

CAPITULO V

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

En las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, después del Primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en abril de 1940 en Pátzcuaro, México, se replanteó la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en términos de desarrollo económico y no de asimilación forzosa como se venía haciendo. El Acuerdo Primero del acta final del Congreso de Pátzcuaro recomendaba a los gobiernos dictar medidas contra la concentración de la propiedad rural y para “...ayudar a las poblaciones indígenas con el propósito de mejorar su economía, proveyéndolas para el efecto de tierras, agua, crédito y recurso técnicos”⁵⁵. Con un espíritu similar al de Pátzcuaro, se expidió la Ley 135 de 1961 de Reforma Agraria mediante la cual se dio comienzo a un proceso de adjudicación de tierras en forma de *reservas* territoriales indígenas, como una forma provisional de tenencia, y culminó con una política clara de constitución de *resguardos* hacia mediados de 1980, reconociéndoles a los pueblos sus derechos territoriales como propiedad colectiva.

Con una intención aún más renovadora se expidieron los ordenamientos jurídicos internacionales, aprobados por la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, contenidos en los Convenios 107 de 1957 y 169 de 1989, aprobados por el Congreso de Colombia, por medio de las leyes 31 de 1967 y 21 de 1991, respectivamente. Ambos instrumentos jurídicos sirvieron de fundamento legal para redireccionar el trato dado a los indígenas aceptando su condición de pueblos y haciendo un reconocimiento, colectivo, de la propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por sus comunidades.

Con la modificación de la Ley 135 de 1961 por medio de la Ley 30 de 1988, la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la nueva ley de reforma agraria -160 de 1994-, las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas tuvieron un significativo viraje, por lo menos en cuanto a los instrumentos legales expedidos durante este período. Como se explicó en el capítulo primero de este texto, los cambios consagrados en la Constitución Política, demandan la transformación de las relaciones entre el Estado y el conjunto de la sociedad y los pueblos indígenas, a partir de

⁵⁵ Actas finales de los tres primeros Congresos Indigenistas Interamericanos. Guatemala, mayo de 1959.

la aceptación y reconocimiento del carácter pluriétnico de la nación. Los Planes de Desarrollo como instrumentos generales que guían la acción pública, han venido contemplando en los últimos gobiernos directrices específicas para la atención de la población indígena, como un sector particular de la población.

Las directrices de política sobre la población indígena en los planes de desarrollo

A continuación se hace una breve descripción de las políticas gubernamentales a partir de 1980.

Período 1980-1982. Programa de Desarrollo Indígena -PDI-⁵⁶. Este fue el primer documento Conpes adoptado para la población indígena. Partió de un diagnóstico sobre la situación indígena en el país y se propuso como objetivo solucionar sus problemas más urgentes y disminuir la brecha existente entre el desarrollo del país y el de este sector de la población, dentro del respeto por su cultura y territorios tradicionales.

Período 1982-1986. Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas -Prodein⁵⁷. Este programa se propuso como objetivo el fortalecimiento étnico, la consolidación de los nexos territoriales comunitarios y la adopción libre y participativa de alternativas modernas de subsistencia, que permitieran a las comunidades mejorar sus sistemas productivos y la calidad de vida, de modo que preservaran y renovaran creativamente su identidad cultural y sus formas tradicionales de organización.

Período 1986-1990. Si bien durante el período presidencial de Virgilio Barco, no hubo documento de política indígena aprobado por el Conpes, este gobierno le dio continuidad a la política de reconocimiento de los derechos territoriales indígenas, con énfasis en la constitución de grandes resguardos en tierras de regiones selváticas que tenían además como fin, la conservación y protección de la biodiversidad. Las directrices de acción en materia de atención a los indígenas fueron expuestas por el Presidente en el resguardo Predio Putumayo, Amazonas -cerca de seis millones de hectáreas- el 23 de abril de 1988. "...Para Colombia es claro que esta política es la indicada para la conservación de los ecosistemas y para alcanzar el bienestar, no sólo de las comunidades indígenas, sino de toda la población nacional... la selva amazónica ha mantenido durante millones de años la mayor biodiversidad biológica del mundo y ha contribuido... al control climático del planeta. En un futuro, con mayores conocimientos científicos, esta gran diversidad llegará a ser una riqueza inmensurable para el país y para el hombre en general. Ante la necesidad de conservar la selva amazónica, consideramos el modelo indígena como un propuesta válida de convivencia con los ecosistemas..."⁵⁸

⁵⁶ Adoptado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, documento 1726 del 24 de noviembre de 1980, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación -Unidad de Desarrollo Social-, en coordinación con el Incora y el Ministerio de Gobierno.

⁵⁷ Documento Conpes 2082 del 15 de marzo de 1984, DNP-UDS-.

⁵⁸ República de Colombia. Política del Gobierno Nacional Para la defensa de los derechos indígenas y la conservación Ecológica de la Cuenca Amazónica, Ministerio de Gobierno, Caja Agraria, Incora, Inderena, División de Asuntos Indígenas, 1988.

Período 1990-1994. En este período tampoco hubo políticas específicas para los pueblos indígenas, pero se le dio continuidad a la política de tierras, con énfasis en la asignación de recursos públicos para la compra de tierra con miras a la reestructuración de resguardos de origen colonial. Además, todos los esfuerzos del gobierno de esa época se centraron en el apoyo a las mesas de trabajo preparatorias para la Asamblea Nacional Constituyente, de la cual formaron parte tres indígenas.

Período 1994-1998. El Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social. Este es el primer programa de desarrollo indígena aprobado por ley⁵⁹. El presidente Ernesto Samper, en respuesta a una solicitud hecha por el pueblo indígena de los pasto, le solicitó al DNP, la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los pueblos indígenas del país. El documento tenía como fundamento el reconocimiento y respeto a la diversidad étnica, cultural y regional, como condición para el desarrollo. El Plan de Inversiones contemplaba en lo relativo a la Reforma Agraria la adquisición de las mejoras de ocupantes de resguardos no indígenas y la constitución y ampliación de resguardos⁶⁰.

Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas. Con el fin de concretar las políticas indígenas contenidas en el Plan de Desarrollo El Salto Social, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, adoptó mediante documento Conpes el programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas⁶¹. Este programa le dio continuidad a las políticas de reconocimiento de derechos territoriales iniciada en 1980. Se propuso desarrollar los derechos constitucionales sobre la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, apoyando los sistemas sociales, económicos, educativos, culturales y de control y regulación social, propios de los pueblos indígenas.

Período 1998-2002 Cambio para construir la paz. La política para los pueblos indígenas incluida en el Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz 1998-2002*⁶², está orientada hacia la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de los derechos étnicos y culturales, consagrados en las normas constitucionales y legales. En general, este Plan de Desarrollo

⁵⁹ Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998, aprobado por la Ley 188 de junio 2 de 1995, denominado *El Salto Social*.

⁶⁰ La Ley 188 planteaba en el Artículo 20 numeral 6.8, lo siguiente: *Pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y raizales (Mingobierno). En reconocimiento a la diversidad e identidad étnica y cultural de la población colombiana, se buscará el desarrollo social e institucional y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y raizales. Capacitación en desarrollo institucional y legal, formación intercultural a los pueblos y comunidades y a los diversos agentes del Estado y sectores sociales, en relación con la política del Gobierno y el nuevo marco constitucional y legal. Realización de diagnósticos e investigaciones sobre los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Diseño y desarrollo de campañas de promoción y divulgación de temas relacionados con la diversidad cultural y étnica. También contempla la coordinación y articulación de las distintas instituciones sectoriales y territoriales para la ejecución de una política unificada, la capacitación de funcionarios y coordinación de acciones con instituciones y entidades para la atención de los pueblos y comunidades víctimas de desastres, la definición y ejecución de una política de fomento y de coordinación bilateral o multilateral para la protección de los pueblos indígenas de las zonas fronterizas y el mejoramiento de infraestructura sectorial para el desarrollo de los planes y programas.*

⁶¹ El programa indígena fue aprobado por medio del documento Conpes 2773 de abril 5 de 1995, con el nombre de *Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia*.

⁶² Plan de Desarrollo aprobado por la Ley 508 del 29 de julio de 1999, la cual fue declarada inconstitucional.

contiene unos postulados generales de política para los pueblos indígenas sin que se tradujera posteriormente en un documento Conpes.

Los objetivos de esta política se resumen a continuación.

Materia Agraria. Se promoverá el proceso de dotación de tierras mediante la constitución de resguardos, así como su saneamiento y ampliación, en los casos en que se considere necesario, para el desarrollo de los pueblos indígenas. Se deberá asegurar la participación de los indígenas en los programas de reforma agraria. Previamente debe elaborarse por el Gobierno Nacional un inventario claro y preciso de las tierras que pertenecen a los pueblos indígenas, asegurándoles la propiedad y la posesión sobre las mismas.

Salud. Se fortalecerán y consolidarán las aseguradoras indígenas del régimen subsidiado de salud, buscando el incremento sustancial en la afiliación de los indígenas y la adecuación de los servicios a la cosmovisión y las prácticas culturales de las comunidades. De igual forma, se establecerán mecanismos para diseñar conjuntamente entre comunidades y organizaciones indígenas y entre éstas y el Gobierno Nacional, un régimen que garantice la efectividad de los servicios en esta materia.

Educación. Se desarrollarán programas de etnoeducación, con especial énfasis en la educación bilingüe y multicultural, en la educación primaria y la ampliación de la cobertura de la educación secundaria por medio de metodologías innovadoras de pertinencia para grupos de población dispersa. Así mismo, se estudiarán mecanismos para modificar el Decreto 804 de 1995 sobre etnoeducación. Se buscará que las instituciones de educación superior brinden facilidades financieras a los estudiantes indígenas, bajo la coordinación de los Ministerios de Educación y del Interior.

Desarrollo Institucional. Se desarrollarán acciones encaminadas a destinar recursos para atender prioritariamente el apoyo a la conformación de los territorios indígenas como entidades territoriales; proceso de capacitación en gestión político-administrativa de los resguardos y nuevos entes territoriales; formulación de planes de desarrollo o planes de vida y procesos de capacitación para la generación de propuestas legislativas en materia de salud y minas, en cabeza del Ministerio del Interior. De igual manera, se asesorarán y apoyarán programas en gestión pública, con énfasis en la administración de los recursos de transferencias.

Grupos de Población Vulnerable. De igual forma, se buscará elaborar y actualizar la información cartográfica y estadística de los territorios indígenas, mediante una base de datos que facilite el proceso de asesoría autogestionaria y jurídica. Se buscará consolidar mecanismos para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de atención a la población desplazada y de desarrollo de estrategias para una rápida reinserción en sus territorios y atenderá eficazmente la situación de vulnerabilidad en aquellos casos en que existan pueblos indígenas con precarias condiciones de vida, desintegración cultural o falta de territorios para su subsistencia física y cultural.

Derechos Humanos. Se impulsará y fortalecerá la Comisión de Derechos Humanos, buscando acuerdos acerca de las medidas legislativas y administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

Relaciones Estado-Pueblos Indígenas. Se adecuarán y mejorarán los canales de coordinación en la implementación de la política indígena entre los distintos niveles de Gobierno, así como entre las instituciones sectoriales, procurando en todo caso una cabal atención al convenio de La María-Piendamó suscrita entre el Gobierno y las autoridades indígenas⁶³.

Jurisdicción Especial Indígena. Se buscará ampliar la cobertura en los instrumentos de justicia en territorios indígenas, mediante la promoción de las formas tradicionales de resolución de conflictos y el desarrollo de la jurisdicción especial indígena. Diseñará y aplicará los mecanismos necesarios para la intermediación en la resolución de conflictos generados en los territorios indígenas, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura.

Prevención y Atención de Desastres. Se promoverá el desarrollo de un esquema interinstitucional que permita la coordinación necesaria con el Ministerio del Medio Ambiente, en la definición y utilización de mecanismos de verificación de impacto ambiental que pueda afectar a las comunidades indígenas, garantizando su participación en estos procesos.

Políticas Internacionales y de Fronteras. Se establecerán políticas internacionales y de fronteras relacionadas con los pueblos indígenas, a través del desarrollo de foros, encuentros y reuniones que permitan generar acuerdos internacionales de desarrollo, cooperación, superación de conflictos, conservación de la biodiversidad y la defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

En síntesis, los pueblos indígenas han procurado por las vías legales y de hecho enfrentar las complejas estrategias del Estado en sus políticas de integración a la vida civil y al sometimiento. Probablemente, estas luchas representan el factor determinante en la búsqueda de un nuevo modelo de relación, las cuales se han venido adoptando a partir de 1980, a pesar de algunos altibajos.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS RESGUARDOS INDÍGENAS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

A partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, los pueblos indígenas de Colombia han tenido una significativa participación en la vida política y en el acceso a los recursos, por concepto de la participación en los ingresos corrientes de la nación -PICN-, hoy conocida como recurso del Sistema General de Participación -SGP-.

Antes del 23 de diciembre de 2001, las denominadas transferencias territoriales o participaciones se regían por lo dispuesto en la Ley 60 de 1993 y los decretos reglamentarios. Estas disposiciones

⁶³ Es el único rubro que aparece con asignación presupuestal, por la suma de \$16.000.000.000.

legales fueron derogadas por la Ley 715 de 2001. Tanto en la anterior legislación como en la vigente, le corresponde al Departamento Nacional de Planeación -DNP- llevar a cabo la distribución, el seguimiento y la evaluación a los recursos de transferencias asignados a los municipios y a los resguardos indígenas. En cumplimiento de este requisito legal, el DNP, ha llevado a cabo la distribución de estos recursos durante el período 1994-2002 y ha realizado estudios de seguimiento y evaluación sobre el período 1995-1999.

Origen de la participación de los resguardos en los Ingresos Corrientes de la Nación

El derecho que tienen los resguardos indígenas a recibir recursos económicos por concepto de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, es de orden constitucional. En la parte final del inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política, se establecía que “...Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios...”. Esta participación ha sido reglamentada desde 1993. El artículo 357 de la Constitución Política, fue desarrollado ampliamente por medio de la Ley 60 de 1993, ésta a su vez, fue reglamentada, en lo atinente a los resguardos indígenas, por los decretos 1809 de 1993, 2680 de 1993 -artículos 13 al 23-, 1386 de 1994, y el decreto 840 de 1995.

La Ley 60 fue derogada expresamente por la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, por medio de la cual “se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros...”. Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política fueron modificados por este Acto Legislativo. Para el caso de los resguardos, la modificación fundamental fue la de eliminar la frase “la ley determinará los resguardos que serán considerados como municipios”; al contrario, al crearse el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, se dispone que serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Al igual que en la legislación anterior que regulaba este tema, las nuevas normas constitucionales también están sujetas a desarrollos legales.

Desarrollo legal de la norma constitucional

Las normas constitucionales que regulan las transferencias preveían una desaceleración en su crecimiento para el año 2001, éstas alcanzarían el tope máximo como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, del 24,5% del situado fiscal y el 22% de las participaciones municipales. Con la expedición del Acto legislativo 01 de 2001 se crea un nuevo sistema para la asignación de los recursos de transferencias, sujetos a un período de transición hasta el año 2008, período durante el cual estos recursos crecerán en términos reales, así: el 2% más la inflación causada entre el 2002 y el 2005, y el 2,5% más la inflación causada entre el 2006 y 2008.

De lo expuesto anteriormente, se concluye que todas las normas sobre la distribución, ejecución y evaluación de los recursos asignados a los resguardos indígenas por concepto de la PICN,

expedidas antes del año 2001, quedaron derogadas⁶⁴ por medio de la mencionada Ley 715. A continuación se transcriben las normas legales sobre la participación de los resguardos en los ingresos corrientes de la nación, actualmente vigentes.

El artículo 5° de la Ley 715, al fijar las competencias, establece lo siguiente: “...Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural...Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados...”.

El Artículo 2° de la Ley 715, establece la base de cálculo para determinar el valor que le corresponde a los municipios y a resguardos: “...Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirá y administrará de acuerdo a la presente ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

De acuerdo con lo establecido en el Parágrafo 2° del artículo 2 de la Ley 715, estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones...”.

La Ley 715 en su artículo 46 establece la competencia, relacionada con la salud pública, poniéndola bajo la responsabilidad de las entidades territoriales, excepto cuando se trata de indígenas.

“Competencias en Salud Pública. La gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley. Las entidades territoriales tendrán a su cargo la ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su

⁶⁴ El Artículo 113 de la Ley 715 de 2001, “...deroga la Ley 60 de 1993, los artículos 82, 102, 103, tercer inciso y parágrafo primero del artículo 105, 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d) del numeral 1 del artículo 148, el artículo 154, el literal g) del artículo 158, el literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994; los artículos 37, 61, las secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979, el último inciso del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, los incisos tercero y cuarto del artículo 20 de la Ley 344 de 1996 y las demás normas que le sean contrarias.”

jurisdicción. Los distritos y municipios asumirán las acciones de promoción y prevención, que incluyen aquellas que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley, hacían parte del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. Para tal fin, los recursos que financiaban estas acciones, se descontarán de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado, en la proporción que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con el fin de financiar estas acciones. Exceptúase de lo anterior, a las Administradoras del Régimen Subsidiado Indígenas y a las Entidades Promotoras de Salud Indígenas...”

Finalmente, la Ley 715, al tratar el tema sobre las disposiciones comunes al Sistema General de Participaciones en el Artículo 82 establece: “...En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Distribución y administración de los recursos del SGP de los resguardos

Como se dijo anteriormente, el Artículo 25 de la Ley 60 de 1993, que regulaba este tema para los resguardos indígenas, fue derogado. Por consiguiente, todo lo relacionado con la distribución y administración de los recursos asignados a los resguardos indígenas, hoy día se rige por el Artículo 83 de la Ley 715. Este artículo, dice lo siguiente: “...Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al Dane.

Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior. Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

Destino de los recursos de participación

Dice la norma: “Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberán destinarse a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos. Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos”. (...) “La participación asignada a los resguardos indígenas

se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad en el caso de la educación de conformidad con el artículo 16 de esta ley, y el capítulo III del Título III en el caso de salud...”.

Cambio de legislación respecto a los recursos del SGP asignados a los resguardos

El cambio de la legislación que regía estos recursos -Ley 60 de 1993 y sus decretos reglamentarios- obliga a hacer un breve comentario en torno a las nuevas disposiciones legales -Ley 715 de 2001- que sirven de fundamento para la distribución, ejecución y evaluación de los recursos de transferencias asignados a los resguardos indígenas. Es importante resaltar algunos conceptos incluidos en la nueva legislación, con el fin de facilitar mejor su comprensión y destacar los cambios generados en cuanto a la identificación de los sectores en los cuales los resguardos deben invertir esta clase de recursos.

Los ingresos corrientes de la nación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 358 de la Constitución Política, se entiende por ingresos corrientes, los recursos recaudados por el Gobierno Nacional por concepto de todos los impuestos -ingresos tributarios-, tasas, multas y contribuciones -ingresos no tributarios-, con excepción de los recursos de capital. En la actualidad con estos recursos se ha conformado el Sistema General de Participación -SGP-

Origen del derecho de los resguardos a participar del SGP. De la lectura de los artículos 7, 8 y 356 de la Constitución Política, se desprende un derecho constitucional en favor de los pueblos indígenas, relacionado con su participación en la vida nacional, respetando sus particularidades sociales, políticas, económicas y religiosas.

Carácter de los recursos asignados a los resguardos. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 715, los recursos que reciben los resguardos indígenas por este concepto son de su propiedad. Las autoridades indígenas en coordinación con sus respectivas comunidades, deciden autónomamente la destinación de estos dineros, previo un contrato que deberá celebrarse entre las autoridades del resguardo con la entidad territorial, ya se trate del departamento o el municipio donde se encuentre situado el resguardo, en el cual se debe determinar el uso que se le dará a dichos recursos.

Todos los resguardos tienen derecho a los recursos del SGP. En la actualidad todos los resguardos legalmente constituidos tienen derecho a recibir los recursos provenientes de los ingresos corrientes de la nación. Es importante tener en cuenta lo anterior, debido al cambio normativo introducido por la Ley 715. En efecto, la legislación anterior -Decreto 840 de 1995-, también reconocía este derecho para todos los resguardos, pero con la condición de que para ser incluidos en determinada vigencia fiscal, los resguardos debían ser certificados por el Dane antes del 30 de junio del año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programaban los recursos.

Mecanismos para establecer el valor que le corresponde a cada resguardo. El valor que le corresponde a cada uno de los resguardos cambió en relación con lo que establecía el artículo 25

de la Ley 60 de 1993, pues actualmente no se tiene en cuenta la transferencia per cápita nacional. En la nueva legislación el valor que le corresponde a cada resguardo es proporcional a la participación de los habitantes de cada resguardo en el total de población indígena que habita en resguardos según el reporte que hace el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora- al Departamento Nacional de Estadística -Dane-. Artículo 83 de la Ley 715-. Por ejemplo, si el monto total a distribuir es de cien millones de pesos, y un resguardo tiene el 10% de la población en resguardos, a este le correspondería diez millones de pesos.

Sectores en los cuales los resguardos deben invertir los recursos del SGP. Es importante destacar que en la actualidad los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas sólo podrán invertirse en salud, incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de las comunidades indígenas. Además, en la nueva legislación que regula las transferencias, se establece que cuando la Nación realice inversiones en beneficio de los resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de los recursos de la PICN, para cofinanciar dichos proyectos⁶⁵.

Los recursos transferidos por concepto de la participación

Los recursos asignados a los resguardos indígenas desde 1994, año en que comenzó este proceso, hasta el 2002, han ascendido a una inversión total de 423.390 millones de pesos constantes de 2002. El Cuadro 53 muestra los cinco departamentos que recibieron el mayor volumen de recursos; los departamentos que recibieron más recursos fueron, en su orden, Cauca con el 24,51% del total de recursos asignados; La Guajira, con el 22,94% y Nariño, con el 10,32%. Esto se debe a la forma de cálculo de la participación, es decir, aquellos departamentos que concentran la mayor población indígena, reciben una mayor cantidad de recursos.

Cuadro 53

Los cinco departamentos con el mayor volumen de recursos asignados a los resguardos indígenas en pesos constantes de 2002 durante el periodo 1994-2002

Departamento	Pesos Constantes de 2002	Porcentaje de participación
Cauca	103.759.330.934	24,51%
La Guajira	97.129.849.911	22,94%
Nariño	43.710.814.144	10,32%
Caldas	24.449.546.831	5,77%
Chocó	19.307.252.772	4,56%

Fuente: Cuadro 52.



⁶⁵ El Artículo 21 de la Ley 60 establecía que estos tipo de recursos, sólo se podían invertir en educación, salud, vivienda, servicios de agua potable y saneamiento básico, subsidios para el acceso a los servicios públicos domiciliarios, subsidios para cofinanciación de compra de tierras, atención a grupos de población vulnerable, el funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarias de familia, protección ciudadana, educación física, recreación y deporte, cultura, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, entre otros.

Cuadro 54

Asignación de recursos a los resguardos provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación durante el periodo 1994-2002 en pesos corrientes

Departamento	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000**	2001	2002
Amazonas	406.197.200	527.140.900	697.617.600	842.192.135	1.034.191.100	1.279.245.501	1.511.536.484	1.461.927.436	1.696.187.414
Antioquia	103.715.600	137.463.900	215.912.400	315.835.252	451.805.500	627.548.532	912.102.795	894.588.202	1.034.198.946
Arauca	32.743.600	42.182.700	69.480.500	83.879.571	100.168.900	121.098.256	199.002.766	194.010.787	232.462.971
Boyacá	38.118.700	49.107.000	61.086.600	69.357.410	74.952.400	282.132.931	329.123.176	320.248.575	351.981.646
Caldas	595.913.000	1.036.192.900	1.288.970.900	1.556.097.800	1.877.991.800	2.072.695.746	2.539.636.417	3.381.034.147	3.704.657.398
Caquetá	64.774.400	83.446.200	114.965.800	160.862.130	204.139.100	296.114.037	351.367.303	349.480.969	411.066.688
Casanare	116.193.300	146.685.300	187.742.400	226.650.265	270.665.000	303.097.369	401.039.524	384.405.989	453.800.090
Cauca	3.095.676.400	3.988.054.000	5.292.955.300	6.572.271.919	8.067.489.600	10.007.443.652	12.174.292.340	12.201.986.150	14.498.929.785
Cesar	392.457.900	505.590.200	634.553.300	766.058.575	926.609.600	1.089.263.741	1.262.228.836	1.214.605.995	1.394.862.131
Córdoba	611.023.300	787.160.500	979.187.200	1.182.114.332	1.459.069.300	1.602.133.418	1.856.322.215	1.772.637.025	1.943.147.718
Cundinamarca	50.980.300	65.676.300	81.697.800	98.628.903	117.782.400	129.423.098	149.761.645	149.315.995	0
Chocó	549.375.300	698.238.100	880.262.100	1.071.123.603	1.294.782.100	2.055.086.885	2.526.295.516	2.458.290.531	2.854.203.658
Guainía	355.683.000	458.214.400	569.995.000	688.120.914	821.752.000	886.453.799	1.046.436.688	999.286.330	1.207.914.027
Guaviare	23.748.600	30.594.900	84.949.900	110.884.628	139.070.700	195.238.022	284.324.486	283.400.373	369.850.445
Huila	2.632.700	3.391.500	36.783.800	50.720.504	60.570.200	66.556.473	77.015.671	73.542.551	81.083.894
La Guajira	2.851.250.200	4.430.122.600	5.635.039.800	6.802.847.993	8.155.620.500	9.004.526.038	10.609.201.026	10.257.954.981	11.556.730.712
Magdalena	129.795.400	167.210.900	262.232.900	316.578.051	378.056.700	449.044.085	520.170.447	497.719.983	550.898.476
Meta	117.400.100	134.991.400	176.711.500	226.597.064	270.601.600	443.536.172	576.716.517	558.261.812	642.096.787
Norte de Santander	49.910.700	64.298.400	79.983.900	96.559.798	115.311.400	213.472.882	248.465.015	239.859.491	269.633.448
Nariño	1.232.687.000	1.577.465.300	2.079.185.100	2.569.073.784	3.067.980.000	4.431.025.931	5.643.483.198	5.527.845.824	6.318.643.695
Putumayo	119.868.200	222.571.200	387.174.600	485.026.799	587.518.000	761.731.406	959.514.221	956.283.939	1.116.715.714
Risaralda	132.976.600	171.309.200	313.167.600	378.068.578	451.488.500	504.800.138	632.841.808	605.802.915	676.570.084
Sucre	0	271.183.600	337.338.600	407.248.837	486.335.300	764.281.464	888.215.974	855.047.543	990.791.248
Tolima	38.996.300	50.237.400	84.246.700	139.428.088	402.512.900	645.662.534	958.333.770	1.014.517.948	1.364.518.887
Valle del Cauca	71.822.100	104.043.100	134.126.800	187.283.686	223.653.500	296.092.055	404.505.096	405.407.157	529.826.779
Vaupés	480.295.400	622.316.300	777.689.400	938.858.132	1.121.181.400	1.224.467.214	1.417.356.883	1.353.229.088	1.478.811.776
Vichada	382.009.300	524.526.300	662.240.200	799.483.244	954.740.300	1.172.298.917	1.357.080.408	1.299.533.796	1.564.952.883
Total	12.046.244.600	16.899.414.500	22.125.297.700	27.141.851.995	33.116.039.800	40.924.470.296	49.836.370.225	49.710.225.532	57.294.537.300

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial, 2002

* Incluye reaforo 1997.

** Incluye reaforo 1998.

Cuadro 55

Asignación de recursos a los resguardos provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación en pesos constantes del 2002 durante el periodo 1994-2002

Departamento	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000**	2001	2002
Amazonas	1.074.482.324	1.173.238.699	1.328.556.643	1.372.722.734	1.463.629.744	1.642.810.592	1.752.939.755	1.559.396.770	1.696.187.414
Antioquia	274.350.928	305.948.499	411.187.810	514.792.543	639.413.710	805.899.552	1.057.772.186	954.232.008	1.034.198.946
Arauca	86.614.136	93.884.531	132.320.027	136.718.676	141.763.144	155.514.714	230.784.942	206.945.835	232.462.971
Boyacá	100.832.476	109.295.698	116.334.519	113.048.424	106.075.717	362.315.886	381.686.519	341.600.124	351.981.646
Caldas	1.576.322.991	2.306.217.579	2.454.741.469	2.536.346.207	2.657.811.169	2.661.761.580	2.945.234.658	3.606.453.779	3.704.657.398
Caquetá	171.342.756	185.723.231	218.943.125	262.195.637	288.906.043	380.270.461	407.483.194	372.781.494	411.066.688
Casanare	307.357.232	326.472.240	357.540.310	369.426.356	383.056.231	389.238.475	465.088.427	410.035.028	453.800.090
Cauca	8.188.755.543	8.876.069.545	10.080.007.910	10.712.409.561	11.417.442.807	12.851.586.675	14.118.614.578	13.015.514.530	14.498.929.785
Cesar	1.038.138.807	1.125.274.075	1.208.455.753	1.248.629.592	1.311.375.984	1.398.835.494	1.463.815.879	1.295.585.963	1.394.862.131
Córdoba	1.616.293.110	1.751.955.049	1.864.783.313	1.926.775.555	2.064.934.832	2.057.464.144	2.152.790.253	1.890.821.926	1.943.147.718
Cundinamarca	134.854.281	146.173.398	155.586.893	160.759.204	166.690.493	166.205.499	173.679.659	159.271.161	0
Chocó	1.453.220.380	1.554.043.635	1.676.388.412	1.745.867.315	1.832.428.836	2.639.148.233	2.929.763.119	2.622.189.186	2.854.203.658
Guainía	940.860.982	1.019.831.447	1.085.509.660	1.121.595.873	1.162.977.199	1.138.386.408	1.213.560.170	1.065.910.548	1.207.914.027
Guaviare	62.820.352	68.093.978	161.780.256	180.735.302	196.818.570	250.725.205	329.733.156	302.295.186	369.850.445
Huila	6.964.080	7.548.341	70.051.790	82.671.383	85.721.436	85.472.006	89.315.629	78.445.765	81.083.894
La guajira	7.542.193.648	9.859.965.861	10.731.480.343	11.088.234.750	11.542.169.278	11.563.637.116	12.303.566.900	10.941.871.304	11.556.730.712
Magdalena	343.337.825	372.155.336	499.401.479	516.003.261	535.041.378	576.663.650	603.245.417	530.903.870	550.898.476
Meta	310.549.488	300.445.544	336.532.847	369.339.642	382.966.504	569.590.373	668.822.302	595.482.132	642.096.787
Norte de Santander	132.024.950	143.106.656	152.322.908	157.386.687	163.193.432	274.142.462	288.146.669	255.851.355	269.633.448
Nariño	3.260.732.454	3.510.908.254	3.959.640.894	4.187.436.385	4.341.931.371	5.690.335.693	6.544.788.142	5.896.397.255	6.318.643.695
Putumayo	317.078.163	495.368.781	737.342.904	790.564.630	831.479.617	978.217.568	1.112.755.558	1.020.041.111	1.116.715.714
Risaralda	351.752.809	381.276.776	596.402.521	616.229.137	638.965.079	648.265.726	733.911.206	646.192.886	676.570.084
Sucre	0	603.563.666	642.434.248	663.791.211	688.281.702	981.492.359	1.030.070.467	912.055.102	990.791.248
Tolima	103.153.924	111.811.589	160.441.068	227.259.432	569.652.797	829.161.603	1.111.386.581	1.082.157.686	1.364.518.887
Valle del Cauca	189.985.497	231.565.017	255.433.709	305.261.190	316.523.624	380.242.232	469.107.475	432.436.382	529.826.779
Vaupés	1.270.488.614	1.385.067.193	1.481.046.950	1.530.282.519	1.586.741.991	1.572.464.166	1.643.718.993	1.443.451.307	1.478.811.776
Vichada	1.010.499.926	1.167.419.478	1.261.183.229	1.303.109.800	1.351.187.707	1.505.469.495	1.573.815.931	1.386.176.053	1.564.952.883
Total	31.865.007.675	37.612.424.097	42.135.850.991	44.239.593.005	46.867.180.393	52.555.317.365	57.795.597.765	53.024.495.747	57.294.537.300

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial, 2002

* Incluye reaforo 1997.

** Incluye reaforo 1998.

El Cuadro 54 registra los recursos asignados a los resguardos indígenas por concepto de la participación en los ingresos corrientes de la nación, en pesos de cada año. El Cuadro 55 muestra el comportamiento de los mismos recursos otorgados desde 1994, hasta el 2002, pero en pesos constantes, tomando como año base el 2002. Ambos cuadros presentan los resultados del proceso de distribución de los recursos asignados a los resguardos por años y por departamentos.

Cuadro 56
Participación de los resguardos indígenas en los Ingresos Corrientes de la Nación durante el período 1994-2002⁶⁶

Año	PICN Nominal	PICN Real -Pesos de 2002-	Nº. de Resguardos	Población Beneficiada	Percápita Nacional -Pesos-
1994	12.046.244.600	31.865.007.675	364	439.267	27.423.513.717
1995	16.899.414.500	37.612.424.097	364	478.347	35.328.777.018
1996	22.125.297.700	42.135.850.991	412	503.452	43.947.184.041
1997	27.141.851.995	44.239.593.005	442	511.664	53.046.241.274
1998	33.116.039.800	46.867.180.393	470	522.682	63.357.911.311
1999	40.924.470.296	52.555.317.365	509	590.990	69.247.314.330
2000	49.836.370.225	57.795.597.765	569	621.186	80.227.774.330
2001	49.710.225.532	53.024.495.747	597	646.197	76.927.354.246
2002	57.294.537.300	57.294.537.300	625	682.504	83.947.548.000

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial, 2002

Como puede apreciarse en el Cuadro 56, el número de resguardos beneficiados con esta clase de recursos aumentó en 261 en el período 1994-2002; la población beneficiada pasó de 439.267 indígenas a 682.504 en este mismo período y la participación pasó de 12.046 millones de pesos corrientes en 1994 a 57.294 millones de pesos en 2002.

Cuadro 57
Comparativo entre el incremento de la PICN nominal y el incremento de la PICN real para los resguardos indígenas

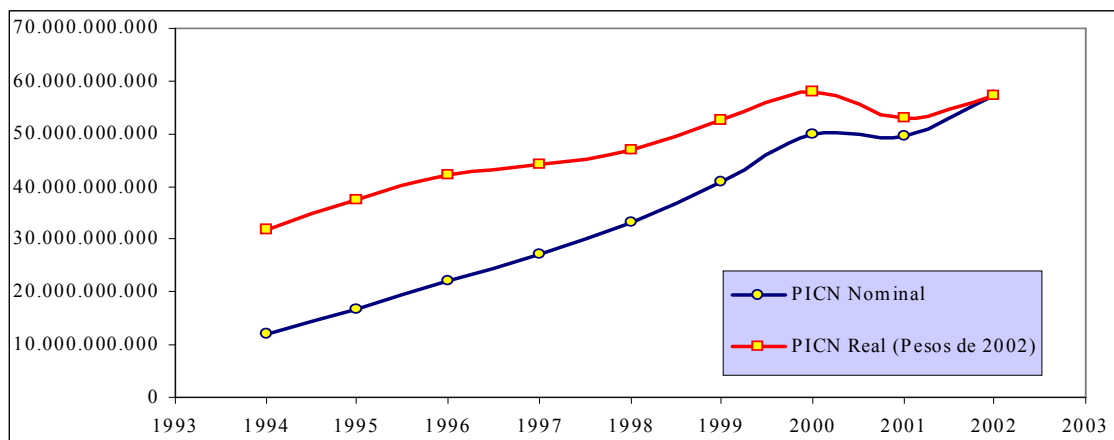
Año	Incremento PICN Nominal -Pesos-	Incremento PICN Nominal -%-	Incremento PICN Real -Pesos de 2002-	Incremento PICN Real -%-
1995	4.853.169.900	40,29	5.747.416.423	18,04
1996	5.225.883.200	30,92	4.523.426.894	12,03
1997	5.016.554.295	22,67	2.103.742.013	4,99
1998	5.974.187.805	22,01	2.627.587.388	5,94
1999	7.808.430.496	23,58	5.688.136.973	12,14
2000	8.911.899.929	21,78	5.240.280.400	9,97
2001	-126.144.693	-0,25	-4.771.102.018	-8,26
2002	7.584.311.768	15,26	4.270.041.553	8,05

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial, 2002

⁶⁶ Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial, 2002. Valores con ajustes.

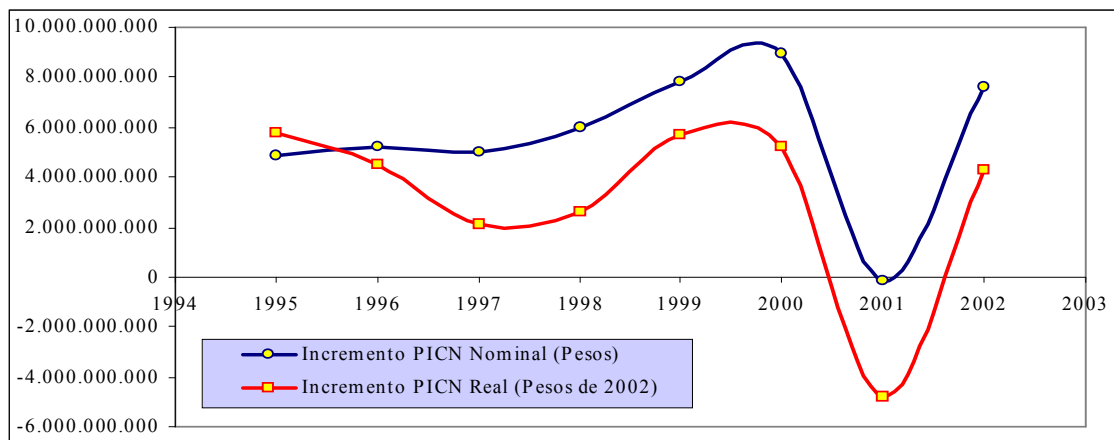
En el Cuadro 57, se compara el incremento nominal y el incremento real de la participación de los resguardos en los Ingresos Corrientes de la Nación. Hasta el año 2000 el comportamiento es ascendente, se presenta un descenso para el año 2001 y repunta de nuevo para el año 2002. El mismo cuadro presenta el incremento real, dado en pesos constantes del 2002; como se verá a continuación en las gráficas, en términos porcentuales, el comportamiento de los recursos de la PICN en el período 1994-2002, tiende a descender, comenzando con un incremento del 18,04% para el año 1995 y terminando con un incremento del 8,05% para año 2002, habiéndose presentado un decrecimiento del 8,26% en el año 2001. El cambio de tendencia para el año 2002, se debe posiblemente a la aplicación de la nueva legislación relacionada con el Sistema General de Participación de los recursos asignados a los resguardos indígenas.

Gráfica 18
Comparativo entre la PICN nominal y la PICN real



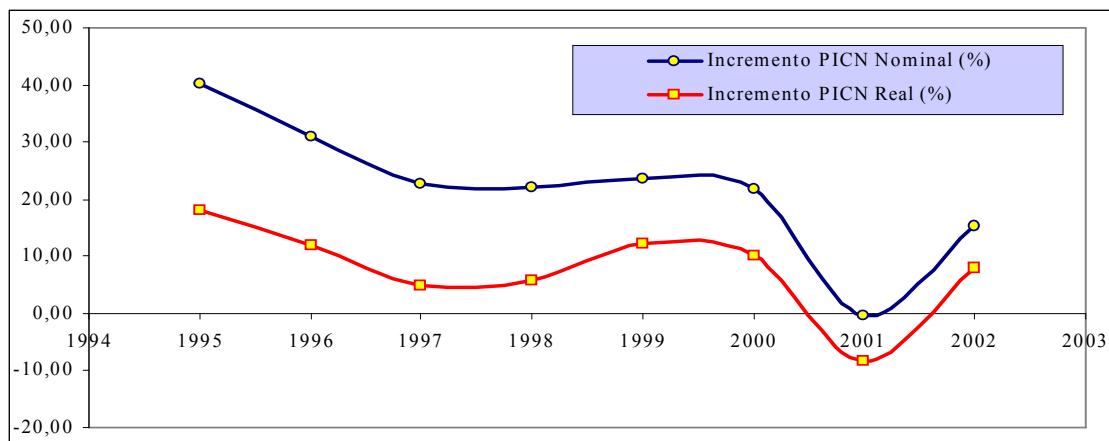
Fuente: Cuadro 57

Gráfica 19
Comparativo entre el incremento (\$) de la PICN nominal y el incremento (\$) de la PICN real



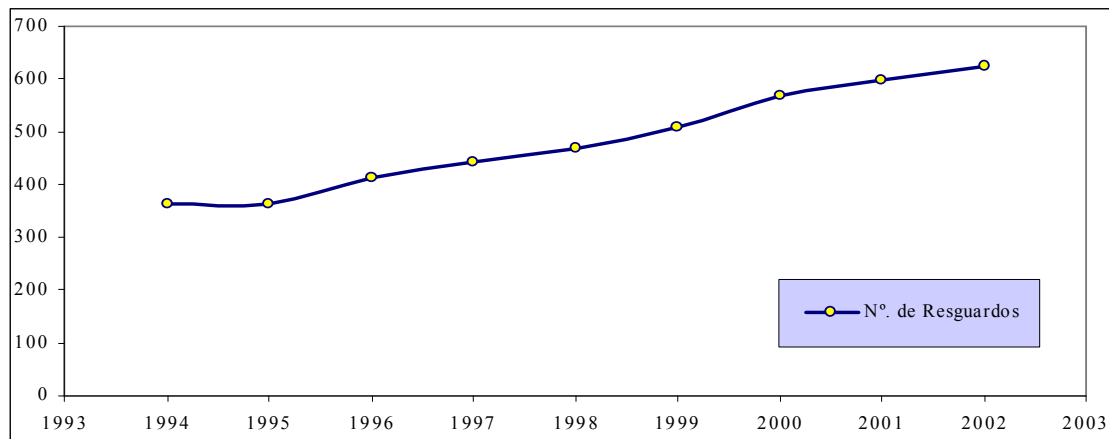
Fuente: Cuadro 57

Gráfica 20
Comparativo entre el incremento (%) de la PICN nominal y el incremento (%) de la PICN real



Fuente: Cuadro 55.

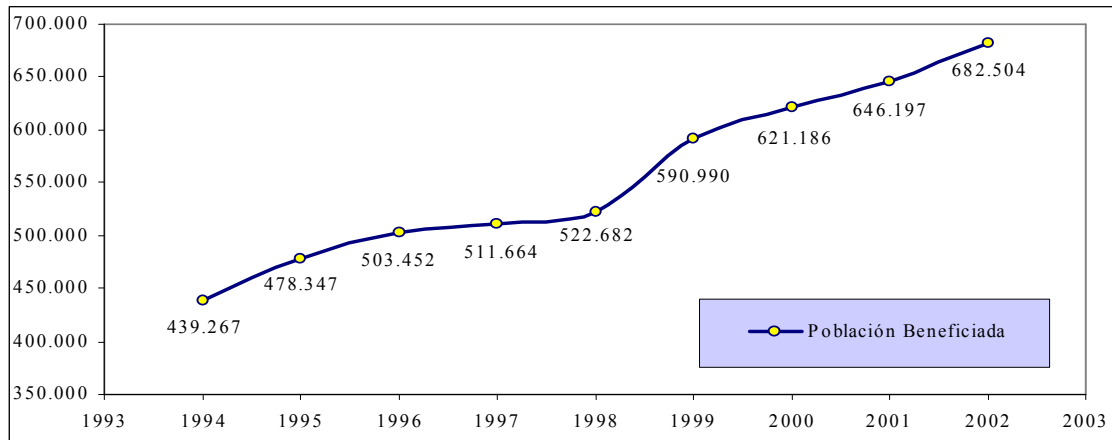
Gráfica 21
Comparativo del número de resguardos beneficiados con PICN



Fuente: Cuadro 56

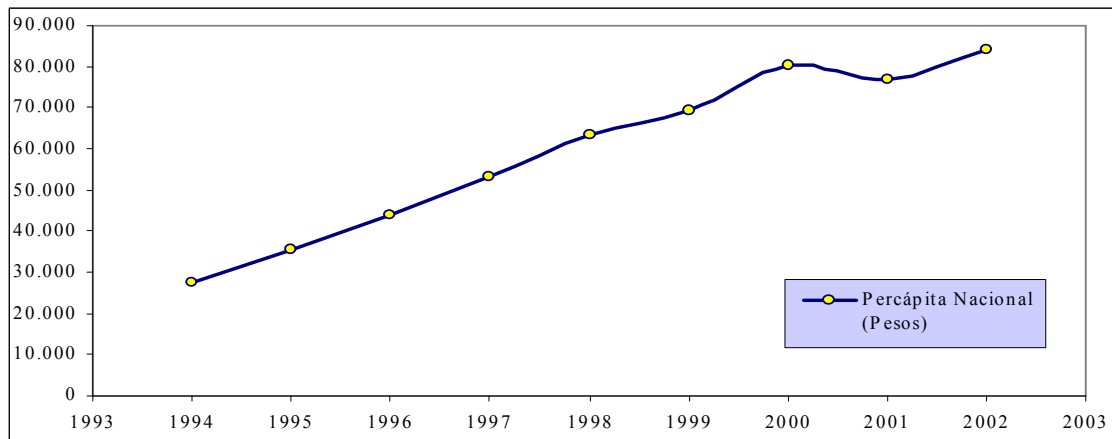


Gráfica 22
Comportamiento de la población indígena beneficiada con PICN



Fuente: Cuadro 56

Gráfica 23
Comportamiento de la PICN per cápita para los indígenas



Fuente: Cuadro 56

La Gráfica 18, muestra el comparativo de los recursos asignados a los resguardos, en millones de pesos corrientes y millones de pesos constantes del 2002. En la gráfica se puede notar que en términos nominales, se presentó un incremento en la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación durante el período comprendido entre 1994 y 2000, pero para el año 2001 se presenta un descenso con respecto al año 2000.

Analizando la misma participación, pero en términos reales, se puede apreciar una tendencia de incremento durante el período comprendido entre 1994 y 2001, pero vale la pena resaltar la desaceleración presentada para el año 2001, ocasionada por la reducción de esta participación en términos nominales -Gráfica 18-.

Este fenómeno se observa con mayor claridad en la Gráfica 19, la cual refleja el comparativo entre el incremento dado en pesos nominales y reales de los recursos asignados a los resguardos, y la Gráfica 20, que muestra el mismo incremento en términos porcentuales. Como se puede apreciar, el incremento en esta participación ha venido presentando una tendencia creciente si se mira en términos de los recursos asignados, pero la tendencia es decreciente mirada desde el punto de vista de los porcentajes de incremento. Es importante resaltar que para el año 2002 se observa un repunte en cuanto al incremento de los recursos asignados a los resguardos indígenas.

En síntesis, se puede notar que en términos de pesos -real y nominal-, la tendencia ha sido creciente hasta el año 2000, pero desacelerada durante todo el período 1994-2002, con una desaceleración mayor para el año 2001.

Otro aspecto interesante del análisis, se puede apreciar en las Gráficas 21 y 22, donde se muestra el comportamiento de los resguardos y la población beneficiada con esta clase de recursos. Se puede observar que tanto el número de resguardos como la población beneficiada, ha tenido un comportamiento creciente con tendencia a estabilizarse. Esto se debe posiblemente a que en la medida que transcurra el tiempo, el número de resguardos tiende a estabilizarse debido a la culminación del proceso de reforma agraria. Además, es importante tener en cuenta que últimamente el Incora ha reestructurado o le ha dado un nuevo reconocimiento legal a los resguardos coloniales. El Incora los reporta como nuevos resguardos, pero en realidad se trata de los mismos que venían recibiendo estos recursos, con el nombre de resguardos antiguos o de origen colonial.

Las tendencias antes analizadas se sintetizan en la Gráfica 23, en la cual se muestra el comportamiento que ha presentado la participación per cápita para los indígenas durante el período 1994-2002. Como se puede ver, se presenta una tendencia creciente hasta el año 2000, fruto del crecimiento de la participación en términos reales y la tendencia a estabilizarse de la población beneficiada, pero también se puede observar el decrecimiento per cápita para el año 2001, como consecuencia de la desaceleración que sufrió la PICN para los indígenas en ese año. A partir del año 2002, se estima que los recursos asignados a las entidades territoriales, tendrán un crecimiento real mínimo del 2%.

Distribución de los recursos asignados a los resguardos por regiones

Los Cuadros 58 y 59, y las Gráficas 24 y 25, muestran los recursos asignados a los resguardos indígenas, en pesos corrientes y en pesos constantes del año 2002. Durante el período 1994-2002, en pesos constantes, a los resguardos se les transfirieron \$423.390 millones. La región Occidente y Costa Pacífica recibe la mayor parte de estos recursos, \$205.624 millones, 48,57% del total asignado. Le siguen, en su orden, la región Caribe Costa Atlántica, con \$136.923 millones, que representa el 32,34%; Amazonia, con \$48.433 millones, 11,44%; Orinoquia, con \$21.178 millones, 5%; y Centro Oriente, \$11.229 millones, 2,65%.

Debido a la aplicación de la fórmula para la liquidación de estos recursos, hasta el año 2000, esto es, per cápita nacional multiplicado por la población de cada resguardo, la región que recibió más recursos, obedece a que cuenta con el mayor volumen población indígena. Se destaca en estas

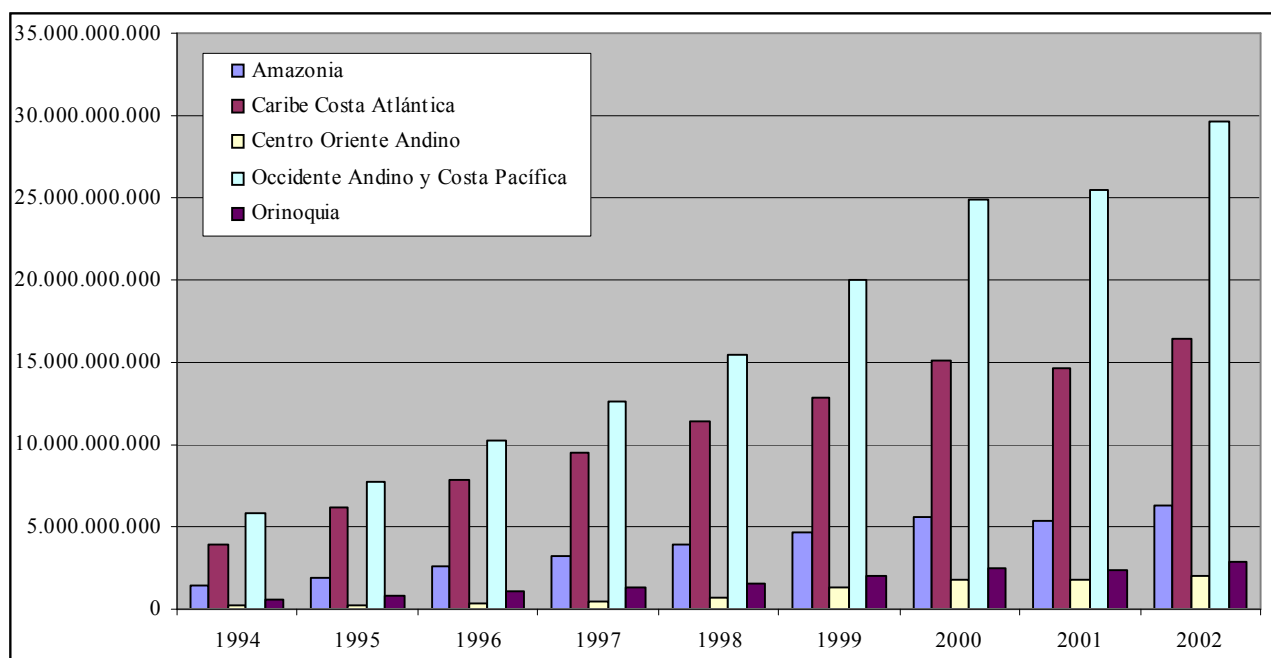
regiones el peso que tiene el grupo étnico Nasa del departamento del Cauca con una población de 138.501 indígenas, aunque existen 72 resguardos donde viven otras etnias. En la Costa Atlántica tienen un peso significativo los wayuu que habitan en La Guajira, cuya población asciende a 149.827, pero solo hay cuatro grupos étnicos y 17 resguardos.

Cuadro 58
Participación de los resguardos indígenas en los Ingresos Corrientes de la Nación por regiones en pesos corrientes durante el periodo 1994-2002

Año	Amazonia	Caribe Costa Atlántica	Centro Oriente Andino	Occidente Andino y Costa Pacífica	Orinoquia	Total
1994	1.450.566.800	3.984.526.800	180.638.700	5.782.166.000	648.346.300	12.046.244.600
1995	1.944.283.900	6.161.267.800	232.710.600	7.712.766.500	848.385.700	16.899.414.500
1996	2.632.392.300	7.848.351.800	343.798.800	10.204.580.200	1.096.174.600	22.125.297.700
1997	3.225.944.738	9.474.847.788	454.694.703	12.649.754.622	1.336.610.144	27.141.851.995
1998	3.907.852.300	11.405.691.400	771.129.300	15.435.191.000	1.596.175.800	33.116.039.800
1999	4.643.249.979	12.909.248.746	1.337.247.918	19.994.692.939	2.040.030.714	40.924.470.296
2000	5.570.536.065	15.136.138.498	1.762.699.277	24.833.157.170	2.533.839.215	49.836.370.225
2001	5.403.608.135	14.597.965.527	1.797.484.560	25.474.954.926	2.436.212.384	49.710.225.532
2002	6.280.546.064	16.436.430.285	2.067.217.875	29.617.030.345	2.893.312.731	57.294.537.300

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial, 2002

Gráfica 24
Participación de los resguardos indígenas en los Ingresos Corrientes de la Nación por regiones en pesos corrientes durante el periodo 1994-2002



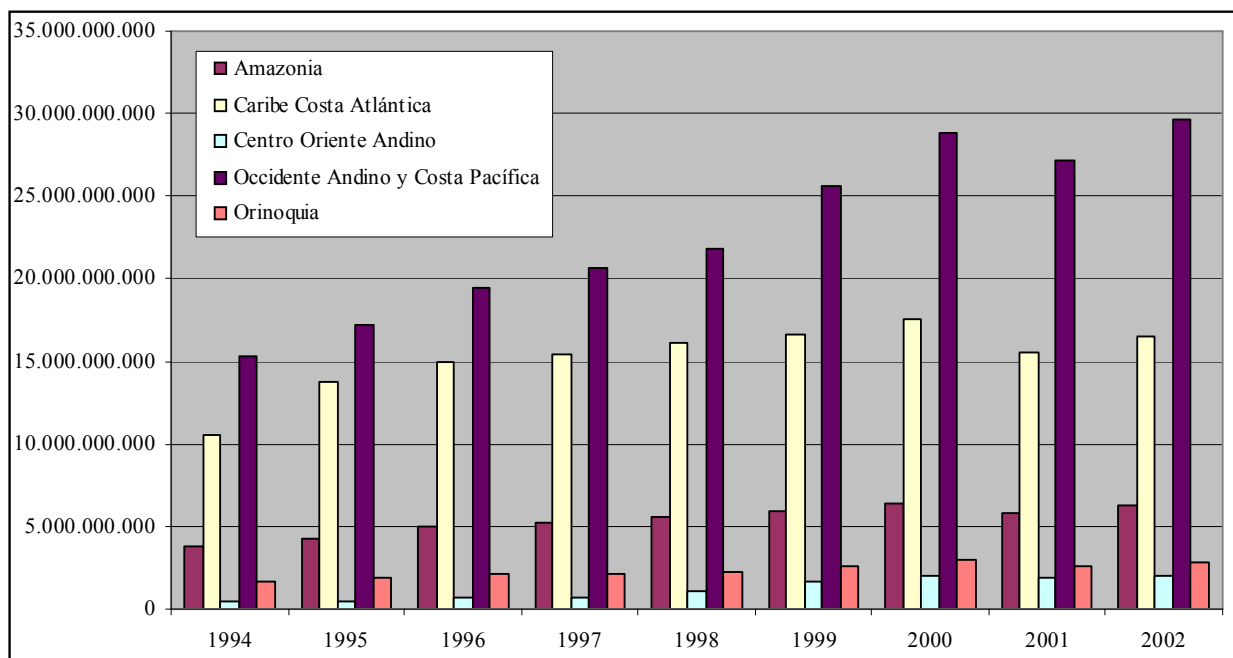
Fuente: Cuadro 58

Cuadro 59
Participación de los resguardos indígenas en los Ingresos Corrientes de la Nación por regiones en pesos constantes de 2002 durante el periodo 1994-2002

Año	Amazonia	Caribe Costa Atlántica	Centro Oriente Andino	Occidente Andino y Costa Pacífica	Orinoquia	Total
1994	3.837.073.192	10.539.963.389	477.829.710	15.295.120.603	1.715.020.781	31.865.007.675
1995	4.327.323.329	13.712.913.987	517.935.682	17.166.029.306	1.888.221.793	37.612.424.097
1996	5.013.179.538	14.946.555.136	654.737.179	19.433.802.725	2.087.576.413	42.135.850.991
1997	5.258.096.695	15.443.434.368	741.125.131	20.618.342.337	2.178.594.474	44.239.593.005
1998	5.530.553.164	16.141.803.174	1.091.333.874	21.844.516.596	2.258.973.585	46.867.180.393
1999	5.962.874.400	16.578.092.762	1.717.297.456	25.677.239.691	2.619.813.056	52.555.317.365
2000	6.460.190.826	17.553.488.916	2.044.215.057	28.799.191.365	2.938.511.601	57.795.597.765
2001	5.763.876.416	15.571.238.165	1.917.326.091	27.173.416.026	2.598.639.049	53.024.495.747
2002	6.280.546.064	16.436.430.285	2.067.217.875	29.617.030.345	2.893.312.731	57.294.537.300
Total	48.433.713.623	136.923.920.182	11.229.018.055	205.624.688.993	21.178.663.484	423.390.004.338

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial, 2002

Gráfica 25
Participación de los resguardos indígenas en los Ingresos Corrientes de la Nación por regiones en pesos constantes de 2002 durante el periodo 1994-2002



Fuente: Cuadro 59.

Evaluación del proceso de participación en los recursos asignados a los resguardos

En relación con los resguardos, el DNP ha realizado los estudios de evaluación y seguimiento en el periodo 1995-1999. En términos generales se puede diferenciar dos etapas con metodologías

diferentes: en la primera fase -1995-1997-, se hicieron trabajos de campo con encuestas previamente diseñadas para ser aplicadas en los resguardos, municipios y en las regiones donde hay resguardos, con personal contratado para realizar esta labor. La segunda fase corresponde a los años 1998-1999, en esta etapa no se realizaron visitas de campo. Pero igual que en la primera fase, se diseñaron preguntas muy similares a las que se incluyeron en el formulario aplicado en campo, con la diferencia que estas encuestas fueron remitidas a los alcaldes de los municipios donde existen resguardos, para que ellos las diligenciaran y se remitieran luego a la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. Esta dependencia realizó un trabajo de tabulación y análisis, cuyos resultados serán explicados más adelante⁶⁷.

Evaluación de la Gestión de los recursos de la PICN 1996-1997

Los cuadros 60 y 61 presentan, expresados en términos de porcentaje, los resultados de la gestión del proceso de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación. Las preguntas diseñadas en los formularios fueron aplicadas directamente a los representantes legales de los resguardos, municipios y departamentos, según el caso, previa selección de los resguardos y las regiones donde sería realizado el trabajo de campo, teniendo como criterio básico el mayor volumen de recursos asignados a los resguardos indígenas. Conviene observar que los estudios se realizaron sobre una muestra representativa de nivel nacional.

Uno de los aspectos más importante en la programación de los recursos de la PICN es la elaboración de proyectos y la firma de contratos celebrados entre las autoridades indígenas y las autoridades del ente territorial. Para los años 1996 y 1997, el resultado promedio de la evaluación en este campo fue del 92% para la elaboración y firma de los perfiles de proyectos, frente al 8% de los resguardos que no cumplieron con ese requisito legal.

De otra parte, se debe tener en cuenta que tanto en la legislación anterior, que regulaba este tema como en la legislación vigente, se ha insistido en que los recursos de la PICN pertenecen a los resguardos indígenas. Por este motivo la ley les exige a los representantes de las entidades territoriales, la apertura de cuentas independientes de las municipales y departamentales, según el caso, para evitar el desvío de estos recursos hacia otros sectores e intereses distintos a los dirigidos a las comunidades indígenas. La respuesta en la evaluación fue del 89% por el si y el 10% por el no. Esto muestra que si bien se presentó un avance significativo en cuanto a la elaboración y firma de proyectos de inversión, algunas entidades territoriales incorporaron los recursos de los resguardos a los presupuestos del municipio, lo cual trajo como consecuencia dificultad para su ejecución y sobre todo desvío de estos recursos para otros fines distintos a los señalados en la ley.

⁶⁷ Documento para el Desarrollo Territorial N° 54, “Seguimiento y evaluación de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación para el período 1998-1999” Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, noviembre de 2001.

Cuadro 60
Evaluación del proceso de participación indígena en los Ingresos Corrientes de la Nación
vigencia fiscal de 1996 -Resultados de gestión-

Tema consultado -pregunta-	% Si	% No
Resguardos con proyectos de inversión	93,23	6,77
Apoyo de los municipios a los indígenas en la elaboración de proyectos	67,66	32,44
Diferencia entre lo asignado y lo programado	100,00	0,00
Dificultades en la firma del convenio	31,57	68,43
Resguardos con presupuesto elaborado para 1996	44,36	55,64
Recursos incorporados en el presupuesto de la entidad territorial	1,50	98,50
Resguardos con convenios firmados	93,98	6,02
Convenios con sistema de control y seguimiento	61,65	38,35
Participación indígena en la ejecución de proyectos	63,90	26,10
Entidades territoriales con seguimiento a la ejecución	89,47	10,53
Resguardos con cuentas independientes	83,45	16,55
Resguardos con seguimiento a la ejecución	33,83	66,17
Resguardos con otros aportes de la entidad territorial	62,40	37,60
Efectividad de los recursos a criterio de autoridades indígenas	100,00	0,00
Utilización de la cartilla – instructivo del udt-dnp	88,72	11,28
Entidades territoriales a las que se les ha dado capacitación	24,81	75,19

Fuente: DNP-UDT, Informe de seguimiento y evaluación a los recursos de PICN, Agosto 1997.

Cuadro 61
Evaluación del proceso de participación indígena en los Ingresos Corrientes de la Nación
vigencia fiscal de 1997 -Resultados de gestión-

Tema consultado -pregunta-	% si	% no
Resguardos con proyectos de inversión elaborados	90,7	9,3
Resguardos con presupuesto elaborado para 1997	84,5	15,5
Diferencia entre los recursos asignados y programados	27,8	72,2
Resguardos con convenios firmados	90,7	9,3
Dificultades en la firma del convenio	26,8	73,2
Resguardos con cuentas especiales independientes	94,8	5,2
Resguardos con cofinanciación de proyectos	28,9	71,1
Participación indígena en la contratación o ejecución de proyectos	87,6	12,4
Resguardos con control o sistema contable para seguimiento a la ejecución	14,4	85,6
Resguardos con conflictos internos generados por los recursos de picn	7,2	92,8
Resguardos con problemas por diferencia de saldos	3,1	96,9
Resguardos con recursos incorporados en presupuesto de entidad territorial	10,3	89,7
Resguardos con apoyo de e.t., oficinas de la dai en la programación picn	21,6	78,4
Entidades territoriales con seguimiento físico a la ejecución	90,9	9,1
Utilización, como guía, por e.t. de la cartilla - manual o instructivo del udt-dnp-	68,2	31,8
Dificultades de la e.t. para la administración de los recursos de picn	36,4	63,6

Fuente: DNP-UDT: Seguimiento a los recursos de transferencias asignados a los resguardos indígenas para la vigencia fiscal de 1997. Trabajo de campo.



Evaluación de la Gestión de los recursos de la PICN 1998-1999

Los resultados del seguimiento y la evaluación de estos recursos para los años 1998 y 1999, están registrados en los cuadros 62 y 63. Como puede observarse el número de temas consultados o de preguntas formuladas, disminuyó frente a las incluidas en el período 1996-1997. Pero, en términos generales, se lograron los resultados finales pretendidos en la evaluación.

En los temas más importantes para la programación y ejecución de estos recursos -firma de convenios, perfiles de proyectos de inversión elaborados, contabilidad y cuentas independientes respecto a las de las entidades territoriales-, los resultados fueron muy similares a los obtenidos en las evaluaciones realizadas en 1996 y 1997. En efecto, el 97,67% de los resguardos de la muestra, firmaron los convenios con los alcaldes o con los gobernadores de los departamentos -se trata de aquellos resguardos ubicados en lo que antiguamente se conocía como corregimientos departamentales-.

Cuadro 62
Evaluación de los recursos de PICN -Resultados de gestión 1998-

Tema consultado -pregunta-	% No	% Si	% N.R.
Firma del convenio	1,94	97,67	0,39
Mecanismos de seguimiento	17,05	77,52	5,43
Perfiles de proyectos de inversión	6,59	91,86	1,55
Elaboración de presupuesto	11,24	85,27	3,49
Contabilidad independiente	5,81	93,02	1,16
Incorporación de recursos del picn al presupuesto municipal	77,91	20,54	1,55
Asesoría municipal	15,89	82,95	1,16
Contratación del municipio con el resguardo para ejecución de proyectos	38,76	57,36	3,88
Consignación recursos picn en cuenta independiente	1,94	97,67	0,39

Fuente: Op. Cit. DNP-DDT. Documento para el desarrollo territorial n°. 54.

N.R.: No Responde.

Cuadro 63
Evaluación de los recursos de PICN -Resultados de gestión 1999-

Tema consultado -pregunta-	% No	% Si	% N.R.
Firma del convenio	3,35	94,05	2,60
Perfiles de proyectos de inversión	3,72	95,17	1,12
Contabilidad independiente	14,87	84,01	1,12
Incorporación de recursos del PICN al presupuesto municipal	82,16	17,47	0,37
Contratación del municipio con el resguardo para ejecución de proyectos	40,52	57,25	2,23
Consignación recursos PICN en cuenta independiente	2,60	91,45	5,95
Programa Reaforo	20,82	72,49	6,69

Fuente: DNP - DDT: Seguimiento y evaluación de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación 1998-1999, noviembre de 2001; Documento para el desarrollo territorial N°. 54.

N.R.: No Responde.

En cuanto al manejo de los recursos de la PICN de los resguardos en cuentas independientes a las de las entidades territoriales, el resultado fue del 97,67% para el año 1998 y del 92,45% para

1999. Aunque existe una leve diferencia entre los dos años, el comportamiento en este campo se aproxima mucho a los resultados de las evaluaciones realizadas en los dos años anteriores.

Otro aspecto importante es establecer la capacidad de los resguardos para elaborar los perfiles de proyectos, exigencia legal sin la cual no es posible ejecutar estos recursos. A pesar de las dificultades encontradas, en un comienzo, para la identificación y elaboración de los perfiles de proyectos de inversión por parte de las autoridades indígenas, el resultado final ha sido satisfactorio: en 1996, el 93,23% de los resguardos evaluados cumplió con este requisito, en 1997 bajó al 90,7%, en 1998 aumentó al 91,86% y en 1999 subió nuevamente al 95,17%.

Resultados de la programación y ejecución de los recursos de la PICN 1997-1999

Los resultados de los estudios de evaluación y seguimiento a las transferencias de los resguardos, dados en términos de porcentajes promediados, para el período 1997-1999, se puede apreciar en el Cuadro 64. El mismo cuadro muestra los sectores de inversión privilegiados por las comunidades indígenas.

Los cuatro primeros sectores -protección del ciudadano, vías, planeación y otros-, a pesar de haberlos incluido en el cuadro, no se deben tener en cuenta en un análisis riguroso, debido a que en el primero el porcentaje superó el cien por ciento, y los otros tres sectores no fueron incluidos en todos los años. Los que superaron el 100%, posiblemente se debió a traslados o adiciones presupuestales; por ejemplo, en el sector de protección al ciudadano en 1999 se programaron \$5.353.000 y se ejecutaron \$14.103.000. Como se puede observar, el promedio de ejecución para los tres años fue del 84,96%, el cual puede estar distorsionado debido a aquellos sectores en los cuáles el porcentaje de ejecución fue superior al 100%.

Hecha esta aclaración, se puede apreciar los sectores a los cuales se les dio prioridad para invertir estos recursos. Éstos, en su orden fueron: gestión de proyectos, 89,87%; bienestar social a grupos vulnerables, 86,81%; desarrollo institucional, 84,40%; educación, 84,17%; salud, 83,66%, justicia, 83,47%; agua potable y saneamiento básico, 82,70%; cultura y desarrollo comunitario, 82,28%; vivienda con el 78,36%.

De lo expuesto anteriormente, se da una conclusión importante: obsérvese como los tres primeros sectores privilegiados por las comunidades indígenas, es decir, gestión de proyectos, bienestar social a grupos vulnerables y desarrollo institucional, no se encuentran en el artículo 83 de la Ley 715; tampoco está incluido el sector vías, generalmente utilizado por los indígenas en arreglo de caminos veredales y puentes. Esto es interesante de resaltar, pues en esta nueva legislación que regula el tema, sólo se pueden invertir estos recursos en salud, incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de las comunidades indígenas.



Cuadro 64
Porcentaje de programación y ejecución por sectores de la PICN entre 1997 y 1999

Sector de inversión	% de Ejecución 1997	% de Ejecución 1998	% de Ejecución 1999	Promedio
Protección del ciudadano	100,00	94,49	263,46	152,65
Vías		109,63	85,70	97,66
Otros	118,91	71,87	79,88	90,22
Planeación		93,17	86,56	89,87
Gestión proyectos	72,27	101,34	94,18	89,27
Bienestar social a grupos vulnerables	81,70	82,69	96,03	86,81
Desarrollo institucional	74,14	89,91	89,13	84,40
educación	72,59	91,78	88,14	84,17
Salud	71,64	91,21	88,13	83,66
Justicia	87,89	77,64	84,90	83,47
Agua potable y saneamiento básico	70,90	95,51	81,70	82,70
Cultura	50,58	103,44	92,84	82,28
Desarrollo comunitario	74,46	88,70	83,67	82,28
Vivienda	56,32	88,08	90,69	78,36
Construcción y mantenimiento	76,49			76,49
Electrificación	64,70	84,56	78,97	76,08
Prevención y atención de desastres	58,18	90,01	79,41	75,87
Servicios públicos domiciliarios	75,57	85,91	64,08	75,19
Sector agrario	63,33	67,32	78,22	69,62
Educación física, recreación y deporte	44,37	81,57	82,66	69,53
Equipamiento municipal		61,59	54,12	57,86
Total	75,24	87,30	92,33	84,96

Fuente: DNP-UDT: Seguimiento a los recursos de transferencias asignados a los resguardos indígenas para la vigencia fiscal de 1997. Trabajo de campo.

DNP-DDT: Seguimiento y evaluación de la participación de los resguardos en los ingresos corrientes de la nación para el período 1998-1999. Documento para el desarrollo territorial N°. 54.

Sin embargo, con el fin de lograr mayor claridad respecto a la conclusión anterior se elaboró el Cuadro 65, el cual contiene la misma información del Cuadro 64, esto es, los sectores de inversión, dados igualmente en porcentajes promediados, pero abarcando todo el período 1994-2001. Allí se puede observar como los primeros cuatro sectores de inversión a los cuales les dieron prioridad las comunidades indígenas, coinciden con los que finalmente quedaron incluidos en la nueva legislación que rige el tema, es decir, educación, agua potable y saneamiento básico, salud y sector agrario.

Un aspecto de gran importancia para los pueblos indígenas, es que el sector incluido en la legislación anterior como “Desarrollo Institucional”, no aparece en las nuevas normas legales que regulan el tema. Esto preocupa a las comunidades indígenas, pues uno de los mayores problemas identificados en todas las evaluaciones ha sido la carencia o poca capacitación dada por parte del Estado a las autoridades y representantes legales de los resguardos, en lo concerniente a las transferencias. Conviene puntualizar que, precisamente este era el sector más utilizado por los indígenas para suplir esta falencia, dicho en otros términos, hoy día no puede invertirse esta clase de recursos asignados a los resguardos en desarrollo institucional y por lo tanto no es posible financiar proyectos orientados a la capacitación con los recursos del Sistema General de Participaciones, conocido en la cotidianidad indígena como *las transferencias*.

Cuadro 65
Distribución porcentual de recursos por vigencias fiscales -Sectores priorizados por
autoridades indígenas entre 1994 y 1999–

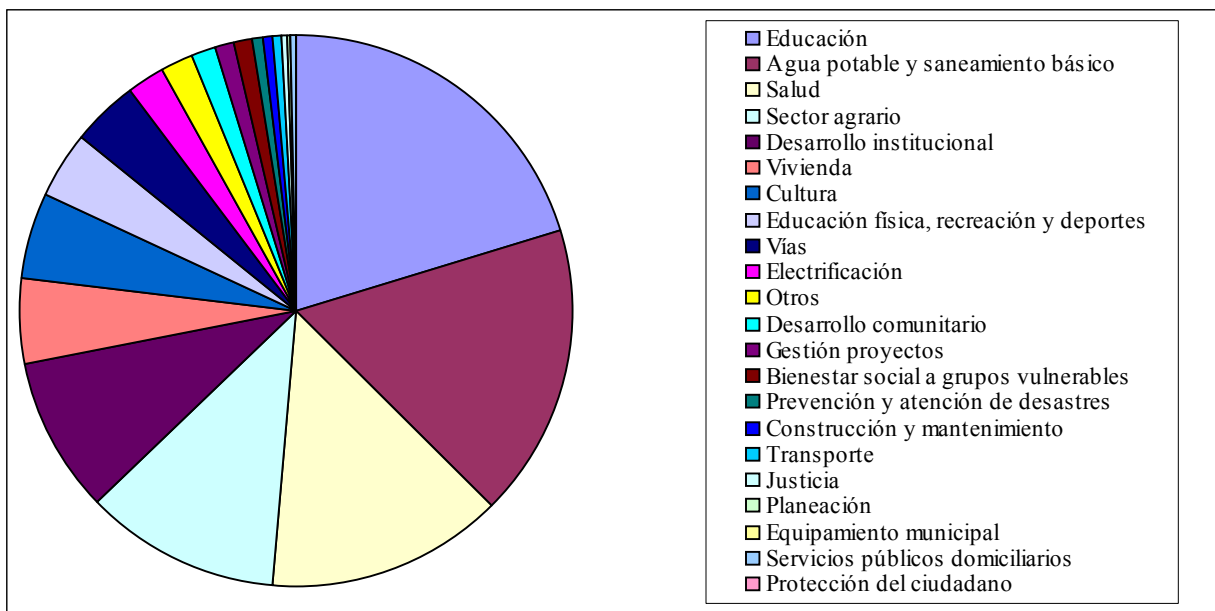
Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Educación	24,50	21,50	21,12	18,45	16,75	17,82	20,02
Agua potable y saneamiento básico	22,70	18,30	13,50	23,39	16,20	7,86	16,99
Salud	17,70	14,60	11,70	13,32	15,84	10,31	13,91
Sector agrario	7,90	10,40	11,70	8,46	9,26	18,90	11,10
Desarrollo institucional	7,30	9,90	9,60	8,24	11,24	9,59	9,31
Vivienda	3,60	6,40	4,30	3,21	5,37	6,35	4,87
Cultura	1,40	5,80	6,30	3,38	5,35	6,48	4,78
Educación física, recreación y deportes	3,90	5,80	6,30	1,92	2,50	3,18	3,93
Vías	5,70	4,40	4,90	0,00	3,47	4,00	3,75
Electrificación	0,40	2,50	2,10	2,95	2,29	3,09	2,22
Otros	0,00	0,00	0,00	7,60	1,46	3,18	2,04
Desarrollo comunitario	0,00	0,00	0,20	2,59	2,94	2,61	1,39
Gestión proyectos	0,00	0,00	0,00	1,43	3,81	1,81	1,17
Bienestar social a grupos vulnerables	0,80	0,50	0,80	0,41	0,78	2,37	0,94
Prevención y atención de desastres	0,30	0,50	1,00	0,64	0,44	0,70	0,60
Construcción y mantenimiento	0,00	0,00	0,00	3,21	0,00	0,00	0,54
Transporte	2,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,47
Justicia	0,10	0,30	0,40	0,43	0,40	0,50	0,36
Planeación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,99	0,34	0,22
Equipamiento municipal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,63	0,58	0,20
Servicios públicos domiciliarios	0,00	0,00	0,00	0,36	0,20	0,23	0,13
Protección del ciudadano	0,00	0,00	0,00	0,02	0,09	0,05	0,03

Fuente: DNP-UDT: Informes de evaluación y seguimiento a los recursos de transferencias de los resguardos, vigencias 1994, 1995, 1996.

DNP-DDT: Seguimiento y evaluación de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para el período 1998 y 1999, documento para el desarrollo territorial N°. 54, noviembre de 2001.



Gráfica 26
Sectores priorizados para la ejecución de los recursos de PICN asignados a los resguardos indígenas 1992-2001



Fuente: Cuadro 65

Dificultades y avances identificados en el proceso de programación y ejecución de los recursos asignados a los resguardos indígenas

En el proceso de programación, ejecución y seguimiento a los recursos asignados a los resguardos indígenas, y en los resultados de evaluación de estos recursos realizados por el DNP, se han identificado algunas dificultades y también muchos aciertos.

Dificultades encontradas en el proceso:

- Desconocimiento en las alcaldías y comunidades de los procedimientos a seguir para la ejecución de los recursos de PICN.
- Desacuerdos entre las municipalidades y los indígenas sobre los planes de inversión.
- Desacuerdos al interior de los resguardos sobre las prioridades del Plan de Inversión.
- Problemas logísticos como las dificultades para el desplazamiento de las autoridades indígenas.
- Falta de agilidad en los traslados de recursos a las cuentas de los resguardos.
- Ineficiencia en los mecanismos de control y seguimiento.
- Insuficiencia de asistencia técnica.
- Atomización de los recursos.
- Muchos resguardos programan valores superiores a los recursos comunicados por el DNP.
- Algunos resguardos firman los convenios o contratos con los municipios en fechas posteriores a las señaladas en las disposiciones legales.

- En muchos casos, no existe coherencia entre el proceso de programación y el de ejecución, lo cual dificulta el control y seguimiento a las transferencias.
- Carencia o poco acompañamiento institucional. Se espera que con la nueva legislación sobre el tema de las transferencias, mejoren los procesos de acompañamiento, asesoría y capacitación.
- Incorporación de los recursos de la PICN de los resguardos a los presupuestos municipales - 20,54% para la vigencia de 1998 y 17,47% para la vigencia de 1999-. Esto trajo como consecuencia la orientación de estos recursos en proyectos que no benefician a las comunidades indígenas.
- Suele encontrarse entidades territoriales que no cumplen con los requisitos legales de llevar contabilidad independiente de los recursos de la PICN de los resguardos respecto a los recursos del municipio -5,8% en 1998 y 14,8% en 1999-.

Algunos aspectos positivos en el proceso:

- La solución de necesidades básicas al interior de las comunidades.
- Avances en los procesos de programación y ejecución. Si se comparan los recursos ejecutados con los programados, se observa que el porcentaje de ejecución fue de 51,7% en 1994, 73,6% en 1996, 75,27% en 1997, 87,30% en 1998 y 92,33% en 1999, con un promedio de ejecución para el período 1995-1999 del 84,96%.
- La formación de dirigentes indígenas en la gestión y administración de sus propios recursos.
- La activa participación de las comunidades indígenas en el proceso de concertación.
- Contratación de los municipios con los resguardos para la ejecución de los proyectos incluidos en los contratos de administración -57,36% en 1998 y 57,25% en 1999-.
- Utilización de estos recursos en proyectos básicos como educación, salud, agua potable, vivienda y sector agropecuario.

En resumen, se puede decir que los recursos asignados a los resguardos indígenas provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, ha significado un proceso de ajuste y aprendizaje complejo para las comunidades indígenas y ha producido un cambio fundamental en las políticas de inversión pública para este sector de la población.

Para los pueblos indígenas, los trámites, tiempos, proyectos, convenios, constituyen una realidad nueva. Se han presentado conflictos entre municipalidades y cabildos, manejos inadecuados de los recursos, fricciones internas, pero muchas comunidades han realizado proyectos meritorios y el proceso parece avanzar cada vez con mayor seguridad y claridad.

Existe preocupación por lo que pueda suceder en comunidades de resguardos interétnicos o complejos, sin una organización supra-étnica o supra-doméstica que pueda canalizar los recursos de participación de manera equitativa y eficiente. Para algunos observadores las transferencias pueden acelerar procesos de deterioro cultural por la afluencia de recursos en dinero, lo que contribuiría a la monetización de la economía indígena tradicional. De otro lado, éstas generarían procesos ajenos de diferenciación social interna. Otros menos pesimistas ven en las llamadas transferencias la oportunidad para darle un impulso a las comunidades indígenas hacia sus propias metas de bienestar, mejorar los niveles de vida y en especial, aprender a gestionar sus propias iniciativas y a administrar de manera autónoma y eficiente sus recursos.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En la Constitución Política de 1991 a los pueblos indígenas se les reconocieron importantes derechos políticos entre estos, la participación en el Congreso de la República mediante una circunscripción electoral propia. -artículos 176 y 171-⁶⁸.

Es posible hablar de dos etapas de la participación política indígena en procesos electorales. En la primera etapa se hicieron evidentes algunos problemas para la adopción de formas organizativas de carácter político -distintas a las de reivindicación étnica-, así como dificultades de integración entre los representantes indígenas y las organizaciones, y para la adquisición de capacidades en la promoción de iniciativas propias en el Congreso. Obraba en contra, el desconocimiento de la mecánica política de los órganos de representación y la debilidad en las estrategias de alianza con otros sectores. De otro lado, el mecanismo de la circunscripción especial incentivó el oportunismo político de muchos indígenas que no eran parte orgánica de los movimientos sociales y que buscaban aprovecharse del voto de opinión urbano, voto que realmente ha sufragado en favor de los indígenas⁶⁹. Se conforman así grupos electorales conformados alrededor de algunos dirigentes o nombres indígenas pero sin un programa político indígena real. Inclusive, surgirían familias o personas pertenecientes a etnias con una amplia tradición urbana que intentarían monopolizar la representación política.

En una segunda etapa algunos representantes indígenas avanzan en la formulación de propuestas frente a temáticas concretas de interés de los pueblos indígenas. -asuntos territoriales, culturales, económicos, de salud y de autonomía entre otros-; se consolida la Alianza Social Indígena con la participación de sectores no indígenas pero no se logra una participación coherente en el Congreso. En lo regional y local se tienen mayores éxitos, el mayor de ellos es el alcanzado por un indígena del Departamento del Cauca que logra ser nombrado por elección popular como gobernador del Departamento. Los resultados para el año 2000 muestran la elección de más de veinte diputados regionales indígenas y más de cien concejales en el nivel nacional, además de otros cargos político-administrativos como las alcaldías municipales.

En las elecciones para el año 2002, fueron elegidos cuatro senadores y un representante a la Cámara, incluyendo un senador que estuvo entre los diez con la más alta votación en todo el país. Para este mismo período en los nuevos movimientos “independientes” que accedieron a la Cámara y al Senado los representantes indígenas tuvieron un papel importante.

En el Congreso se destaca la participación indígena en los debates sobre fumigaciones a cultivos de uso ilícito, la ley Orgánica del Plan de Desarrollo, reglamentaciones sobre el sistema nacional medioambiental, y la ley 691 de 2001 sobre salud para los pueblos indígenas.

⁶⁸ Según el artículo 171 de la Constitución Política, El Senado estará integrado por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional. Además, habrá un número adicional de dos senadores por circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. El artículo 176 de la Constitución Política, establece posibilidad de que los indígenas tengan un representante a la Cámara de Representantes por medio de la circunscripción especial.

⁶⁹ El sistema electoral permite a cualquier ciudadano votar por las personas de la circunscripción especial.

Los movimientos políticos indígenas

A partir de 1991 empezaron a participar políticamente movimientos como la ASI -Alianza Social Indígena-, Aico -Autoridades Indígenas de Colombia- y la MIC -Movimiento Indígena Colombiano que tuvo sus raíces en la Onic-, además de otras alternativas políticas como el PIC -Partido Indígena Colombiano-. Esto va de la mano con el hecho de que ocho dirigentes indígenas de diferentes filiaciones políticas fueran candidatos al Senado de la República para el periodo 2002-2006⁷⁰.

El cuadro siguiente muestra la pertenencia política de los concejales indígenas en el nivel nacional.

Cuadro 66
Concejales indígenas electos a nivel nacional avalados por ASI y Aico -2000-

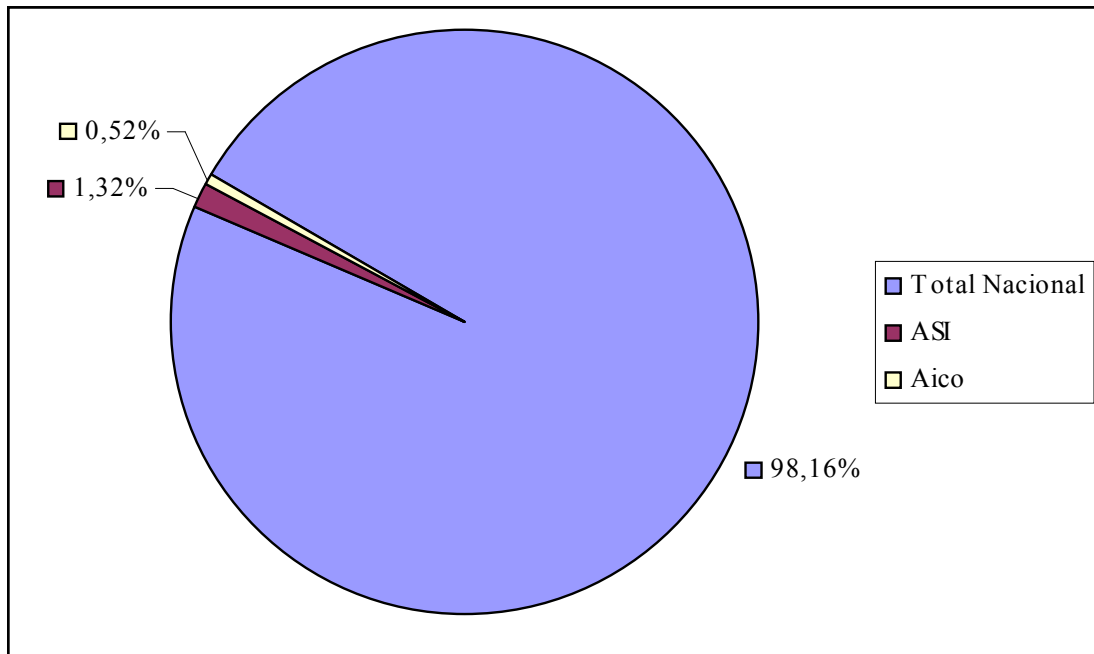
Concejales electos 2000	ASI	Aico	Total
Amazonas	1	0	1
Antioquia	14	0	14
Caldas	2	3	5
Cauca	102	4	106
Córdoba	1	5	6
Cundinamarca	1	0	1
Chocó	17	0	17
Guainía	1	2	3
Guajira	1	1	2
Huila	1	2	3
Meta	0	1	1
Norte de Santander	1	0	1
Nariño	3	40	43
Putumayo	2	7	9
Risaralda	2	0	2
Santander	2	0	2
Sucre	3	3	6
Tolima	6	0	6
Valle del Cauca	1	0	1
Vaupés	4	0	4
Vichada	7	5	12
Totales	172	68	240
Total concejales nacional			12.801

Fuente: Aico, ASI 2001 y Registraduría General de la Nación.

Para el año 2000, en la ASI la mayor participación en la elección de concejales se dio en el Cauca con 102 candidatos electos, mientras que en Aico fue en Nariño con cuarenta curules. Esto evidencia una creciente fortaleza de ambos movimientos políticos en estas dos regiones donde la población indígena es ampliamente representativa. Los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba y Putumayo tienen representación indígena en los concejos con más de siete candidatos electos en cada uno de ellos.

⁷⁰ El Tiempo. Febrero 7 de 2002.

Gráfica 27
Proporción de indígenas electos a concejo frente al total nacional elegido en el 2000



Fuente: Cuadro 66

Fortalezas y distribución de votos indígenas en el nivel regional

El Cuadro 67 muestra la distribución de votos según departamento en cuatro eventos electorales: la Asamblea Nacional Constituyente -ANC- en 1990, las elecciones a Senado en 1991, en 1994 y en 1998. Lo anterior contrastado con el porcentaje de población indígena por departamento en el nivel nacional. Los departamentos con más peso en proporción indígena por departamento son: La Guajira, Amazonas, Vaupés, Guainía, Vichada, Cauca y Nariño. Sin embargo, cuando se ve la representación en el nivel nacional, ésta se reduce a cuatro departamentos: La Guajira, Cauca, Nariño y Chocó.

Un fenómeno interesante es el peso que Antioquia y Bogotá tienen sobre el total de votos -no obstante la mayoría de votos a favor de los indígenas para la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron en el Cauca, 10.175-.

Puede verse también que las estrategias electorales por parte de los candidatos indígenas se han volcado a regiones como Bogotá y el Occidente Andino -Cuadro 68-, en el primer caso por el peso del voto de opinión -no indígena- y en el segundo debido a la elevada población indígena. Si se observan los datos más recientes para Bogotá en cuanto a Senado, se verá que para 1998, el 17,75% de la votación por candidatos indígenas se dio en la capital demostrando ser el segundo porcentaje más alto después de la región del occidente Andino. La baja incidencia de votantes indígenas se puede explicar además por otra razón que tiene que ver directamente con la

cedulación de éstos. Aunque no hay datos concretos, se sabe que una gran parte de la población indígena se encuentra sin cédular y en consecuencia no es apta para votar.

Cuadro 67
Distribución de votos según departamento en cuatro eventos electorales frente a porcentajes de población indígena nacional y departamental

Región / Departamento	% pobl. Indígena Departamental	% pobl. Indígena Nacional	Asamblea Nacional Constituyente. dic. 9/90	Senado oct 27/91	Senado mar 13/94	Senado mar 13/98	% Mar 13/98
Caribe							
Cesár	1,83	2,28	87	1.610	1.107	675	0,45
Córdoba	1,79	3,05	3.262	3.050	2.672	2.050	1,36
Magdalena	0,50	0,83	76	1.431	982	559	0,37
La guajira	31,77	19,87	614	7.667	1.960	3.491	2,32
Atlántico	0,02	0,06	232	2.601	2.493	1.743	1,16
Bolívar	0,02	0,04	131	1.152	1.034	901	0,60
Sucre	1,45	1,50	849	1.242	1.059	1.659	1,10
San andrés	0,03	0,00	7	229	117	177	0,12
Amazonía							
Amazonas	28,36	2,61	593	2.230	900	1.051	0,70
Caquetá	1,60	0,87	104	740	496	520	0,35
Guaviare	4,82	0,74	66	155	180	104	0,07
Putumayo	7,15	3,11	1.503	3.898	3.290	4.639	3,09
Vaupés	70,44	2,74	842	589	920	1.539	1,02
Guainía	37,48	1,82	386	786	710	1.455	0,97
Centro oriente andino							
Boyacá	0,34	0,60	838	2.000	1.437	1.252	0,83
Cundinamarca	0,09	0,24	1.177	3.823	3.483	4.075	2,71
Huila	0,17	0,20	521	1.274	823	1.713	2,58
Santander	0,02	0,05	1.003	2.569	2.795	3.873	1,00
N, Santander	0,30	0,52	272	2.265	860	1.502	2,93
Tolima	1,98	3,28	1.594	2.659	2.330	4.412	
Orinoquia							
Arauca	1,45	0,46	30	430	221	256	0,17
Vichada	22,96	2,51	164	551	915	1.642	1,09
Meta	1,12	1,01	239	785	1.061	1.353	0,90
Casanare	1,89	0,70	80	362	342	346	0,23
Occidente andino y costa pacífica							
Risaralda	1,02	1,24	874	11.011	11.565	16.533	11,00
Antioquia	0,30	2,07	4.059	3.734	496	3.021	0,76
Quindío	0,02	0,01	590	1.734	1.064	1.150	2,00
Caldas	4,37	6,22	2.499	1.943	2.169	3.005	11,82
Cauca	14,89	24,20	10.175	10.537	11.034	17.770	16,66
Valle del cauca	0,22	1,19	3.498	12.621	8.105	25.040	3,10
Chocó	8,99	4,68	2.027	901	3.050	4.657	
Nariño	5,27	11,12	6.531	6.736	6.604	11.239	7,48
Bogotá	0,02	0,17	9.253	23.855	29.023	26.693	17,75
Exterior						250	0,17

Fuente: Aico, ASI, 2001. Registraduría General de la Nación.

Cuadro 68
Distribución de votos según región en cuatro eventos electorales -incluye votos en Bogotá y en el exterior-

Región	% pobl. Indígena Región	Asamb. Nal. Const. Dic 9/90	Senado oct 27/91	Senado mar 13/94	Senado mar 13/98	% Mar 13/98
Caribe	27,62	5.258	18.982	11.424	11.255	7,49
Amazonía	11,89	3.494	8.398	6.496	9.308	6,19
Centro oriente andino	4,89	5.405	14.590	11.728	16.827	11,19
Orinoquía	4,69	513	2.128	2.539	3.597	2,39
Occidente andino costa pacífica	50,74	30.253	49.217	44.087	82.415	54,82
Bogotá	0,17	9.253	23.855	29.023	26.693	17,75
Exterior					250	0,17

Fuente: ASI 2001. Recopilación de datos de Registraduría General de la Nación.

Sobre la región del Cauca, es evidente su amplia ventaja en cuanto a la participación política. 120 de 172 concejales -70%- fueron elegidos en este departamento, demostrando una transformación en el comportamiento electoral hacia nuevas propuestas políticas en favor de los pueblos indígenas. Otro elemento que puede explicar la alta participación en el Cauca se debe a que desde 1971 el Consejo Regional Indígena -Cric- ha buscado consolidar un proceso de participación pública y presencia indígena en la vida del departamento.

Es importante observar de qué manera se han asociado los indígenas políticamente, pues no solo lo han hecho a través de organizaciones propiamente indígenas -Cuadro 69-. La mitad de los representantes para las elecciones de 1991 fueron avalados por el Partido Liberal. Los otros tres se distribuyeron entre la ASI, Aico y MIC. Para 1994 la distribución había variado un poco, pero el Partido Liberal continuaba con tres indígenas avalados. En 1998 el panorama además de variar en distribución, también lo hizo en diversidad con indígenas avalados por el Partido Conservador y los movimientos independientes. Si bien los tres movimientos que pertenecen a los pueblos indígenas han tenido una o dos representaciones en el Senado, los partidos tradicionales y los independientes⁷¹ también han sido decisivos en la ampliación de los espacios de participación política.

Cuadro 69
Distribución de senadores elegidos 1991, 1994, 1998 según filiación política

Senado	ASI	Aico	MIC	Liberal	Conservador	Movimiento Ciudadano	Total elegidos
27/10/01	1	1	1	3			6
13/03/94	2	2	1	3			8
13/03/98	2	1	1		1	1	6

Fuente: ASI 2001. Recopilación de datos de Registraduría General de la Nación.

⁷¹ En las elecciones del 10 de marzo del 2002, salió elegido el indígena Emberá Katío Gerardo Sumí, en el segundo renglón de los independientes, encabezados por el Senador Antonio Navarro Wolf, quien obtuvo cerca de 210.000 votos.

Algunas conclusiones

- Sin duda, la participación de los pueblos indígenas en la arena política ha sido el resultado de procesos sociales que han contribuido al desarrollo de su pensamiento político.
- El respaldo que se le ha dado a los indígenas en la política, ha sido principalmente por cuenta de un electorado no indígena -voto de opinión de las grandes ciudades-.
- La participación indígena en el aparato legislativo y los cargos electivos tienen un alto potencial si los movimientos indígenas y sus representantes logran forjar una unidad y llegan a concebir programas de acción coherentes de interés tanto indígena como del conjunto de la población. En esa dirección los temas ambientales y los relacionados con la defensa de los sectores sociales minoritarios y la profundización de la democracia cobran gran importancia.
- Hay una tendencia, para algunos inconveniente, a la proliferación de listas para la participación electoral lo que puede llegar a debilitar los procesos sociales y políticos indígenas.
- Parece existir todavía un sector importante de población indígena sin cédula y limitaciones económicas y logísticas para que los candidatos indígenas lleguen a sus electores indígenas.
- Es necesario fortalecer y capacitar a las organizaciones y movimientos sociales y políticos indígenas para mejorar su participación en las actividades públicas y en la vida política de la nación.