



**Universidad Externado de Colombia**  
**Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales**  
**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**William Tayo Aguilar**

**Políticas e Instituciones: Participación de las Comunidades Indígenas en el Sistema  
General de Regalías**

**Estudio de Caso en el Municipio de Jambaló (Cauca) y Uribia (La Guajira)**

**Bogotá D.C., Colombia, 2019**

**Universidad Externado de Colombia**  
**Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales**  
**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**William Tayo Aguilar**

**Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de Magister en**  
**Gobierno y Políticas Públicas**

**Director: Alejandro Balanzó**

**Políticas e Instituciones: Participación de las Comunidades Indígenas en el Sistema**  
**General de Regalías**

**Estudio de Caso en el Municipio de Jambaló (Cauca) y Uribia (La Guajira)**

**Bogotá D.C., Colombia, 2019**

*Este trabajo, que nació como una idea poco realizable para algunos, pero con mucho interés por descubrir lo que ocurría con estos pueblos indígenas, de la distancia que mantienen de lo que nosotros consideramos el desarrollo; lo dedico con todo mi corazón a mi familia, a mí, esposa Edith y a mis hijas María Alejandra y María Paz, a quienes tuve que abandonar por muchos días de lectura.*

*Muchas Gracias...*

## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios por su voluntad, a los profesores por sus aportes y los compañeros con el intercambio de experiencias, que fortalecieron mis conocimientos.

## Lista de abreviaturas

<b>CAR</b>	Consejo Asesor de Regalías
<b>CNR</b>	Comisión Nacional de Regalías
<b>CR</b>	Comisión Rectora
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>FCR</b>	Fondo de Compensación Regional
<b>FDR</b>	Fondo de Desarrollo Regional
<b>FNR</b>	Fondo Nacional de Regalías
<b>IAD</b>	Análisis del Desarrollo Institucional
<b>NBI</b>	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>RNNR</b>	Recursos Naturales No Renovables
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SMSCE</b>	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

## Tabla de Contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>XI</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>XII</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
Metodología .....	5
Justificación.....	9
Estructura del trabajo .....	11
<b>Capítulo I: Marco Conceptual.....</b>	<b>13</b>
1.1. Políticas e instituciones .....	13
1.1.1. Aproximaciones al neoinstitucionalismo.....	14
1.2. Análisis del Desarrollo Institucional .....	19
1.2.1. La arena de acción .....	21
1.2.1.1. Situaciones de acción.....	22
1.2.1.2. Los participantes. ....	24
1.2.2. Las variables exógenas .....	25
1.2.3. Las reglas.....	27
1.2.4. Las condiciones materiales – Biofísicas.....	28
1.2.5. Los atributos de la comunidad.....	29
1.3. Estado de arte .....	29
<b>Capítulo II: Sistema General de Regalías y participación de las comunidades indígenas... 32</b>	
2.1. Política Pública del Sistema General de Regalías en Colombia .....	32
2.1.1. Antecedentes del antiguo régimen de regalías. ....	33
2.2.1.1. Asignación de Regalías para las comunidades indígenas .....	35

2.1.2. Nuevo Régimen de Regalías.....	36
2.1.2.1. Principales cambios de la Reforma.....	39
2.1.2.2. Caracterización del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD....	41
2.1.2.3. Los proyectos .....	44
2.2. Asignación de Regalías para las comunidades indígenas .....	45
2.2.1. Participación de las comunidades indígenas en el municipio Uribia .....	50
2.2.2.1. Proyectos de regalías aprobados en el municipio. ....	53
2.2.2. Participación de las comunidades indígenas en el municipio Jambaló .....	54
2.2.2.1. Proyectos de regalías aprobados en el municipio. ....	57
<b>Capítulo III: Participación de las comunidades indígenas en el Sistema General de</b>	
<b>Regalías .....</b>	<b>59</b>
3.1. Incentivos y restricciones desde la perspectiva de los actores .....	59
3.1.1. Principales restricciones. ....	60
3.1.2 Principales incentivos .....	66
3.2. Variables exógenas identificadas en los municipios de Uribia y Jambaló.....	72
3.3. Interacciones y resultados en relación a la participación de las comunidades indígenas	
en el SGR en los municipios focalizados .....	77
3.3.1 Proyectos y comunidades indígenas en Jambaló .....	77
3.3.2 Proyectos y comunidades indígenas en Uribia .....	81
<b>Conclusiones .....</b>	<b>87</b>
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>97</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>105</b>

## Lista de Tablas

Tabla 1: Identificación de actores entrevistados.....	7
Tabla 2: Objetivos y estrategias metodológicas.....	9
Tabla 3: Variables que influyen en el comportamiento de los participantes según Ostrom (2005).....	22
Tabla 4: Proyectos aprobados en el Municipio de Uribia desde el año 2012 a febrero del año 2018.....	54
Tabla 5: Proyectos aprobados en el Municipio de Jambaló desde el año 2012 a febrero del 2018.....	58
Tabla 6: Actores entrevistados.....	60
Tabla 7: Proyectos Ejecutados por Comunidades Indígenas .....	70

## **Lista de Gráficas**

Grafica 1: Estructura para el Análisis Institucional .....	21
Grafica 2: Porcentajes de Distribución de Recursos en el SGR .....	40

## **Lista de Anexos**

Anexo A: Componente normativo de la política pública del SGR.....	105
Anexo B: Subsistemas de inversión del SGR.....	106
Anexo C: Requisitos para la viabilización y evaluación de proyectos de inversión .....	108
Anexo D: Matriz de participación efectiva.....	110
Anexo E: Matriz de Interacciones Actas Reunión OCAD.....	112
Anexo F: Estructura de las Preguntas en las Entrevistas .....	114

## Resumen

Este trabajo analiza cómo las instituciones que condicionan la elección de proyectos de financiamiento con recursos del Sistema General de Regalías, limitan la participación efectiva de las comunidades indígenas. Parte del análisis realizado con la información del Departamento Nacional de Planeación DNP, la Comisión Rectora de Regalías, las Entidades Territoriales, las Autoridades Locales y Representantes de las Comunidades Indígenas, entre otros actores, exploró la manera en que estas instituciones formales e informales presentes en la Política Pública, estimulan variables exógenas, crean restricciones e incentivos que limitan la interacción, participación y la autonomía de estas comunidades; haciendo que los beneficios que se logren no estén acorde con su planes de vida y etnodesarrollo.

**Palabras clave:** Neoinstitucionalismo, Análisis del Desarrollo Institucional, Sistema General De Regalías, Participación, Pueblos Indígenas, Etnodesarrollo, Cultura, y Resguardo Indígena.

### **Abstract**

This paper analyzes how institutions that determine the choice of financing projects function with the resources of the General Royalty System, the limit of the effective participation of indigenous communities. Part of the analysis carried out with the information from the National Planning Department DNP, the Rector Commission of Royalties, the Territorial Entities, the Local Authorities and Representatives of the Indigenous Communities, among other actors, exploring the way in which these formal and informal forms present in Public policy, stimulating variables, exogenous restrictions, restrictions and incentives that limit the interaction, participation and autonomy of these communities; The benefits obtained are not agreed with the plans of life and development.

**Key words:** Neoinstitucionalismo, Institutional Development Analysis, General Royalty System, Participation, Indigenous Peoples, Ethnodevelopment, Culture, and Indigenous Resguardo.

## Introducción

Las regalías en Colombia se han constituido como una contraprestación en favor del Estado, producto de la explotación de los recursos naturales no renovables, en adelante RNNR, frente a la cual, según la Corte Constitucional de Colombia (2002), las entidades territoriales tienen el derecho de participación. Su objeto, principalmente, es contribuir al desarrollo social, a partir de la explotación de estos recursos, a través de la inversión en proyectos dirigidos a solucionar necesidades básicas insatisfechas o que traigan progreso a las regiones.

Desde esta lógica, el esquema de distribución de los recursos, entró en vigencia con la Ley 141 de 1994, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se reguló el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, y se establecieron las reglas para su liquidación y distribución.

Con esta Ley, aproximadamente el 80% de los recursos provenientes de las regalías, se asignaban a proyectos en 9 departamentos del país favoreciendo a menos del 50% de los municipios. Estos proyectos, para entonces, eran aprobados exclusivamente por los entes territoriales, quienes tenían total discrecionalidad para definir las inversiones que se realizaban con estos recursos

Sin embargo, para el año 2011 el país acumulaba, crecientes posibilidades de generación de una bonanza de ingresos, por cuenta de la expansión de la actividad minero energética, se llevó a cabo una reforma Constitucional al régimen de regalías efectuada por el Gobierno Nacional en el 2011 y aprobada mediante acto legislativo No 05 de 2011<sup>1</sup>, con el que se estableció el Sistema

---

<sup>1</sup> Adicionalmente el gobierno evaluó el sistema anterior de regalías, identificando que existían problemas estructurales en la ejecución de los proyectos, que motivaron aún más la reforma constitucional. Se ha evidenciado que los Departamentos y Municipios que contaban con los recursos de regalías y compensaciones no cumplían con lo exigido por la ley en referencia a los indicadores mínimos de cobertura en los sectores

General de Regalías -SGR, fundado en cuatro (4) pilares: i) Ahorro para el futuro: Regalías para estabilizar la inversión regional y reducir la volatilidad cambiaria, ii) Equidad: Regalías para todos, iii) Competitividad Regional: Regalías motor del desarrollo regional y iv) Buen Gobierno: Uso eficiente y con probidad.

Esta reforma, según Pérez (2014), cambió radicalmente la manera en que los recursos provenientes de regalías se distribuían, creando un sistema complejo en su operación. El 80% de recursos que antes de la Reforma, se distribuían en los departamentos en los que se llevaba a cabo explotaciones de RNNR, pasaron a distribuirse en diferentes fondos<sup>2</sup>; así mismo, el 20% restante que antes del 2011 se iba al Fondo Nacional de Regalías (para financiar proyectos de inversión priorizando a aquellas entidades territoriales que no recibían regalías directamente), pasó a asignarse de manera directa a las entidades territoriales que eran productoras de RNNR.

Ahora bien, el Sistema General de Regalías dentro de sus objetivos específicos para las comunidades étnicas asentadas en el territorio nacional, debía propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades indígenas en estos recursos, con acciones coordinadas y sistemáticas, en armonía con sus planes de vida y etnodesarrollo (Ley 1530, 2012)<sup>3</sup>. Sin embargo, después de 6 años de la implementación de la política y de aprobados 12.336 proyectos por un valor de \$29,3 billones por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD,<sup>4</sup> de los diferentes niveles de gobierno, las comunidades indígenas acceden únicamente al 2,06% de estos recursos, siendo beneficiarias en 350 (\$604 mil millones) de los 634 proyectos de inversión viabilizados con enfoque diferencial.

---

mencionados; lo que permite deducir, según lo señalado por Castillo (2013) que tener esta fuente adicional de recursos no garantizaba la mejoría en las condiciones de vida de la población y la corrección o mitigación de los efectos de las actividades mineras y de hidrocarburos desarrolladas en sus territorios.

<sup>2</sup> En el Fondo de Desarrollo Regional FDR y Fondo de Compensación Regional FCR, se distribuyen el 80% de los recursos asignados para inversión.

<sup>3</sup> Numeral 7 artículo 2. "Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras, del pueblo ROM o Gitano y de 105 pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos".

<sup>4</sup> Información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP a corte del 15 de febrero de 2018, como fuente primaria mediante oficio consecutivo No 20184440164171.

En el nivel municipal, escenario donde se ubican estas comunidades indígenas y se establecen los acuerdos con el Gobierno, la participación es del 1,84% (\$207 mil millones) (Ley 1530, 2012)<sup>5</sup>; iniciativas que son financiadas con recursos de los Municipios de las asignaciones específicas de regalías y aprobadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD Municipal (DNP, 2015), y que deben estar acorde con los lineamientos del enfoque diferencial definidos en la política.

Esta condición objetiva, puede convalidarse en los diferentes niveles de gobierno en que se dio la aprobación de los 350 proyectos, 226 (65%) en el municipal, 66 (19%) en el departamental, 51 (14%) en el regional y 7 (2%) en el nacional; siendo los municipios las entidades territoriales que están obligados a hacer el mayor esfuerzo de focalización. Desde la ejecución, 336 (96%) son ejecutados por entidades territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales CAR < municipios con 267> y 14 (4%) por entidades públicas descentralizadas y de la sociedad civil.

En el ejercicio de la designación de los ejecutores de los proyectos, los OCAD están facultados para designar a las comunidades indígenas debidamente organizadas como entidad pública y reconocidas por el Ministerio del Interior; sin embargo, este incentivo no está siendo aplicado, luego de identificar que en el territorio nacional únicamente dos asociaciones de comunidades indígenas ejecutan tres proyectos por un valor de \$2.140 millones; de los cuales ninguno de ellos fue aprobado por OCAD municipales, lo que deja ver dificultades en las interacciones para la participación y cooperación.

Adicional a este panorama, se identifican en el diseño e implementación de la Política Pública del SGR, elementos como la creación de los triángulos de gobierno OCAD como cuerpos colegiados responsables únicamente de la priorización, viabilización y aprobación de los

---

<sup>5</sup> Según el artículo 40, “los municipios con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior, donde se encuentren asentadas comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras debidamente acreditadas por la autoridad competente, destinarán al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en esa población”.

proyectos, conformados exclusivamente por miembros de los diferentes niveles de gobierno y en donde las comunidades indígenas participen como invitados con voz, pero sin voto; no obstante, se presume que estas iniciativas deben articularse con sus planes y políticas de etnodesarrollo.

El carácter no vinculante para los OCAD de las recomendaciones emitidas por los comités consultivos conformados por los OCAD e integrados por las comunidades indígenas; la designación mayoritaria como ejecutores de proyectos a entidades de carácter público no indígenas y minoritaria a organizaciones de la sociedad civil, que en el caso específico de las comunidades indígenas para ser designadas deberán acreditar un acto administrativo de reconocimiento; la presentación de las iniciativas con enfoque diferencial únicamente por las autoridades o representantes de los resguardos indígenas; la disposición por parte del Estado de una ventanilla única para la presentación de proyectos por parte de las comunidades Indígenas con registro único en el Ministerio del Interior; la definición según niveles de gobierno de porcentajes de financiamiento de los proyectos para estas comunidades, que termina convirtiéndose en el deber cumplido de la política pública y el apoyo que puede brindarles el Estado en la estructuración misma de sus proyectos con enfoque diferencial, que sólo estas comunidades conocen de fondo sus planes y políticas de etnodesarrollo; hacen un escenario complejo en el que las comunidades indígenas se ven marginadas en cuanto a su participación.

De acuerdo con lo que se ha venido explicando, la pregunta que guió esta investigación fue la siguiente: **¿Qué efectos tienen las instituciones que condicionan el acceso de comunidades indígenas a los recursos del Sistema General de Regalías en sus procesos de participación?**

En este sentido, la hipótesis que soportó la investigación realizada argumenta que las instituciones que regulan la elección de proyectos de financiamiento con recursos del Sistema General de Regalías limitan la participación efectiva de las comunidades indígenas; en la medida en que existen variables exógenas, restricciones e incentivos que limitan la interacción, participación y la autonomía que tienen estas comunidades indígenas y, a su vez, los beneficios que se logran sobre su calidad de vida y etnodesarrollo.

En relación con los objetivos, el objetivo general apunta a analizar los efectos que tienen las instituciones que condicionan el acceso de las comunidades indígenas a los recursos del Sistema General de Regalías en sus procesos de participación. Como objetivos específicos, se establecieron los siguientes: 1. Identificar, desde el enfoque de Análisis del Desarrollo Institucional, las instituciones que condicionan el acceso de las comunidades indígenas a los recursos del Sistema General de Regalías; 2. Caracterizar el sistema de interacción de los actores mediante el uso de los supuestos teóricos del enfoque de Análisis del Desarrollo Institucional y los insumos obtenidos en el trabajo de campo realizado para esta investigación; 3. Evidenciar la manera en que la participación de las comunidades indígenas es limitada por el sistema institucional dispuesto.

### **Metodología**

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, esta investigación tuvo como principal interés evidenciar la manera en que, las instituciones que condicionan el acceso de las comunidades indígenas a los recursos del SGR, limitan su participación. Para esto, a continuación, se presenta el encuadre metodológico y teórico utilizado para lograr los objetivos previstos.

En primera instancia, se consideró que existe una multiplicidad de variables que van más allá de las disposiciones legales, que inciden en la interacción de las comunidades indígenas al sistema dispuesto para distribuir los recursos del SGR, que van dirigidos a proyectos que apoyan su etnodesarrollo. Para comprender esto, se evidenciaron las instituciones formales e informales, así como las condiciones propias de las comunidades indígenas y de los entes territoriales en el caso de estudio, que impactan su participación.

En segunda instancia, para vislumbrar lo anterior, se consideró necesario utilizar el enfoque propuesto por Ostrom (2012), del Análisis del Desarrollo Institucional, que, en el marco del neo institucionalismo, permite comprender, con mayor complejidad, los fenómenos y variables que inciden en la arena de acción y que generan ciertos resultados e interacciones. Para esto, fue

necesario retomar apartes del neo institucionalismo, con el fin de introducir los elementos del enfoque mencionado y su utilidad en el marco del desarrollo de esta investigación.

En tercera instancia, se consideró que la participación de una población específica (que para el caso de estudio son las comunidades indígenas en los municipios seleccionados) en el marco de la elección de proyectos que son financiados con recursos cuyo principal fin es generar el desarrollo de esta misma población, no consiste en comprenderlos como seres concedores y receptores sino como actores que, de manera exclusiva, comprenden sus propias necesidades y particularidades, y que por tanto, el no vincularlos como decisores de estos proyectos, se constituye en un elemento que limita el mismo fin de los proyectos y su participación real.

El caso de estudio mediante el que se ejemplificó lo expuesto en párrafos anteriores, corresponde a los procesos de participación de las comunidades indígenas en la formulación de los proyectos financiados con recursos provenientes del SGR, en los municipios de Jambaló (Cauca) y Uribia (La Guajira). La selección de estos municipios se realizó bajo los criterios de características sociodemográficas, culturales y político-administrativas, propias de estos territorios, según estadísticas oficiales (DANE, 2005), que evidencian una alta concentración de comunidades indígenas, altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, asignaciones importantes de recursos de regalías y la ubicación en sus territorios de las estructuras propias de la autonomía territorial indígena reconocidas por la ley.

La investigación tiene como fundamento el enfoque cualitativo, desde el que fue posible abordar la complejidad de los factores que determinan y limitan la participación de la comunidad indígena en lo referenciado en párrafos anteriores. A través de este enfoque, fue posible, por un lado, vislumbrar los elementos y variables que caracterizan las interacciones de las comunidades indígenas en el proceso relacionado al acceso al SGR, no solo desde la formalidad de las instituciones que condicionan el proceso, sino de aquellos elementos propios de la cotidianidad de los entes territoriales, de la comunidad y del mismo curso del manejo de la política. Por otro lado, este enfoque permitió comprender la manera en que la participación de los indígenas no es

suficiente para sus expectativas ni para los mismos objetivos de la financiación de proyectos que procuren su etnodesarrollo.

El proceso de recolección de información se realizó, en primera medida, a través de la búsqueda y obtención de información de fuentes secundarias y bibliográficas. Entre estos se resaltan documentos del Departamento Nacional de Planeación – DNP, del Gobierno Nacional, entre otros. El objetivo de este proceso, fue caracterizar, desde las disposiciones legales y formales, las instituciones que condicionan la manera en que las comunidades indígenas acceden a los recursos del SGR, así como las interacciones entre los diferentes actores involucrados.

En segunda medida, y como medio de técnica, se diseñaron y aplicaron instrumentos cualitativos en el marco de entrevistas abiertas, con el fin de vislumbrar la manera en que, la participación de las comunidades indígenas, se ve limitada por las instituciones y variables que se caracterizan a lo largo de esta investigación. Este elemento fue importante porque, desde la experiencia de los actores entrevistados, se amplió el conocimiento sobre la manera en que las disposiciones actuales en el proceso, limitan los propósitos por los que fue creada la financiación de los recursos del SGR, relacionados a generar desarrollo en estas comunidades desde su enfoque diferencial. A continuación, se relacionan los actores entrevistados:

Tabla 1:

Identificación de actores entrevistados

Tipo de actor según enfoque de análisis	Identificación de actores	Propósito de la entrevista
<p>Corresponden a actores centralizados, que incentivan el establecimiento de reglas e incentivos, así como la aplicación de sanciones.</p> <p>Son los encargados de implementar los mecanismos de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los objetivos de la política.</p> <p>Sus acciones están siempre determinadas y motivadas por las reglas formales de la política.</p> <p>Desde el enfoque teórico institucional terminan siendo los hacedores de la política, pero a su vez algunos de ellos participan en la etapa ejecución como</p>	<p>Autoridades de Gobierno en el orden nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador de Seguimiento del SMSCE del DNP, Luis Felipe Sierra.</li> <li>• Coordinador de Monitoreo del SMSCE del DNP, Arbey Avendaño.</li> <li>• Asesores Técnicos de la Comisión Rectora / director de la Dirección del Sistema General de Regalías del DNP, María Fernanda Cepeda.</li> <li>• Comisionado miembro de la Comisión Rectora de Regalías CR, alcalde de Castilla la Nueva - Meta, representante de los</li> </ul>	<p>Conocer los procesos como se asignan los recursos del SGR a las comunidades indígenas, los principales actores que intervienen, las reglas formales e informales que determinan la participación en la aprobación de los proyectos para estas comunidades.</p> <p>Identificar finalmente los resultados del diseño y ejecución de la política; así como las apreciaciones que tienen las autoridades nacionales sobre las limitantes o incentivos que determinan una participación efectiva o</p>

Tipo de actor según enfoque de análisis	Identificación de actores	Propósito de la entrevista
<p>delegados del Gobierno Nacional en las Sesiones de los OCAD.</p>	<p>municipios productores del País, William Medina Caro.</p>	<p>no de las comunidades indígenas.</p>
<p>Son funcionarios públicos representantes de los Municipios y Departamentos ante los OCAD, que ejecutan la política y ponen en práctica las reglas formales e informales en la arena de acción que constituye las sesiones de los OCAD.</p> <p>Sus acciones responden a la aplicabilidad operativa de la política, atendiendo las reglas formales y adecuándolas a las características particulares de sus territorios.</p> <p>Desde el enfoque teórico institucional terminan siendo los ejecutores y dinamizadores de la política, instituciones capaces de tomar decisiones en una situación de acción.</p> <p>Algunos de ellos ejercen un rol asignado por la norma, la secretaría técnica de los OCAD, siendo los responsables por la focalización y enlace de las comunidades indígenas.</p>	<p>Autoridades de Gobierno Local</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador de Cauca o su delegado para el OCAD municipal de Jambaló, Gobernación del Cauca, Mildred Ordoñez.</li> <li>• Secretario Técnico para el OCAD municipal de Jambaló, Gobernación del Cauca, Eduar Mina.</li> <li>• Secretario Técnico del OCAD municipal de Uribia, Alcaldía de Uribia, José Manuel Curvelo.</li> <li>• Alcaldesa Municipal de Jambaló, Alcaldía de Jambaló, Flor Ilva Troches Ramos.</li> <li>• Secretario de Planeación Municipal de Jambaló, Alcaldía de Jambaló, James Eduardo Medina Cruz.</li> </ul>	<p>Conocer bajo que reglas formales e informales se ejecuta política, como es el mecanismo de focalización de las comunidades indígenas, y asignación de los recursos de regalías en sus municipios.</p> <p>Identificar cuáles son las prácticas que se desarrollan en el ejercicio de formulación y estructuración de los proyectos para estas comunidades, los impactos que estas inversiones han tenido y principales problemáticas de estos colectivos.</p> <p>Finalmente conocer las posturas frente a la participación de las comunidades indígenas en los recursos de regalías.</p>
<p>Son los actores colectivos de la situación de acción. Participan dentro de la arena de acción como invitados, con capacidad para deliberar, pero limitados para decidir.</p> <p>Son delegados por sus comunidades para que representen sus intereses, y adopten posiciones racionales en la arena de acción para defender sus intereses.</p> <p>Dentro de la política pública son los responsables de formular sus proyectos para sus comunidades y presentarlos ante los OCAD, desde un enfoque diferencial y acorde con sus planes de vida y etnodesarrollo.</p>	<p>Representantes de comunidades indígenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad Indígena 1, Resguardo Indígena Jambaló, Harold Secue.</li> <li>• Autoridad Indígena 2, Resguardo Indígena Jambaló, Zully Campos.</li> <li>• Autoridad Indígena Uribia Resguardo Media Luna 1, William Iguarán.</li> <li>• Autoridad Indígena Uribia Resguardo Media Luna 2 Alta Guajira, Nancy Gutiérrez.</li> <li>• Autoridad Nacional Indígena – Secretario Técnico Mesa Permanente De Concertación ONIC, Gerardo Jumi.</li> </ul>	<p>Conocer como las comunidades conciben el proceso de asignación de los recursos de regalías que les corresponde por ley, los actores que influyen en esa asignación y las prácticas que ellos identifican que pueden limitar su participación efectiva.</p> <p>Confirmar con estos colectivos su participación en estos recursos, cuáles han sido los beneficios de los proyectos que han sido ejecutados en sus comunidades, y conocer sus perspectivas frente a las instituciones que condicionan esa participación.</p>

Tabla 2:

Objetivos y estrategias metodológicas

Objetivos específicos	Marco teórico y categorías conceptuales	Estrategias metodológicas para la recolección de información
1. Identificar, desde el enfoque de Análisis del Desarrollo Institucional, las instituciones que condicionan el acceso de las comunidades indígenas a los recursos del Sistema General de Regalías	Instituciones Instituciones formales Asimetrías de la información Incentivos de la política pública	Entrevistas realizadas a los hacedores, ejecutores y dinamizadores de la política; que están involucrados en los procesos de asignación, priorización y aprobación de los proyectos.  Búsqueda de información bibliográfica relacionada con los enfoques de política pública, Neo institucionalismo y consulta normativa sobre la reforma al régimen de regalías. Solicitudes de información al DNP como administrador del SMSCE sobre recursos asignados a los colectivos, estado de los proyectos, resultados de la implementación de la política y cumplimiento de la estrategia de capacitación y fortalecimiento de las capacidades a las comunidades indígenas.
2. Caracterizar el sistema de interacción de los actores mediante el uso de los supuestos teóricos del enfoque de Análisis del Desarrollo Institucional y los insumos obtenidos en el trabajo de campo realizado para esta investigación	Arenas de acción, constituidas por los dos <i>holons</i> : situaciones de acción y participantes.	Entrevistas realizadas a los hacedores, ejecutores y dinamizadores de la política; que participan en las arenas de acción y determinan las interacciones para la aprobación de los proyectos.  Solicitudes de información a las Secretarías Técnicas de los OCAD para el suministro de las actas de las sesiones de los OCAD donde se aprobaron los proyectos para estas comunidades y consulta de los aplicativos dispuesto por el SMSCE para el reporte de información de las inversiones aprobadas por los OCAD.
3. Evidenciar la manera en que la participación de las comunidades indígenas es limitada por el sistema institucional dispuesto	Incentivos de la política pública Instituciones Instituciones formales e informales Variables exógenas	Entrevistas realizadas a los representantes y autoridades de las comunidades indígenas, para conocer las posibles limitantes y expectativas que tienen del sistema de regalías.  Búsqueda de información bibliográfica relacionada con los alcances del enfoque de Análisis de Desarrollo Institucional ADI.

**Justificación**

En la vía de analizar los limitantes que, en el campo de las políticas públicas, existen para la resolución de los problemas colectivos, es necesario contribuir a ese marco teórico, con nuevas variables y elementos que permitan generar conocimiento y avanzar hacia la solución de los problemas que aquejan a las comunidades diferenciadas.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de avanzar en la construcción de sociedades realmente inclusivas, parte de la estructuración de verdaderos instrumentos de intervención, que contemplen las diferencias estructurales que existen entre los pueblos, el conocimiento, su cultura, sus derechos a participar y sus visiones sobre lo que realmente quieren de desarrollo, pero quizá lo más importante, que sean capaces de armonizar necesidades con acciones de intervención y así reducir definitivamente la agudización de las diferencias.

La relación entre políticas e instituciones ha sido ampliamente estudiada por diferentes autores, tales como North (1993), Peters (1999), Eslava (2008), Vargas (2008), Rodríguez (2011), Dávalos (2011) y Fontaine (2015), que analizan la manera en que estas segundas condicionan la calidad, la pertinencia y la eficiencia de las primeras. Estas instituciones tienen que ver tanto con las disposiciones formales que regulan, limitan o incentivan acciones en el marco de las normas y reglas explícitas dentro de una comunidad, así como con aquellas propias de las prácticas, la cultura, la convivencia, las costumbres, entre otras que, aunque no visibles, también hacen parte del mismo sistema institucional. En este sentido, la comprensión del sistema institucional que condiciona la manera en que los individuos participan y se benefician de las políticas, así como develar y reflexionar acerca de los limitantes que también se pueden generar, es importante para quienes queremos avanzar en alternativas de cambio social y llamar atención sobre prácticas que agreden la justicia social.

Si bien, existen algunas aproximaciones sobre el tema con algunas reflexiones sobre la reforma al régimen de los recursos de regalías; no existe una investigación robusta con elementos rigurosos que analice el tema de investigación, lo que resulta ser una problemática que evidencia la desigualdad social que enfrenta este tipo de comunidades diferenciadas. En esa misma línea, es importante aportar a las reflexiones teóricas y contextuales, al análisis de la manera como las comunidades indígenas resultan ser beneficiarias por un sistema construido bajo el objetivo de cerrar las brechas sociales y generar la inclusión de estas sociedades marginadas. Por eso, la posibilidad de incrustar nuevos planteamientos y enfoques al análisis de los procesos de

formulación y ejecución de las políticas públicas no solo contribuye a enriquecer sus resultados sino también a aportar a la reivindicación con las desigualdades que ha sufrido esta población, para posicionar a los pueblos indígenas como sujetos igualitarios en su relación con el Estado o con otros actores.

De esta manera, surgen nuevos desafíos al estudio de las políticas públicas, al análisis de sus causas, consecuencias, y resultados que logran en las comunidades; pero también a como se está desarrollando el proceso de formulación, la toma de decisiones en la implementación, el rol de los actores involucrados, los verdaderos alcances y las limitaciones que tienen o generan al momento de aterrizarlas en los pueblos indígenas.

### **Estructura del trabajo**

Este trabajo se estructura a partir del interés en analizar la manera en que las instituciones condicionan, y, particularmente, limitan la participación de las comunidades indígenas en los proyectos financiados por el Sistema General de Regalías. Para esto, en el primer aparte (el presente), se exponen los propósitos de la investigación, así como su metodología, relevancia y estructura.

De manera posterior, se presentan tres capítulos así: el primero, expone el marco conceptual y el enfoque sobre el que se realiza el estudio. Para esto se inicia abordando la relación entre políticas e instituciones y se introduce la importancia del neoinstitucionalismo para la comprensión de esto. Luego, se hace énfasis en el enfoque del Análisis del Desarrollo Institucional caracterizando y conceptualizando los elementos que se tendrán en cuenta a lo largo de la investigación.

El segundo capítulo, presenta el contexto de la investigación. Para esto se explica el funcionamiento del Sistema General de Regalías en Colombia, así como las disposiciones institucionales que lo regulan y sobre las que se tejen las relaciones entre los diferentes actores involucrados. En esta vía, se hace especial énfasis en las instituciones que regulan la asignación

de recursos de regalías a las comunidades indígenas, así como la manera en que estas participan y acceden a los mismos. En este aparte, se introduce de manera general, una caracterización acerca de la participación de las comunidades indígenas en cada uno de los municipios focalizados por esta investigación.

El tercer capítulo, devela la manera en que las comunidades indígenas en los municipios focalizados participan en los procesos de asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías. Para esto, se exponen los hallazgos del trabajo de campo realizado que evidencian la manera en que su participación es limitada por las instituciones que condicionan su acceso, pero, además, la manera en que esto no permite el cumplimiento de los propósitos base sobre los que se crea el financiamiento proveniente del SGR, relacionados al mejoramiento del entorno y el etnodesarrollo de estas comunidades.

Finalmente, en el último aparte de este documento, se presentan las principales conclusiones producto de la reflexión realizada a lo largo de la investigación y que responden a los objetivos planteados por la misma.

## **Capítulo I: Marco Conceptual**

Este capítulo tiene por objetivo presentar el marco conceptual sobre la que se desarrolló esta investigación. Se construyó con los siguientes objetivos: 1. Fundamentar los resultados de la investigación que giran en torno de la comprensión de las instituciones y del sistema de interacción dispuesto para la asignación de recursos del SGR dirigidos a las comunidades indígenas; 2. Aportar a las reflexiones conceptuales que explican la relación y el funcionamiento de las políticas públicas a través del sistema institucional.

Conforme a esto, la estructura de este capítulo es así: en la primera parte, se presentan algunas aproximaciones conceptuales al institucionalismo y al neoinstitucionalismo. La idea de esta presentación es conceptualizar el marco general de análisis sobre el que se desarrolla la lógica de esta investigación y dilucidar la manera en que las reglas sociales construyen y determinan las decisiones de los actores y la manera en que estos interactúan.

De manera posterior, se hará énfasis al enfoque de Análisis del Desarrollo Institucional y los principales elementos que permiten su comprensión. Para esto, se utilizará la propuesta de Ostrom (2015) y algunos aportes de Roth (2010), que, analizados desde el neoinstitucionalismo, resaltan más allá de los marcos normativos, una multiplicidad de elementos por el que se condicionan las interacciones de los actores y profundizan en el carácter de las reglas. Finalmente, algunos resultados de las investigaciones que resaltan factores que influyen la participación de estos colectivos civiles, en la implementación de una política.

### **1.1. Políticas e instituciones**

Para entender la relación entre las políticas y las instituciones, se debe desarrollar en primera instancia, los enfoques que permiten esta comprensión. En este sentido, con el objetivo de

recolectar los aportes teóricos que permiten evidenciar la manera en que las políticas están determinadas por un sistema institucional complejo que dispone la manera en que los actores involucrados intervienen, a continuación, se resaltarán los elementos principales que, desde el neo institucionalismo, dan cuenta de lo anterior.

### **1.1.1. Aproximaciones al neoinstitucionalismo**

Para la comprensión del neo institucionalismo, es necesario desarrollar, en primera instancia, el concepto de institucionalismo. Este, según Vargas (2008), es la versión originaria que, aunque, desde una “concepción limitada, permite entender la manera en que las instituciones tienen la capacidad de develar, guiar y explicar estructuras sociales” (p. 47).

El institucionalismo, desde la perspectiva de autores como Peters (1999), hace referencia a los aspectos formales del gobierno, en el que se incluyen las disposiciones legales, que estructuran las maquinarias en el mismo sistema de gobierno; esto hace referencia a que las acciones políticas están directamente condicionadas a estas disposiciones. Para esto, el autor aborda la existencia de instituciones formales e informales en cuanto a “los rasgos estructurales de gobierno que constituyen la sociedad, que son estables en el tiempo, que afectan el comportamiento individual y que, usualmente se fundamentan en cierto sentido de valores compartidos” (p. 109).

Desde esta perspectiva, las instituciones formales hacen referencia a las que suelen estar plasmadas por escrito y son explícitas; por ejemplo, las constituciones, leyes, normas, contratos que procuran organizar una comunidad y las dinámicas en esta. Por otra parte, las instituciones informales, son aquellas “pueden ser extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales” (Soria, s.f, p. 1). Dentro de este grupo se incluye, por ejemplo, aquellas normas de comportamiento que son socialmente reconocidas, códigos de conducta, costumbres, tradiciones y la propia cultura.

Sin embargo, para autores como Vargas (2008), Oliver (1991) y Macridis (1963), el institucionalismo dejaba de un lado elementos importantes que también explican la manera en

que las instituciones guiaban los comportamientos en la estructura social. En esta vía, estos autores argumentan que, dentro del institucionalismo, no se tienen en cuenta elementos como la búsqueda de los individuos de su beneficio particular como un elemento que motiva sus acciones, no se permite entender la complejidad social de los procesos y la influencia que genera una multiplicidad de variables a las decisiones políticas de los acuerdos sociales.

Es así como el neoinstitucionalismo, surge como “un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes para la formulación e implantación de políticas públicas” (Vargas, 2008, p. 49). March y Olsen (1989), Oliver (1991), y Vargas (2008), resaltan que son las instituciones las que determinan los intereses, las relaciones y los comportamientos entre los individuos.

En este sentido, los autores mencionados, coinciden en que el neo institucionalismo tiene en cuenta el individualismo metodológico<sup>6</sup> que explica la manera en que las acciones humanas son el resultado de la acción individual “cuyas interacciones en las estructuras legítimas las instituciones; este individualismo metodológico tiende a incentivar a los individuos en función de sus acciones” (Vargas, 2008, p. 49).

Desde esta lógica, Vargas (2008), explica que el neoinstitucionalismo tiene en cuenta la naturaleza de las normas, en tanto se entiende que, así como una norma formal puede perder su fuerza moral gradualmente en el tiempo, una norma informal como las diferentes formas de gobernanza no puede tener necesariamente estándares fijos. En este punto, se hace importante la comprensión de la heterogeneidad del Estado como un cuerpo socialmente estructurado.

---

<sup>6</sup> La definición más clara, es la de Elster (1982): El IM es la tesis según la cual todos los fenómenos sociales deben ser explicados en términos de individuos, propiedades de esos individuos (tales como creencias deseos, otros estados mentales o acciones) o relaciones entre esos individuos. Dicho de otro modo, cualquier explicación sociológica, para ser inteligible, debe poder ser «reducida» o entendida en términos de esos tres tipos de entes, y únicamente de ellos (Noguera, 2003, p. 4). Según Vargas (2008), el nuevo institucionalismo se cimenta en un individualismo metodológico que se fundamenta en el principio de que todos los resultados de las acciones humanas se explican por la acción individual cuyas interacciones en las estructuras legitiman las instituciones. Este individualismo metodológico tiende a incentivar a los individuos en función de sus acciones.

Esta heterogeneidad hace referencia a la diversidad de dinámicas que involucran la manera en que en el orden social del Estado se toman decisiones, se definen y priorizan problemas de gobierno, se asignan disposiciones y responsabilidades a los actores involucrados, se incentivan a los individuos a optar por determinadas situaciones, se tiene control sobre el mismo orden social, entre otros elementos que no necesariamente, pueden ser estandarizados.

Conforme a esto, es importante entender la relación explícita entre las interacciones de los actores y las instituciones dentro del Estado. Es decir, pareciera que no hay interacción sino está mediada por disposiciones formales o informales sobre las que los actores toman sus decisiones. Ante esto, North (1990), plantea que:

Las instituciones son las reglas del juego en la sociedad o, más formalmente, son las restricciones humanamente concebidas que moldean la interacción humana. Por lo tanto, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico [...] Conceptualmente, la diferencia clara que es necesario hacer es entre las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma como se juega el juego. Pero el objetivo del equipo dentro de ese conjunto de reglas es ganar el juego [...] Moldear las estrategias y las habilidades del equipo a medida que se desarrolla es otro proceso separado del moldeamiento de la creación, la evolución y las consecuencias de las reglas (North, 1990, p. 3)

Es así que haciendo un dialogo entre North (1993) y Rodríguez (2011), las principales características del neoinstitucionalismo, son: En primer lugar, *considera las consecuencias de los costos de transacción y plantea que el intercambio no es libre de costos*, pues gracias a estos se determinan las instituciones, planteándose que los costos de información “son la clave de los costos de la negociación, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir compulsivamente los acuerdos” (North, 1993, p. 43). Para North las transferencias que ocurren en un intercambio significan costos que son el resultado de que las dos partes procuren determinar los valores atribuidos a estos bienes; no obstante, reconoce que existen asimetrías de información entre los jugadores.

Este *reconocimiento de la existencia de información incompleta y asimétrica*, constituye la segunda característica, definida como la información incompleta que puede poseer una parte respecto de la otra frente a los atributos del bien o servicio que se intercambia, ya que para ella representa una utilidad el ocultamiento de la información, “lo cual tiene sustento bajo el supuesto conductual que maximice la riqueza, donde una de las partes del intercambio engañará, robará o mentirá cuando el resultado de esa actividad sea mayor que el valor de la oportunidades alternas que se le ofrezcan” (North, 1993, p. 47). Producto de lo anterior, surge la necesidad de asegurar el cumplimiento obligatorio de los acuerdos, el cual no significa ningún problema cuando el cumplimiento de los acuerdos beneficia los intereses de la otra parte; bajo esa perspectiva entonces, surge un tercer planteamiento del enfoque que *incorpora el papel del intercambio de los derechos de propiedad y los contratos que aseguran las transacciones*, los cuales corresponden a los derechos “que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen” (North, 1993, p. 51).

Desde esta lógica se tiene entonces, que son las instituciones las que proporcionan finalmente la estructura de ese intercambio que, junto con la tecnología empleada, determina el costo de la transacción; es así como debemos preguntarnos entonces que tan efectivo resuelven las instituciones los problemas de coordinación, dado que “es algo que está determinado por la motivación de los jugadores en función de su utilidad, la complejidad del medio, y la habilidad de los jugadores para descifrar y ordenar el medio entendido como la medición y el cumplimiento obligatorio” (North, 1993, p. 51). Por consiguiente, resulta obvio que, para crear un modelo de instituciones, se debe explorar profundamente las características estructurales de las limitaciones informales, las normas formales y su cumplimiento obligatorio y el modo en que estas evolucionan; entendido esto como la cuarta característica que *establece expresamente las restricciones o limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana*.

Conforme a esto, se tiene que las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, pero “las limitaciones informales encajadas

en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas” (North, 1993, p. 17); en ese sentido se tiene que las limitaciones institucionales formales e informales dan como resultados organismos particulares de cambio que nacen a partir de los incentivos contenidos en el marco jurídico “y por lo tanto dependerán de él para las actividades que emprenden para su evolución hasta alterar las instituciones” (North, 1993, p. 19).

Se considera entonces que en todas las sociedades, desde la más primitiva a la más avanzada, la gente se impone limitaciones para dar una estructura a las relaciones e interacciones con los demás; en ese sentido las instituciones informales son las reglas no escritas, que se acumulan con el tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres y son el resultado de la evolución de los códigos de conducta, los valores, las ideas, son parte de la cultura<sup>7</sup> y “tradiciones de las sociedad; en ese sentido no requieren de una fuerza exógena para su cumplimiento y las sanciones de su incumplimiento son meramente morales y privadas” (Rodríguez, 2011, p. 90). Contrario a lo anterior, las limitaciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos y son restricciones creadas por el hombre para resolver problemas específicos, cuyo cumplimiento es obligatorio y “se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir; aun así, se tiene que la adopción de reglas formales no constituye una condición suficiente para el buen funcionamiento y resultado económico exitoso” (Rodríguez, 2011, p. 90).

Es así como el neoinstitucionalismo plantea una quinta característica, *aceptando el papel de las acciones colectivas y la organización de los grupos sociales*, integrados por personas unidas en torno a un propósito común para alcanzar determinados objetivos y elevándolas al nivel de los llamados agentes de cambio institucional. En ese sentido resulta importante diferenciar que las instituciones tienen el propósito de definir la forma en que el juego se desarrollará y las oportunidades que hay en una sociedad y “las organizaciones son los jugadores y las creadas

---

<sup>7</sup> Rodríguez (2011) referenciando a Boyd y Richerson (1985) definen la cultura como la transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta.

para aprovechar esas oportunidades, cuyas interacciones entre ambas determinan la dirección del cambio institucional” (Rodríguez, 2011, p. 91).

Ahora bien, tendríamos entonces, que garantizar el cumplimiento de los acuerdos no sería posible, si no se aplica la última característica del enfoque que *reconoce la importancia del marco jurídico, las leyes y su papel fundamental en la acción gubernamental y como estas sirven de medio para moldear el comportamiento individual*; “entendida como el sistema judicial, mecanismo fundamental para garantizar el cumplimiento de las reglas de juego que deben facilitar las actividades y transacciones de los agentes económicos” (Rodríguez, 2011, p. 94).

Esta característica, es importante en la investigación porque establece los mecanismos de regulación, que posee el gobierno para moldear el comportamiento individual y desde el que se disponen las estrategias de participación de las comunidades en la política pública, así como los límites, motivaciones a las acciones individuales y colectivas. El cumplimiento, involucra la capacidad del gobierno, de monitorear y hacer cumplir los acuerdos; pero esta aplicabilidad podría ser incierta, por razones no solo de ambigüedad del marco, sino por la incertidumbre del comportamiento de los agentes. Constituye el ejercicio de hacer efectivas las reglas, permitiendo a los actores desempeñarse en un entorno de certidumbre y de garantía de los derechos.

## **1.2. Análisis del Desarrollo Institucional**

El Análisis del Desarrollo Institucional propuesto por Ostrom (2015) es una expresión del neoinstitucionalismo, dado que permite la comprensión de la heterogeneidad de los elementos propios que condicionan las interacciones humanas en el marco de los fenómenos políticos.

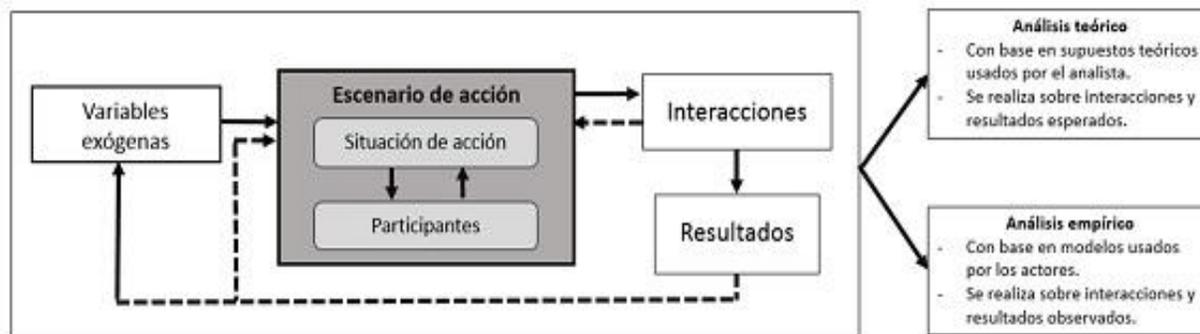
A partir del IAD, Ostrom (2015), pretende dilucidar la manera en que las instituciones condicionan los comportamientos individuales y las interacciones entre los actores en el marco del sistema político. Así mismo, la manera en que estos individuos guían sus acciones a partir de un sistema de incentivos. En esta lógica, toma especial relevancia la definición de las instituciones como el conjunto de disposiciones, de carácter formal o informal que, en el marco

de incentivos y limitaciones, utilizan los individuos para interactuar y tomar decisiones en los asuntos públicos. En esta vía, la autora propone que es posible que algunas relaciones e instituciones de carácter informal transitan a la formalidad y, al contrario, legitimando decisiones y acciones en la esfera social.

Desde este enfoque, Ostrom (2015), brinda a la elección racional un elemento estructural para analizar el proceso de toma de decisiones, esto es que el individuo y las organizaciones como tomadores de decisiones están sujetos, no solo a su lógica racional sino al marco de instituciones formales e informales en el cual están circunscritos (Roth, 2010, p. 126).

Esta elección racional, hace referencia a la exigencia que tienen los individuos de elegir la mejor alternativa dentro de un conjunto de alternativas factibles, sobre las cuales un individuo puede elegir de dos maneras; paramétricamente cuando el sujeto enfrenta condiciones y restricciones que están dadas, haciendo una estimación de las restricciones y luego actúa en consecuencia, y estratégicamente cuando su elección influye en la actividad de los demás, al mismo tiempo que las decisiones de los demás lo afectan personalmente.

Ante esto Ostrom (2015) aconseja utilizar en cualquier análisis los tres supuestos básicos de la teoría de la elección racional: “i) los individuos poseen tanta información de la estructura de una situación como la que contiene la misma situación; ii) los individuos asignan una valoración interna completa y consistente a los resultados, la cual es una función monótonica de los pagos externos propios; iii) después de hacer un análisis completo de la situación, los individuos eligen una acción a la luz de sus recursos para maximizar el beneficio material neto esperado para ellos mismos, dado lo que se espera que los otros hagan” (Ostrom, 2015, p. 11). Es así que el IAD se ha constituido en un marco conceptual y metodológico compartido, que propone el desarrollo de un análisis taxonómico multinivel de los componentes subyacentes a las situaciones que enfrentan actores humanos.



Grafica 1: Estructura para el Análisis Institucional

Fuente: Ostrom (2005). Tomado de Benedetti (2017).

Esta estructura, expone los principales elementos y variables que toma el análisis en el marco del enfoque propuesto. En el nivel focal de análisis de izquierda a derecha las variables exógenas influyen en la estructura del escenario de acción, generando interacciones que producen resultados. Los criterios de evaluación ubicados a la derecha de la estructura se emplean para juzgar el rendimiento del sistema cuando se examinan los patrones de interacción y sus resultados. Los resultados retroalimentan a los participantes y a la situación y pueden llegar a transformarlos con el tiempo. En el curso del tiempo los resultados pueden también influir lentamente en algunas de las variables exógenas.

### 1.2.1. La arena de acción

Ostrom (1990) propone la noción de “*arenas de acción*” como el *holon*<sup>8</sup> identificado o centro del análisis, en el cual interactúan tanto participantes como situación de acción<sup>9</sup>; esta es reconocida como el lugar o espacio en el que suceden todas las interacciones. La arena de acción entonces, se constituye en la unidad principal para visualizar el comportamiento y los diferentes arreglos entre los actores que suceden a partir de la disposición institucional (formal e informal) que condicionan las acciones y decisiones entre los mismos.

<sup>8</sup> Entendidos como subpartes de una unidad que, a su vez, se subdividen en partes cuya articulación constituye un patrón.

<sup>9</sup> Participantes y situaciones de acción se entienden a su vez como *holons*.

### 1.2.1.1. Situaciones de acción.

Ahora bien, esta comprensión solo emerge en el momento en que están, se dinamizan en lo que Ostrom (1990) llama las situaciones de acción; las que hacen referencia, según la misma autora, a la serie de participantes (individuales o corporativos); las posiciones asociadas a roles que han de ser ocupadas por los participantes; los resultados potenciales; la serie de acciones posibles y las relaciones y funciones entre mapas de acción y productos realizados; los controles que un individuo puede tener con relación a la función anterior; la información disponible para los participantes sobre acciones, productos y sus interrelaciones; y los costos y beneficios asignados a las acciones y productos (entendidos como incentivos y disuasiones).

Ante esto, Roth (2010), plantea que una situación de acción se refiere al espacio social donde los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambiando bienes y servicios, resuelven problemas, dominan a otros o pelean. En este escenario, Ostrom (2005), menciona que el análisis de entender la manera en que las reglas influyen en el comportamiento de los participantes, requiere la observación de siete variables, expuestas a continuación:

Tabla 3:

Variables que influyen en el comportamiento de los participantes según Ostrom (2005).

Variable	Descripción
Los participantes	<p>Son quienes, en una situación de acción, son entidades capaces de tomar decisiones, que se encuentran en una determinada posición y que tienen capacidad de elegir acciones de un conjunto de alternativas disponibles en los nodos de un proceso de decisión. Los participantes en situaciones de acción pueden ser actores colectivos (naciones, empresas privadas, etc.). “Cuando estos son organizaciones se consideran <i>en</i> la situación como si fuera un único individuo, único pero vinculado a una serie de situaciones adicionales en su propia organización” (Ostrom, 2015, p. 79). Se consideran entonces, los atributos de los participantes, entre estos el número de los participantes y el carácter individual o grupal de los mismos, distinguiéndose “aquellos que comparten las mismas características culturales y los atributos individuales como el género, edad, nivel educativo, pertenencia étnica, entre otros” (Roth, 2010, p. 133). En este sentido, las situaciones de acción interdependientes requieren al menos dos participantes, pero cuando se añade un tercer participante la estructura de la situación se modifica sustancialmente.</p> <p>En un análisis de política para considerarse un conjunto de individuos como un actor <i>compuesto</i>, según Ostrom (2015), “debe asumirse que los individuos tienen la intención de participar en una acción colectiva. Hay que asumir que los individuos implicados tienen la intención de crear un producto de conjunto o lograr un objetivo común<sup>10</sup> (p. 81).</p>

<sup>10</sup> Es importante mencionar que, los atributos de los participantes también “se ven afectados por las reglas que estructuran la situación de acción. En ese sentido puede haber individuos con ciertas características atribuidas o adquiridas como el origen étnico, el género o la educación, a los que se les puede prohibir la participación” (Ostrom & Vallina, 2015, p. 82).

Variable	Descripción
Las posiciones	Son calificadas como los roles o papeles que cada participante entra a ocupar en la interacción. En palabras de Roth (2010), “la naturaleza de la posición asignada a los participantes en la situación de acción define la calidad del participante en la situación misma, le permite tomar ciertas decisiones y le prohíbe otras” (p. 133).
Los resultados potenciales	Relacionan los costos y beneficios externos a resultados a través de reglas de recompensa; los cuales, siguiendo a Ostrom (2015), pueden ser: i. Los resultados materiales que obtienen los participantes como resultado de una cadena de acciones; ii. Los costos y recompensas materiales asignados a las acciones y resultados mediante reglas de recompensa; iii. La valoración de los participantes respecto a la combinación del primer y segundo componente.
Las estrategias y sus respectivos resultados	Hacen referencia al conjunto de acciones posibles y la función que relaciona las acciones con los resultados alcanzados. La especificación completa de los movimientos “que se pueden efectuar en todas las contingencias posibles en un juego repetitivo o en una sola jugada se denomina estrategia” (Ostrom & Vallina, 2015, p. 87-88).
Los controles de los individuos	Se refiere al control que posee el individuo con respecto a esta función. Es decir, hace referencia a la oportunidad de los individuos para controlar y manejar una situación. Tal como reitera Ostrom (2015), los conceptos de oportunidad, control y poder se definen, por lo tanto, en función de la situación. El poder de un individuo en una situación es el valor de la oportunidad (el rango de resultados que permite la situación) multiplicado por la extensión del control (p. 93).
La información	Relacionada con la propia disposición que tengan los actores sobre esta para guiar o motivar sus acciones. Los participantes de una situación de acción pueden tener acceso a información completa e incompleta. Casi en todas las situaciones de acción se asume que los participantes tienen acceso al número de participantes, posiciones, resultados, la información de que disponen otros jugadores, y las recompensas de los mismos, es decir conocen toda la estructura de la situación de la acción. En muchos casos la suposición de que la información sea completa o incompleta puede estar relacionada con la complejidad de la misma situación de acción que se está estudiando, la estructura del lenguaje que se emplea, los canales de comunicación y el tipo de comunicación que debe estar presente en la situación de acción.
Los costos y beneficios	Involucra aquellos incentivos o elementos disuasorios que asignan acciones y resultados. Ostrom (2015), señala que estos son acumulativos y se pueden representar en beneficios monetarios (como recompensas) o impuestos y multas (como sanciones).

Fuente: Elaboración propia a partir de postulados de Ostrom (2005).

Ampliando este análisis, la autora menciona que en el análisis del desarrollo institucional y en el marco de la arena de acción, es importante entender que hay dos escenarios en los que los humanos obtienen diferentes resultados según la estructura particular en la que estos interactúan: en una sociedad abierta o en una sociedad cerrada. En una sociedad abierta, los individuos con el tiempo pueden influir, en la estructura de las situaciones de acción en las que participan habitualmente, modificando la configuración de las reglas que influyen en la estructura de tales situaciones. Para hacerlo se trasladan a niveles de análisis más profundos (situaciones de acción de *elección colectiva* o de *elección constitucional*), donde los resultados que se producen son cambios en las reglas de otras situaciones de acción. Por otro lado, según la autora, en una sociedad cerrada, los individuos, a nivel operativo, poseerán pocas oportunidades de modificar las reglas a cualquier nivel y es fácil que acaben ubicados en situaciones con un alto grado de explotación.

Así mismo, hay un elemento importante que toma relevancia en este análisis. Este tiene que ver con el supuesto que propone Ostrom (2015), en el que analiza que de la manera en que se incluyen o excluyen los diferentes participantes por reglas diferentes, se desencadenarán problemas de coordinación y estabilidad de los acuerdos que resulten en de la interacción de los mismos. En este punto, la capacidad de auto organización de diferentes grupos de interés, así como su autodeterminación toma especial relevancia, puesto que será una respuesta a esta situación.

### ***1.2.1.2. Los participantes.***

Los participantes entendidos como el segundo *holon* de la estructura del IAD son quienes imprimen la dinámica al mundo institucional. Para Ostrom (2015) y Roth (2010), el modelo de elección racional opera en unas situaciones específicas, el cual está sustentado en tres supuestos fundamentales donde los individuos: i) tienen la información completa sobre la situación de decisión, ii) tienen preferencias estables y transitivas, que les permite construir una función monótonica de los pagos esperados, y iii) después de analizar la situación tomarán la alternativa que maximice sus beneficios.

A partir de lo anterior el IAD, según Roth (2010), analiza que el rol de los participantes está guiado por elementos tales como: el procesamiento de la información y la retroalimentación, en el que es importante tener en cuenta el supuesto de la racionalidad limitada (Roth, André-Noël, 2010, p. 162) (Cuervo, Jolly, & Soto, 2016, p. 542)<sup>11</sup>, así como la tendencia a construir modelos mentales que les permita tomar decisiones razonables; la manera en que los individuos tienden a construir el modelo mental más apropiado para cada situación; así mismo, el contexto cultural de los individuos juega un papel fundamental en los modelos mentales, por cuanto la cultura puede ser entendida como los modelos mentales compartidos y estructurados a lo largo del tiempo en

---

<sup>11</sup> Bajo el supuesto propuesto por Herbert Simón, los seres humanos tenemos una racionalidad limitada derivada de la limitación cognitiva y de los marcos culturales en los cuales nos desenvolvemos.

De otra parte, Simon plantea que, frente a la incertidumbre y a la posibilidad de cálculo de anticipación sofisticado, el tomador de decisiones apoya su razonamiento en “atajos procedimentales” para realizar su elección. El más exactamente conocido entre ellos es la solución de una solución satisfactoria, en lugar de la búsqueda de una solución óptima.

una comunidad específica, y también puede ser vista como un proceso de transferencia generacional de las experiencias pasadas.

Así mismo, Ostrom (2015) plantea la importancia de la comprensión de los participantes como pieza clave en la comprensión de las situaciones de acción, a la luz de tres condiciones: superar los supuestos de la racionalidad total del individuo, determinar los procesos de aprendizaje y con ello la modificación de los modelos mentales y analizar las motivaciones humanas. El proceso de superar los supuestos de la racionalidad total del individuo, se relacionan con la tendencia de los participantes a dar sentido al mundo que los rodea, es decir, su tendencia a construir modelos mentales o representaciones de diversas situaciones que les permita tomar decisiones razonables.

Por su parte, la determinación de los procesos de aprendizaje y con ello la modificación de los modelos mentales, inicia desde luego, con el adelanto por parte de los participantes de los procesos de retroalimentación, para el ajuste continuo del modelo mental más apropiado para cada situación, de tal forma que los modelos explicativos los acerquen más a la posibilidad de tomar las mejores decisiones de acuerdo con cada situación de acción; así, como para el contexto cultural de los individuos, los cuales juegan un papel fundamental en los modelos mentales compartidos y estructurados a lo largo del tiempo en una comunidad específica.

Finalmente, analizar las motivaciones humanas implica su identificación satisfactoria a partir del desarrollo de instrumentos que permitan analizar y reconectar los marcos normativos del individuo y del contexto en el cual está inscrito y las orientaciones del cálculo racional. Estas motivaciones humanas pueden estar ligadas al reconocimiento, al miedo a la culpa, la honorabilidad, a la valoración de la autonomía como autodeterminación, entre otras.

### **1.2.2. Las variables exógenas**

A su vez, las arenas de acción están afectadas por variables exógenas y producen resultados que posteriormente se constituirán en factores que afectan a los mismos participantes y a la situación de acción; así se hace énfasis en que cuando los resultados derivados de una interacción

se consideran productivos para los participantes, estos buscarán mantener e incrementar tales interacciones (Roth, 2010, p. 129).

En este contexto, Ostrom (1990), sostiene que existen tres variables que afectan la estructura de una arena de acción: las primeras son las reglas. Estas se las puede entender como “algo” dado por una autoridad para ser compartido y entendido de manera conjunta por parte de los participantes: “reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos, dirigidos a obtener orden y predictibilidad entre humanos, creando clases de personas que corresponden a clases de acciones requeridas, prohibidas o permitidas con relación a los resultados requeridos, permitidos o prohibidos, o de cara a la probabilidad de ser monitoreado o sancionado en un modelo predecible” (Roth, 2010, p. 130).

Para Ostrom (1990), si los individuos participan voluntariamente en una situación, deben compartir un cierto sentimiento general de que la mayor parte de las reglas que gobiernan la situación son apropiadas, de lo contrario el costo de imponer su cumplimiento se vuelve elevado y a veces imposible mantener la predictibilidad en el curso de una acción voluntaria (Ostrom & Vallina, 2015, p. 61).

El segundo tipo de variables que afectan la estructura de la arena de acción son los atributos biofísicos y materiales del entorno. Estos factores afectan y transforman algunas variables de la situación de acción, tales como los resultados, las series de acción, las relaciones entre acción y productos, entre otros. Existen varios tipos de bienes y servicios cuyas características son: i) *la exclusión*, que hace referencia al grado de dificultad para restringir el número de participantes que se benefician de la provisión de un bien o servicio y ii) *la sustractibilidad de uso*, que hace referencia al hecho que cuando un individuo hace uso de un bien o servicio determinado, lo hace “no disponible”, para el resto de los individuos.

Finalmente, el tercer tipo de variables son aquellas relacionadas con los atributos de la comunidad. Ostrom (1990), propone varios atributos tales como los valores de comportamiento aceptados de manera general en una comunidad; el nivel de entendimiento común que

potencialmente comparten los participantes sobre la estructura de tipos particulares de arenas de acción; el grado de homogeneidad en las preferencias de aquellos que viven al interior de determinada comunidad; el tamaño y composición de la comunidad relevante y el rango de inequidad en los activos básicos entre los participantes<sup>12</sup>.

### 1.2.3. Las reglas

A partir de los elementos expuestos, el análisis de la manera en que los participantes se desenvuelven en la arena de acción a partir de las disposiciones y variables del entorno, deriva al análisis de las reglas, las normas y las estrategias compartidas o por lo menos reconocidas por parte de los mismo como expresiones institucionales que describen las oportunidades y restricciones. En esta vía, siguiendo los planteamientos de Ostrom (2015), existen tres niveles de reglas que influyen acumulativamente en las acciones que se llevan a cabo y en los resultados que se obtienen en cualquier situación de acción y que se señalan a continuación:

*Las Reglas Operativas:* influyen directamente en las decisiones cotidianas que efectúan los participantes en cualquier escenario. Pueden cambiar con rapidez – de un día para otro-; *las Reglas de Elección Colectiva:* influyen en las actividades operativas y en los resultados, determinando quien puede participar y las reglas específicas que se pueden usar al cambiar las reglas operativas. Estas cambian a un ritmo más lento; *las Reglas de Elección Constitucional:* primero afectan las actividades de elección colectiva al determinar quién puede ser electo como participante y las reglas que habrán de usarse en la elaboración del conjunto de reglas de *elección colectiva*, que a su vez influyen en el conjunto de reglas operativas. Poseen el ritmo de cambio más lento. (Ostrom & Vallina, 2015, p. 102).

Para Ostrom (2015) y Roth (2010), la comprensión de las reglas implica develar la realidad que estas mismas estructuran; la autora devela una relación directa y dependiente entre las situaciones y las condiciones existentes en estas y las reglas. Para ello, abarca la siguiente clasificación: “i) a través de órdenes o jurisdicciones que las mismas reglas crean, ii) a partir de

---

<sup>12</sup> Esta visión de Ostrom se aproxima al juego de valores, compartidos por una comunidad, así la diferencia cultural dificulta, facilita o incrementa los costos de creación y sostenimiento de reglas. Es así como la cultura influye en los modelos mentales que pueden compartir quienes participan en una situación.

la relevancia que la regla provenga de un ente gubernamental, lo que la hace formal, o que provenga de su uso y significado compartido, de allí su informalidad, iii) a partir de su origen, ya sea de un externo o puedan ser el resultado de una evolución” (Roth, 2010, p. 147). De la misma manera Cole, afirma que las reglas formales legales deberían tener un papel más substancial en los estudios de ADI, por cuanto “Los casos de estudio y los meta análisis, especialmente los que se enfocan en grupos de usuarios grandes, se beneficiarían con entender con más cuidado que tan a menudo, cuántos y cómo, varios tipos de reglas formales se constituyen en las situaciones de acción y cómo estas reglas formales interactúan con las normas informales para influenciar (o no) patrones y resultados en los niveles de interacción operativos o de elección colectiva” (Cole, D., 2017, pp. 844-845).

#### **1.2.4. Las condiciones materiales – Biofísicas**

El IAD tiene en cuenta los atributos biofísicos y materiales del entorno, ya que impactan sobre algunas variables de la situación de acción. Las condiciones materiales tienen que ver con los atributos que influyen las decisiones de los individuos frente al uso de los recursos disponibles. Por ejemplo, la infraestructura disponible, transporte, medios de financiamiento, entre otros. Por su parte, las condiciones biofísicas tienen que ver con las condiciones de vida, leyes de la naturaleza entre otros. La transacción de bienes y servicios como resultado de interacción entre los individuos y de toma de decisiones de los mismos, se da en escenarios de carencia o abundancia de estas condiciones materiales y biofísicas.

Las características de estas condiciones, se examinan cuando se responde conscientemente preguntas acerca de cómo el entorno sobre el que se actúa en una situación influye sobre el resultado, sobre las acciones, sobre las vinculaciones entre acción y resultado y sobre los conjuntos de información en esa situación. En esa medida, se tiene una variación en el entorno biofísico genera una alteración de los incentivos producidos por las reglas, provocando en consecuencia, la modificación de los resultados productivos a partir de la arena de acción y desde luego un cambio inevitable y posterior de las mismas reglas.

Según Fontaine (2015), este aspecto integrado por Ostrom a su modelo, aún es poco desarrollado por el análisis de políticas; no obstante resulta fundamental analizar en el gobierno de los recursos comunes o bienes públicos, como esa efectividad de las reglas depende de factores biofísicos y materiales, lo que a su vez nos impulsa a trabajar en la importancia de adaptar las reglas a las diversas combinaciones de los rasgos característicos del entorno físico en lugar de hacerlo a un sector o territorio específico.

### **1.2.5. Los atributos de la comunidad**

Los atributos de la comunidad afectan de manera directa la arena de acción. Hacen referencia a las características demográficas como el tamaño de la población, condiciones de salud, educación, pobreza, así como las normas, prácticas y costumbres propias de un grupo. Esta noción de cultura tomada por Ostrom (2015), constituye el juego de valores compartidos por una comunidad, cuya diferencia cultural en los colectivos puede dificultar, facilitar o incrementar los costos de creación y sostenimiento de las reglas.

Se considera entonces, que cuando los participantes comparten un conjunto común de valores e interactúan entre sí formando diversas configuraciones en una pequeña comunidad, las probabilidades de desarrollar reglas y normas son mayores; y desde luego el costo de desarrollar mecanismos de vigilancia y sanción es relativamente bajo. En ese sentido se tiene que el modo en que los participantes locales comprenden, llevan a cabo, modifican o ignoran las reglas escritas por los funcionarios externos, se ve influenciado por las instituciones gubernamentales a múltiples niveles (Ostrom, 2015, p. 67).

## **1.3. Estado de arte**

Los pueblos indígenas han sido objeto de política pública desde el nacimiento de los Estados-Nación, la mayoría de los gobiernos han impulsado estrategias asimilacionistas, buscando consolidar una visión “occidental” de desarrollo. Para Figueroa, a pesar del creciente interés que existe hoy por los pueblos indígenas, son pocos los estudios que evidencian las falencias en la

formulación en entornos multiculturales; en Latinoamérica la mayor parte de los trabajos se centran en aspectos sustantivos o de resultados de las políticas, (Figueroa, V., 2014).

A pesar de lo anterior, la profesora Yolanda Ramos Ruiz, de la Universidad Guadalajara de México, identificó factores que limitan la participación efectiva del pueblo indígena mapuche<sup>13</sup> asociados a la falta de coherencia y efectividad de las políticas públicas de Chile, construidas desde la tecnocracia y sin la vinculación de estos colectivos.

Los elementos encontrados, sostienen que en Chile se mantiene una visión unitaria de una sociedad homogénea, con una negación hacia lo culturalmente diferente y no admite la existencia de diversidad dentro del pueblo *mapuche*; la ausencia de comunicación y la desinformación las mantienen en una situación pasiva, que contrasta con lo dicho por Lanchera (2002), “para intensificar los niveles de participación entre grupos es necesario dotarlos de información básica y abierta”; y su estructura de gobierno y organización, donde no existe un representante único del pueblo *mapuche*<sup>14</sup>, se ha convertido en el principal impedimento para entablar el diálogo con el Estado (Ramos, Y., 2017, pp. 12, 23, 30).

Los resultados de estos factores, son relaciones tensas, complejas y desiguales, que según escalera de la participación de Arnstein (1969), califican la participación en los niveles de *No participación* y *Participación simbólica* (Ramos, Y., 2017, p. 16). A pesar de esta indiferencia, los indígenas *mapuches*, respondieron con procesos autogestionados de resignificación cultural y mecanismos democráticos, constituyendo en el 2016 el partido político *mapuche Wallmapuwen*.

Contrario a lo que podría pensarse, en la etapa de implementación, organizaciones civiles participan en la ejecución, lo cual no quiere decir que tienen que competir con las agencias gubernamentales, sino más bien constituyen relaciones de complementariedad. En esa línea,

---

<sup>13</sup> Se trata de un pueblo originario que representa más del 80 % de los indígenas de Chile, pero que, por razones históricas de discriminación, ha sido marginado del debate público, lo que ha generado una relación con el Estado de tensión permanente.

<sup>14</sup> El pueblo mapuche estableció una forma de organización social denominada lof, que consiste en la agrupación de núcleos familiares que se reunían en determinados momentos, sin que por ello existiera una cabeza única u ordenamiento vertical, como sí sucedía en otras culturas prehispánicas. La conformación de lofs permitió hacer frente a los procesos civilizatorios al mantener fuertes procesos de resistencia que terminarían con la pacificación de la Araucanía en 1883 (Sir, 2008).

existen varios niveles de participación, según las etapas: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. La delegación se presenta, cuando el gobierno otorga a algunas organizaciones la puesta en práctica de algún proyecto relacionado con la atención del problema público, entonces hablaríamos de conceptos como la democracia delegativa (Canto, M & Castro, O., 2002, pp. 74-75).

El caso colombiano, no está ajeno al debate, los estudios de participación ciudadana en la política se focalizan en la ejecución, al nivel de control de gestión de las regalías. González (2009), a partir de un análisis a la gestión de los CSIR<sup>15</sup>; identificó que existen relaciones de desconfianza y conflicto entre los actores -Estado, sociedad civil, sector privado-, que los comités replantean en términos de colaboración y cooperación; que la sociedad civil termina siendo un cooperante con los órganos de control para el reporte de información y la vigilancia; las autoridades y actores sociales comparten información como elemento fundamental del control ciudadano; el sector privado más comprometido modificó su visión sobre los asuntos públicos y vela por mejorar la gestión de las regalías, bajo un concepto de *ciudadanía corporativa*; aun así, la autonomía del mecanismo es cuestionada por su vocación a seguir lineamientos del Estado y el mayor poder que adquirieron las empresas (Gonzalez, A., 2009, p. 46).

Todo este escenario de asimetrías de poder, limitan los alcances de los CSIR, reduciendo su capacidad crítica, restringiendo la participación de actores, las temáticas que abordan y los actores a vigilar; en donde la fragilidad de la sociedad civil y sus limitados recursos, generan dudas sobre la verdadera capacidad de empoderamiento de los CSIR (Gonzalez, A., 2009, pp. 56, 61-62).

---

<sup>15</sup> Comités de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de las Regalías CSIR. Mecanismo de la nueva gobernanza pública que nacen en el año 2003 como una iniciativa impulsada por los órganos de control, para fortalecer la vigilancia en la gestión de las regalías en Colombia y velar por su buen uso. Esta conformados por representantes de empresas, autoridades locales, sociedad civil, en algunos casos indígenas, órganos de control y entidades nacionales, algunos con voz y voto.

## **Capítulo II: Sistema General de Regalías y participación de las comunidades indígenas**

Este capítulo tiene por objetivo, en primer lugar, explicar cómo funciona el Sistema General de Regalías en Colombia. Para esto, se mencionarán las principales disposiciones legales que regulan esta política. De manera posterior, se anotarán algunos elementos característicos del Sistema hasta el año 2011 y posterior a este, dadas las modificaciones realizadas en el mismo en el nivel nacional.

En segundo lugar, se expondrá la manera en que las comunidades indígenas participan en la política, a partir de la descripción de la misma y de los fenómenos de participación. Para esto, y posterior a las anotaciones generales, se precisará este proceso en los municipios de Uribia y Jambaló.

### **2.1. Política Pública del Sistema General de Regalías en Colombia**

La Constitución Política de Colombia ha definido en su artículo 360 el concepto de regalías (el cual fue modificado por el Acto Legislativo No. 05 de 2011) señalando que “la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En concordancia, la misma Constitución, en su artículo 332, determinó que la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables es del Estado, tal y como lo ratificó la Honorable Corte Constitucional, al indicar que las regalías se constituyen en una contraprestación económica a favor del Estado, producto de la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR) frente a la cual las entidades territoriales tienen el derecho de

participación (Corte Constitucional de Colombia, 2002), como lo consagra el artículo 361 de la Constitución Política; reiterando la jurisprudencia que las regalías no son propiedad de las entidades territoriales, pero sí son recursos exógenos de éstas y por ello deben tener acceso a los mismos, como se indicó en la Sentencia C-438 de 2017 (Corte Constitucional, 2017).

Conforme a lo anterior, el carácter exógeno y la posibilidad de un mayor grado de autonomía legislativa sobre dichos recursos, fueron entre otros factores, la llave de acceso para que el Gobierno Nacional en el año 2011 tramitara ante el Congreso la reforma al sistema de regalías, la cual fue aprobada con Acto Legislativo No. 05 de 2011.

### **2.1.1. Antecedentes del antiguo régimen de regalías.**

La Constitución de 1991 no definió explícitamente las condiciones de distribución de los recursos por regalías entre las entidades territoriales, ya que al respecto su artículo 360 inicial, señaló el derecho a la participación, sin que se estableciera ninguna regla específica; mientras que en su artículo 361 definió que “los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley (...)” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Por lo anterior, la reglamentación de la distribución y participación de las entidades territoriales en estos recursos quedó delegada al Congreso, quien en su momento expidió las Leyes 141 de 1994, 756 de 2002, 619 de 2000 y 1283 de 2009, entre otras; donde se definieron los montos de distribución para los distintos RNNR, así como los usos a que ellas estarían destinadas y las reglas de distribución. Bajo el sistema anterior, los recursos de regalías se distribuían de manera directa entre municipios y departamentos en los cuales existía exploración o explotación de RNNR, en un porcentaje del 80%, y de manera indirecta a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR) que se conformaba por el 20% de los recursos totales.

En el anterior sistema de regalías, estas podían ser directas o indirectas. Las primeras, según el DNP (2017), significaban cerca del 80% del total de regalías, y que eran recibidas por las

entidades territoriales en cuyos territorios se explotaban los RNNR o por los cuales se transportaban estos. Estas:

(...) Cada dos meses se les entregaba directamente a esos departamentos o a esos municipios y ellos las ingresaban en sus presupuestos. Durante el régimen anterior, 3 departamentos con sus correspondientes municipios, estaban recibiendo el 90% de ese 80%, es decir, 3 departamentos que representaban el 17% de la población, estaban recibiendo el 70% de las regalías. Desde el año 2000 al 31 de diciembre del año 2011, cifras del DNP, el país recibió 46.6 billones de pesos en regalías y sólo el 17 % de la población del país recibía ese porcentaje del 80% (DNP, S.F., P. 10).

Por su parte, las indirectas, representaban el 20% restante, al cual, tenían acceso solo las entidades territoriales que presentaran un proyecto de inversión ante al Gobierno y las autoridades competentes

Ahora bien, las regalías directas debían ser destinadas por las entidades receptoras, según los criterios definidos en las Leyes 141 de 1994 y 1283 de 2009, destinando un 90% a proyectos prioritarios contemplados en sus planes de desarrollo y un 10% a actividades de interventoría técnica para esos proyectos, siempre y cuando hubiesen alcanzado las metas de coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado; de lo contrario, debían focalizar prioritariamente los recursos de regalías en un 60% o más en los Departamentos y en un 75% o más en los Municipios, a fin de financiar proyectos que permitieran lograr las metas de coberturas mínimas, antes de financiar otros sectores económicos de su plan de desarrollo.

Por su parte, los recursos del FNR financiaban proyectos en sectores como la minería, el medio ambiente y los proyectos regionales prioritarios de los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, cumpliendo de acuerdo al sector, con las orientaciones y requisitos definidos en los 13 acuerdos sectoriales expedidos por el Consejo Asesor de Regalías (CAR), organismo que reemplazó a la Comisión Nacional de Regalías (CNR), suprimida

mediante el Decreto 149 (2004)<sup>16</sup>; documentos que contenían los criterios técnicos de elegibilidad, de viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de los proyectos susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos de este Fondo.

### ***2.2.1.1. Asignación de Regalías para las comunidades indígenas***

El acceso de las comunidades indígenas en los recursos de regalías directas que recibían los departamentos y municipios receptores, estaba definida en el artículo 11 de la Ley 756 (2002)<sup>17</sup>, y su utilización debía orientarse conforme a las Leyes 141 de 1994 y 1283 de 2009. Es importante indicar que la misma normatividad, en su momento, abrió la posibilidad para que los resguardos indígenas, una vez constituidos como entidad territorial<sup>18</sup>, pudieran recibir y ejecutar estos recursos directamente; mientras eso pudo suceder, los recursos fueron recibidos y ejecutados por Municipios y Departamentos en coordinación con las autoridades y comunidades indígenas.

A diferencia de la participación en las regalías directas, las comunidades indígenas no tuvieron una participación específica en los recursos de regalías indirectas administrados a través del FNR, pues no les fue establecido porcentaje alguno de distribución y debían acceder a esta bolsa de recursos en iguales condiciones técnicas y administrativas que los Municipios y Departamentos, como se contempló en el artículo 3 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 344 de 1996.

Lo anterior tiene su acervo en el párrafo 3 del artículo 1 de la Ley 141 de 1994, donde pareciera que la importancia de estos recursos para los pueblos indígenas guardaba cierta indiferencia del Gobierno central, en el sentido que cuando el FNR recibiera recursos de regalías

---

<sup>16</sup> Artículo 1°.

<sup>17</sup> Artículo 11:- “Cuando en un resguardo indígena o en un punto ubicado a no más de cinco (5) kilómetros de la zona del resguardo indígena, se exploten recursos naturales no renovables, el cinco por ciento (5%) del valor de las regalías correspondientes al departamento por esa explotación, y el veinte por ciento (20%) de los correspondientes al municipio, se asignarán a inversión en las zonas donde estén asentados las comunidades indígenas y se utilizarán en los términos establecidos en el artículo 15 de la Ley 141 de 1994”.

<sup>18</sup> El Gobierno hizo un avance en el tema y expidió el Decreto 1953 de 2014; no obstante, esta disposición es de carácter administrativo, quedando pendiente la reglamentación legislativa de la autonomía y reconocimiento a los resguardos como Entidades Territoriales.

originadas por explotaciones en territorios indígenas que no pertenecieran a ningún municipio, estos recursos se reservarían a inversiones en los sectores ya definidos para este Fondo y que beneficiarían directamente a esas comunidades donde se adelantaba la explotación que originó las regalías; situación normativa que pudo dejar a la deriva importantes inversiones en los pueblos indígenas, al no tener claro un procedimiento para identificar y canalizar oportunamente los recursos a dichas comunidades (Congreso de la República de Colombia, 1994); así como ocurrió con los recursos del FNR a destinarse a la preservación del medio ambiente, según el parágrafo 5 del artículo 1 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 7 de la Ley 756 de 2002, del cual el 20% se canalizaría para financiar el saneamiento ambiental y el desarrollo sostenible de tierras de resguardos indígenas ubicadas en zonas de especial significación ambiental (Congreso de la República de Colombia, 2002).

### **2.1.2. Nuevo Régimen de Regalías**

En el año 2011 el país acumulaba crecientes posibilidades de generación de una bonanza de ingresos, por cuenta de la expansión de la actividad minero energética. Esta situación motivó principalmente la reforma constitucional al régimen de regalías promovida por el Gobierno y aprobada por el Congreso de la República mediante Acto Legislativo No. 05 de 2011, con el cual, según el DNP (2011), se estableció el Sistema General de Regalías SGR, fundamentado en cuatro (4) pilares: i) ahorro para el futuro, que hace referencia a las regalías para estabilizar la inversión regional y reducir la volatilidad cambiaria; ii) equidad en referencia a regalías para todos; iii) competitividad regional haciendo referencia a las regalías como motor del desarrollo regional; y iv) buen gobierno haciendo referencia al uso eficiente y con probidad.

Estos argumentos fueron los que usó el gobierno para proponer y emprender el ajuste normativo, estructural e institucional del régimen de regalías, con el objetivo, según Castillo (2013), de hacerlo compatible a los intereses del gobierno nacional y a las exigencias de la economía mundial. Además, el gobierno evaluó el sistema anterior de regalías, identificando problemas que motivaron aún más la reforma. Para Botero (2015), estos estaban relacionaos con

deficiencias en la planeación y ejecución de los proyectos que conllevaron a resultados deficientes e impactos socioeconómicos bajos; inequidad al concentrar en 7 departamentos el 80% de los recursos de regalías, cuya población ascendía solo al 17% del total nacional aunado a que las entidades en su mayoría no cumplían con lo exigido por la ley en lo concerniente a las coberturas mínimas citadas, según Castillo (2013); el bajo impacto en crecimiento y productividad regional al limitar los sectores de inversión y los encadenamientos sectoriales y regionales; y a falta de planeación económica de las entidades receptoras por la volatilidad de las bonanzas que ampliaban sus ingresos y gastos, pero en las recesiones el gasto no se contraía de igual forma a las nuevas condiciones del entorno.

Adicionalmente, existe otro elemento que pudo motivar la reforma al régimen de regalías, relacionado con el principio de constitucionalidad que se le dio a la sostenibilidad fiscal con la modificación del artículo 334 de la Constitución Política, aprobada por el congreso mediante Acto Legislativo No. 03 de 2011 y adoptada con la Ley 1473 de 2011, que a juicio del gobierno nacional, tiene como finalidad permitir al Estado contar con los recursos necesarios para garantizar la provisión de bienes y derechos sociales y económicos a su cargo, en pro de la superación de la pobreza y del interés general; “reforma que en la distribución del régimen de regalías permitiría al gobierno incluir en esta regla fiscal los recursos provenientes de la actividad minero-energética del país como fuente apalancadora de macro proyectos de inversión del gobierno nacional” (Castillo, 2013, pp. 32 - 33).

Por lo tanto, los factores antes enunciados motivaron la reforma constitucional y la necesidad de ajustar la política pública de regalías de cara al auge de mayores recursos minero energéticos esperados por el Gobierno, lo que permitiría consolidar el sector como uno de los motores de desarrollo regional y nacional; por lo que fue necesario hacer un cambio institucional y profundo, para transformarlo en el nuevo Sistema General de Regalías (SGR).

Ahora bien, el gobierno persiguió cinco (5) objetivos con la reforma: i) contribuir a la estabilidad macroeconómica y facilitar la contra-ciclicidad de la política fiscal (se establece un

Fondo de Ahorro y Estabilización a ser administrado por el banco central al cual se destinará el 25% de los recursos del sistema en el primer año de operación. Además, destina al FONPET el 10% de las regalías); ii) fomentar la ciencia y tecnología, destinando a tal fin 10% de las regalías; iii) fomentar la equidad, destinando parte de las regalías a los entes territoriales más pobres, a través de un Fondo de Compensación Regional; iv) compensar a las regiones “productoras” a través de regalías directas; y v) establecer un Fondo de Desarrollo Regional para financiar obras de infraestructura de carácter regional.

Bajo este escenario se presentó el Acto Legislativo No. 05 de 2011. Este tuvo promotores y contradictores, encontrándose entre estos últimos las entidades territoriales productoras, las cuales argumentaban la no procedencia de la reforma por la afectación socioeconómica que implicaría la nueva distribución, así como en el caso de algunas comunidades indígenas, como los pueblos Sikuanis (Meta) y Wayús (La Guajira), que interpusieron una acción de tutela contra el proyecto, con el argumento relacionado a que se cercena la posibilidad de captar los recursos provenientes de las regalías para los resguardos indígenas, sumado a que “el proyecto fue presentado al Congreso sin que se surtiera el proceso de consulta previa, el cual es un derecho fundamental de los grupos étnicos” (Ministerio de Educación Nacional, 2011). Finalmente, según Castillo (2013), luego de ocho (8) debates en el congreso, el proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2011 fue aprobado el día 18 de Julio de 2011, modificando los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

No obstante, de lo anterior, dos ciudadanos presentaron demandas de inconstitucionalidad, para lo cual la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-317/12 como resultado de su control constitucional, en la cual concluyó que el Acto Legislativo es exequible, precisando algunos aspectos estructurales del sistema y asignando tareas al Gobierno y al Congreso de la República como el expedir la normativa que regule el proceso de consulta previa acorde a la Constitución Política, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>19</sup>, “(...) garantizando la participación activa de los grupos étnicos del país en su definición” (Corte Constitucional, 2012 p. 67).

Así mismo, entre las conclusiones, se determinó que el régimen jurídico del sistema de regalías debía involucrar “(...) un enfoque diferencial étnico, incorporando reglas específicas sobre la situación y la participación de las comunidades indígenas (...)” (Corte Constitucional, 2012, p. 64); además, se puntualizó que en la ley que desarrolle el Acto Legislativo, se deben definir los derechos de los grupos étnicos, ya que el acto en sí mismo no lo desarrolla, por lo tanto, las bases constitucionales del Acto Legislativo citado no afectan directamente los pueblos indígenas como lo indicaban los demandantes, “(...) puesto que no constituyen tales bases un régimen integral de las regalías” (Corte Constitucional, 2012, p. 65).

De esta forma, la Corte determina que, por no existir una afectación directa en la población indígena con la expedición del Acto Legislativo, no era obligatoria la consulta previa, a diferencia de la ley que vaya a desarrollarlo, la cual, si la requiere, además porque la misma, según la Corte Constitucional (2012):

(...) No podrá contener medidas regresivas respecto de los niveles de protección de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas que actualmente se disponen en las leyes previas. Además, en la asignación de los recursos correspondientes a los fondos de compensación y Desarrollo, necesariamente deberán tenerse en cuenta a las comunidades ancestrales. Estas dispondrán de una participación directa en los recursos provenientes de tales fondos” (Corte Constitucional, 2012 p. 73).

Finalmente, la Sentencia C-317/12 se amparó en los análisis y conclusiones emitidos por la misma Corte Constitucional en otras sentencias relacionadas con la afectación de los pueblos indígenas y tribales, como lo fueron las Sentencias C-030/08, C-175/09 y C-063/10.

### ***2.1.2.1. Principales cambios de la Reforma***

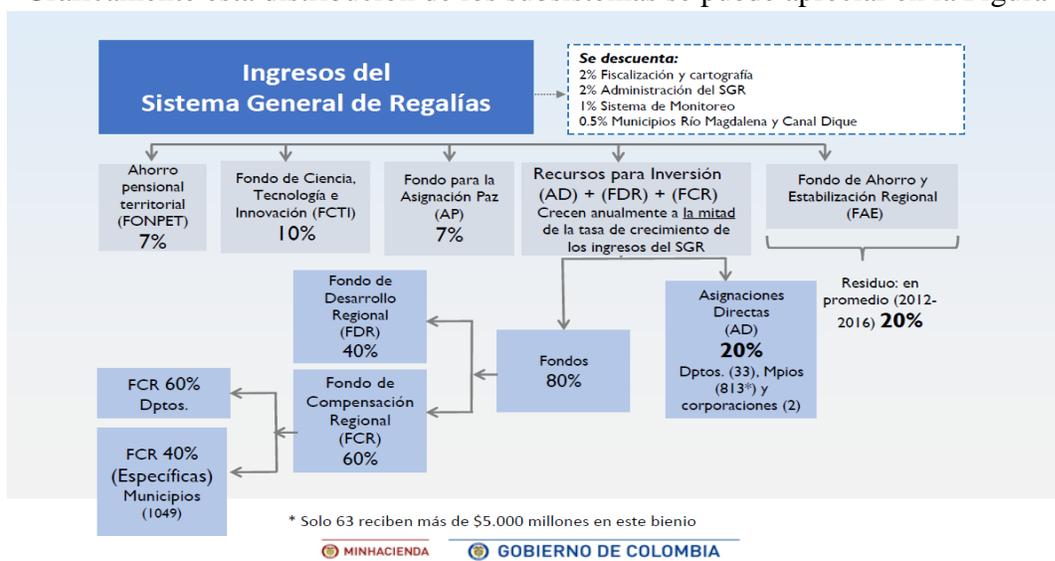
La creación en el 2011 del Sistema General de Regalías SGR, trajo consigo la implementación de diez (10) subsistemas de inversión, los cuales incluían dos (2) fondos de

---

<sup>19</sup> Artículo 6. “El deber de consulta en los términos del literal a) del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT”.

ahorro, cinco (5) de inversión y tres (3) para fiscalización y funcionamiento. Posteriormente, con el Acto Legislativo No. 04 del 08 de septiembre de 2017 se constituyó el Fondo para la Asignación Paz, convirtiéndose en un sexto (6) fondo de inversión; lo que implicó la variación en la asignación que se tenía de los porcentajes de distribución de los recursos, el esquema financiero y geográfico del SGR. A continuación, se presenta gráfica de distribución y los objetivos de cada uno de los componentes de los once (11) subsistemas de inversión del SGR, se relacionan en el anexo B.

Gráficamente esta distribución de los subsistemas se puede apreciar en la Figura 3.



Grafica 2: Porcentajes de Distribución de Recursos en el SGR

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, 2018 p. 2.

Ahora bien, en términos de la concepción de las regalías la reforma amplió el concepto anterior de regalías directas e indirectas, en definiciones asociadas a la fuente y administración del recurso, así:

-Regalías Directas: La concepción se mantiene con la nueva reforma, consistente en aquellos recursos que reciben las entidades territoriales en cuyos territorios se explotaban RNNR o por cuyos territorios se transportaban esos RNNR.

-Regalías Específicas: Son las que se giran a los municipios más pobres del país, según el índice de necesidades básicas insatisfechas, el índice de población y el índice de desempleo, con cargo al 40% de los recursos del Fondo de Compensación Regional.

-Regalías Regionales: Vinculada a los fondos de desarrollo regional y de compensación regional para inversión de las regiones.

-Regalías de ciencia tecnología e innovación.

Con respecto a los actores intervinientes en el proceso, se identifican dos particulares. Los OCAD y una Comisión Rectora, la que, según el DNP (2017), es la “encargada de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema (p. 20).

#### ***2.1.2.2. Caracterización del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD***

Los OCAD son el escenario donde se aprueban por territorios las diferentes inversiones a ser ejecutadas en las comunidades y que, para fines de esta investigación, hacen parte de los que se constituye COMO “arena de acción”. Estos son esquemas de decisión; son un triángulo de gobierno y espacio donde se interrelacionan los representantes del Gobierno con las comunidades indígenas (con voz, pero sin voto) en una acción específica, esto es al momento de la priorización y aprobación de los proyectos con enfoque diferencial, que finalmente corresponden al arreglo institucional específico operante y resultante de la política pública.

Conforme a la política pública del SGR, los OCAD son responsables de evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar al menos en una sesión del año, proyectos de inversión (DNP, 2017, P. 51)<sup>20</sup> con enfoque diferencial financiados con recursos de las asignaciones directas que reciben las

---

<sup>20</sup> “Evaluar todos los proyectos que se presenten. Apoyarlos para que sean viables. Aprobar su financiación mediante una votación en la que el proyecto debe contar con un mínimo de dos votos favorables. Priorizar la conveniencia y oportunidad de los proyectos, seleccionando los que más contribuyen con el mejoramiento de la calidad de vida individual, familiar y comunitaria de cada colectivo, teniendo en cuenta a los grupos étnicos. Designar su ejecutor teniendo en cuenta quién presenta el proyecto, cuál es su zona de influencia y que cumpla el requisito de ser una entidad pública. Los grupos étnicos pueden ser seleccionados como ejecutores si cumplen los requisitos que aparecen en la Ley”.

entidades receptoras; y por los menos, en una sesión del bienio, proyectos con enfoque diferencial financiados con recursos del Fondo de Compensación Regional (40%), siempre que existan comunidades étnicas asentadas en la entidad territorial de competencia del OCAD, de conformidad con lo certificado por el Ministerio del Interior .

El enfoque diferencial focaliza las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, e Indígenas registradas en el Ministerio del Interior. Para la presentación de estos proyectos por parte de los representantes de las comunidades, el DNP dispone de una ventanilla única. De igual forma el DNP apoyará a estas comunidades étnicas registradas ante el Ministerio del Interior, con el diseño e implementación de una estrategia para la estructuración de proyectos, asistencia técnica y capacitación.

Ahora bien, el OCAD es conformado en los diferentes niveles de gobierno y por tipo de fondo y fuente de recursos creados por el sistema; es decir se tienen OCAD nacionales como el de Ciencia y Tecnología y el OCAD Paz; OCAD regionales por cada uno de los seis fondos de desarrollo regional conformados en el territorio y para decidir sobre los recursos de compensación regional; OCAD departamentales por cada entidad territorial de este nivel gubernamental y OCAD Municipales conformados a iniciativa de los Municipios o quienes por autonomía administrativa deciden adherirse al OCAD departamental para sesionar sobre sus recursos (Acuerdo N. 45, 2017)<sup>21</sup>.

La integración misma de cualquiera de los OCAD ubicado en el territorio nacional está definida por los tres vértices de gobierno: Nacional, Departamental y Municipal o Distrital; a excepción del OCAD nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que adicional a los representantes de los vértices mencionados, cuenta con representantes de las universidades públicas y privadas, entre ellas una designada por La Comisión Consultiva (Ley 1530, 2012)<sup>22</sup>. Cada nivel de gobierno tiene un solo voto, y las decisiones se toman por mayoría lo cual es

---

<sup>21</sup> Artículo 3.1.5.2. Adhesión al OCAD departamental.

<sup>22</sup> Artículo 30. Parágrafo Primero. La Comisión Consultiva de Alto Nivel para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras designará una de las universidades públicas, que hará parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

garantía para que ninguno de los actores pueda aprobar unilateralmente proyecto alguno que se financie con recursos de regalías, ni decidir sobre el uso y manejo de los mismos. Estos órganos colegiados cuentan con una secretaría técnica y un presidente, y se regirán en lo pertinente por el Acuerdo No 45 de 2017 de la Comisión Rectora.

Para la aprobación de los proyectos y programas se requiere en primera instancia, que estos sean clasificados en las líneas programáticas indicativas o programas de inversión, los cuales son un instrumento de gestión de la inversión pública para orientarla a resultados. Con esto, se busca la articulación de los proyectos con los objetivos del SGR, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. (Artículo 4.2.1. del acuerdo 45 de 2017 de la Comisión Rectora) Ahora bien, las líneas programáticas indicativas para el SGR serán las adoptadas en la clasificación presupuestal del gasto definida en el “*Manual de Clasificación de Inversión Pública*” expedido por el Departamento Nacional de Planeación. (Artículo 4.2.2. del acuerdo 45 de 2017 de la Comisión Rectora).

La comisión rectora ha establecido un Sistema de Evaluación por Puntajes, orientado a mejorar y apoyar la toma de decisiones del proceso de selección, evaluación, viabilización, priorización y aprobación de proyectos de inversión financiables con recursos del SGR que sean sometidos a consideración de los OCAD, cuya administración estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación. (Artículo 3.2.1. del acuerdo 45 de 2017 de la Comisión Rectora). El puntaje producto de su aplicación, se constituye en un insumo que orienta la toma de decisiones por parte de los miembros que conforman el OCAD. Ahora bien, la norma es expresa en señalar que “en ningún caso el puntaje que resulte de la aplicación del Sistema de Evaluación por Puntajes desconoce la competencia y autonomía de los OCAD para seleccionar, evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del SGR”. Ahora bien, los requisitos generales que se tienen en cuenta para la viabilización y evaluación de los proyectos de inversión presentados, son relacionados en el Anexo C.

### ***2.1.2.3. Los proyectos***

Conforme a lo anterior, los proyectos se constituyen en la manera en que, las comunidades beneficiadas, pueden participar y solicitar financiación para resolver necesidades particulares con los recursos del SGR. Según el DNP (2016), estos se constituyen en “la unidad básica de planificación que busca resolver problemas o necesidades sentidas en la comunidad por medio de resultados concretos que permitan ampliar o mejorar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado” (p. 18). Estos proyectos, según el DNP (2017) deben tener las siguientes características: 1. Pertinencia, referenciando que cada proyecto debe ser particular y atender de manera directa, la necesidad identificada por la comunidad; 2. Sostenibilidad, referenciando que los recursos del SGR no pueden ser permanentes para el sostenimiento y desarrollo del proyecto, por lo que este, debe alcanzar los resultados esperados en un tiempo definido. Los gastos permanentes que el proyecto genere a futuro pueden ser cubiertos con recursos propios de las entidades territoriales; 3. Viabilidad, referenciando que los proyectos deben cumplir requisitos de tipo jurídico, financiero, ambiental, técnico y social, según el Acuerdo 12 del 2012; 4. Impacto, referenciando que los resultados de los proyectos deben ser cuantificables y estar en armonía con los objetivos locales, sectoriales y regionales; 5. Articulación, referenciando que los proyectos deben responder a los planes de etnodesarrollo así como a los planes de vida de las comunidades que se beneficien de los mismos.

Ahora bien, en el marco del SGR, los proyectos cuentan con un ciclo de vida general que inicia con la pre inversión, que hace referencia al proceso de formulación, diseño, estructuración y registro de estos ante el BPIN. Luego viene la inversión o ejecución del que se busca el diseño definitivo del proyecto. Paralelo a esto, hay un seguimiento y monitoreo a la ejecución del mismo (a nivel financiero y técnico). De manera posterior, viene la etapa de la operación, que hace referencia al “cierre, mantenimiento y operación en sus aspectos físico, financiero y administrativo” (DNP, 2017, p. 21). Finalmente, la etapa de evaluación expost en el que se evalúa el impacto del mismo.

## 2.2. Asignación de Regalías para las comunidades indígenas

Dentro de los objetivos y fines generales de la política pública del SGR, entre otros, se propuso para estas comunidades diferenciadas, propiciar su inclusión, equidad, participación y desarrollo integral, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos (Ley 1530, 2012)<sup>23</sup>. En materia de recursos y a diferencia del régimen anterior, las comunidades indígenas participan individualmente y comparten a su vez, un espacio de enfoque diferencial con el resto de comunidades étnicas<sup>24</sup> en dos subsistemas de inversión: en recursos del FCR y las asignaciones directas. Este proceso es la herramienta principal mediante la cual, las comunidades étnicas pueden participar en la apropiación de recursos del SGR para generar un desarrollo que se encuentre acorde con sus planes de vida o etnodesarrollo (Acuerdo N. 45, 2017)<sup>25</sup>.

La participación es *compartida* en las Asignaciones o Regalías Directas (Ley 1530, 2012)<sup>26</sup> tanto en Municipios y Departamentos con ingresos superiores a 2.000 smlmv<sup>27</sup> recibidos el año anterior y con asentamiento en sus territorios de comunidades indígenas y comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, debidamente acreditadas por la autoridad competente; deberán destinar para proyectos de inversión con enfoque diferencial en esa población, Municipios al menos el 3% y Departamentos al menos el 1% en aquellos municipios no beneficiarios de asignaciones directas o con ingresos menores a los que se refiere este inciso.

La participación *no compartida* en el Fondo de Compensación Regional (FCR) (Ley 1530, 2012)<sup>28</sup>, según la Ley 1530 del 2012, quedó definida en de la siguiente manera:

[...] Del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local <en los municipios más pobres del país y que corresponden al 30% de total de los recursos del FCR> se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombianas,

---

<sup>23</sup> Artículo 2.

<sup>24</sup> El enfoque diferencial focaliza las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, e Indígenas registradas en el Ministerio del Interior.

<sup>25</sup> Anexo A.

<sup>26</sup> Artículo 40.

<sup>27</sup> Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

<sup>28</sup> Artículo 34.

Raizales y Palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas (Ley 1530 del 2012).

Conforme al proceso de recolección de información realizado por esta investigación, a continuación, se presentan los principales elementos que caracterizan la participación de las comunidades indígenas en el SGR: el camino de la participación inicia con la identificación de los recaudos de recursos de regalías y el establecimiento del presupuesto de inversión para estas comunidades por parte del secretario técnico del OCAD; actor que dentro de sus funciones deberá en la primera sesión del año del OCAD Municipal o Departamental, informar al cuerpo colegiado, las comunidades étnicas asentadas en la entidad territorial, establecer el valor a invertir en el año y/o bienio cuando se trate de recursos de las asignaciones directas o de recursos del Fondo de Compensación Regional (40%), respectivamente (Acuerdo N. 45, 2017)<sup>29</sup>. Por tanto, en esta etapa la normativa no tiene prevista la participación de las comunidades, apenas es un ejercicio de planificación y focalización inicial que realizan las autoridades locales y miembros de los OCAD al inicio del bienio presupuestal de regalías; hasta acá no se ha aprobado proyecto alguno.

Sesionado el OCAD y suscrita el acta de la reunión, el secretario técnico del OCAD dentro de los tres (3) días hábiles siguientes deberá comunicar esta información a los representantes legales de esas comunidades indígenas asentadas en el territorio. Posteriormente en las sesiones del OCAD la secretaría técnica comunicará a los miembros los saldos a invertir en proyectos con enfoque diferencial, su estado en las diferentes etapas del ciclo de proyectos y el resultado de la verificación de requisitos de los mismos.

Ahora bien, a partir de esa notificación es cuando realmente inicia la etapa de participación de las comunidades y se activan las primeras interacciones con el Secretario Técnico del OCAD para agotar la etapa de formulación y presentación de los proyectos; proceso que producto de la investigación de campo, identificamos puede iniciar por iniciativa de dos actores. El primero de

---

<sup>29</sup> Artículo 3.5.1. Responsabilidad de las secretarías técnicas de los OCAD.

ellos, es las comunidades indígenas, cuando solicitan a la Dirección del Sistema General de Regalías del DNP o a la Entidad Territorial o a la Secretaría Técnica del OCAD apoyo y acompañamiento en la estructuración de los proyectos y el segundo cuando por iniciativa de la Secretaria Técnica del OCAD contactan estas comunidades para agotar los ejercicios de priorización de las inversiones y formulación de los proyectos.

Como resultado de ello, estas dos interacciones de diferentes actores convergen en un único momento y espacio establecido en la norma, correspondiente a las mesas de trabajo o “mesas técnicas” definidas así por las reglas informales de los actores que participan en ellas. Estos espacios fueron reconocidos por los entrevistados e identificados en la información suministrada, cuyo propósito normativo no era más que para “discutir y preparar los diferentes temas que se presenten a consideración y decisión de los miembros del órgano colegiado (Acuerdo N. 45, 2017)<sup>30</sup>” y terminaron traspasándolo, convirtiéndose de manera informal en los espacios principales y porque no decirlo únicos, de gran incidencia dentro de la política; donde liderados por el Secretario Técnico del OCAD, delegados de los niveles de gobierno y representantes de las comunidades indígenas, socializan las iniciativas, revisan la pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, articulación e impacto de los proyectos, antes de su aprobación por parte del OCAD.

Finalmente, estas “mesas técnicas” son realizadas varias veces en virtud de un cronograma liderado por el Secretario Técnico del OCAD, hasta concluir con la firma o establecimiento de un “acuerdo” de voluntades entre las entidades territoriales y la comunidad presente, procedimiento recomendado por el DNP a los territorios según respuestas entregadas, en razón a que materializa la cooperación mutua de las partes en el proceso de viabilización del proyecto; pero que no hace parte de la normativa de la política y se convierten en la materialización del “acuerdo” final de una arena de acción desarrollada de manera informal por los actores.

---

<sup>30</sup> Artículo 3.1.2.1. Funciones de las secretarías técnicas de los OCAD.

Surtida la etapa de estructuración de los proyectos, las iniciativas agotarán para su posterior viabilización, la revisión previa del cumplimiento de requisitos ante la Secretaria Técnica del OCAD, rol que en muchos Municipios y Departamentos es ejercida por la Secretaría de Planeación, quien tratándose de proyectos de enfoque diferencial debe expedir certificado “el cual conste que el plan de vida o plan de etnodesarrollo está en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con el plan de desarrollo de las entidades territoriales (Acuerdo N. 45, 2017)<sup>31</sup>”. Adicionalmente la norma establece que “Cuando el proyecto se localice en resguardos indígenas o territorios colectivos, o sea presentado por el representante de las comunidades Indígenas, (...), debe presentarse certificado suscrito por la autoridad de la comunidad étnica debidamente registrada ante el Ministerio del Interior en el que conste que el proyecto presentado está acorde con el plan de etnodesarrollo o el plan de vida (Acuerdo N. 45, 2017)<sup>32</sup>”.

En el caso de investigación, estas etapas de formulación y estructuración de los proyectos, presentan dificultades en las comunidades indígenas de Uribia y Jambaló, por cuanto coincidieron en que no cuentan con el personal técnico y las capacidades suficientes para hacer este ejercicio, en este sentido terminan por depender de las administraciones locales. En el caso de Jambaló se observaron procesos consolidados de concertación y de articulación con la alcaldía, entidad que amparada en la normatividad no cuenta con OCAD propio y decidió adherirse al OCAD departamental para la gestión de los proyectos, ante esto el departamento del Cauca ha tenido que apalancar la mayor parte del trabajo técnico de apoyo a esta comunidades para la formulación de las iniciativas; contrario a lo que sucede en Uribia, donde la comunidad presenta un desconocimiento generalizado en el funcionamiento del sistema de regalías y quienes ratificaron que los procesos de concertación son escasos y terminan decidiéndose en el seno de las voluntades políticas al interior de la administración municipal y en las reuniones del OCAD.

En esa misa vía, la siguiente etapa de presentación de los proyectos, está determinada por el requisito normativo de que todas las iniciativas con enfoque diferencial deben ser presentadas

---

<sup>31</sup> Artículo 4.1.2.1.1. Requisitos generales. Numeral 4.

<sup>32</sup> Artículo 4.1.2.1.1. Requisitos generales. Numeral 5.

ante el OCAD para su priorización, viabilización y aprobación, a través de los representantes de las comunidades indígenas (Ley 1530, 2012)<sup>33</sup>. El cumplimiento de este requisito no pudo ser verificado en las visitas de campo a los Municipios de Uribe y Jambaló, pero fue confirmado a partir de la información suministrada por el DNP, quien señaló “(...) al revisar el SUIFP SGR no se identificaron proyectos que hayan sido presentados por las comunidades de su interés, a través de este mecanismo”; resultados que reflejan el nivel de participación e interacción que tienen las comunidades, a través del aplicativo que opera la ventanilla única SUIFP SGR para la presentación de los proyectos.

Ahora bien, en materia de proyectos aprobados, a partir de la información suministrada por el DNP, en el periodo de análisis de la investigación 2012-2018 (a febrero), fueron aprobados con estos recursos 12.336 proyectos por valor de \$29.3 billones, de los cuales 350 por valor de \$604 mil millones, tienen enfoque diferencial hacia comunidades indígenas, lo que representa una participación en proyectos del 2,8% y en materia de recursos del 2.08%. Para los Municipios de Uribe y Jambaló, fueron aprobados 78 y 7 proyectos respectivamente, de los cuales mantuvieron enfoque diferencial 43 y 6 en cada uno de esos territorios.

Conforme a lo anterior, encontramos la última etapa del proceso de participación, la cual está relacionada con las convocatorias a las sesiones de los OCAD, donde las comunidades indígenas conforme a la normativa no son miembros activos de los OCAD y su participación se limita al rol de invitados permanentes, cuyas deliberaciones no son vinculantes para el ejercicio mismo de la aprobación de los proyectos; en ese sentido no tienen poder de decisión sobre sus inversiones. En el caso de las sesiones de los OCAD desarrolladas en los Municipios de Uribe y Jambaló, no fue posible la entrega por parte de esas entidades de la totalidad de las actas de reunión de las sesiones donde se aprobaron los 49 proyectos con enfoque diferencial; aun así, las actas que fueron analizadas, reflejaron una escasa participación e interacción de las comunidades

---

<sup>33</sup> Artículo 25.

indígenas, en muchas de ellas no quedaron consignadas las posturas u objeciones sobre los proyectos.

Esta situación puede ser el reflejo del protagonismo que ha tenido los ejercicios previos a la sesión del OCAD, relacionados con lo que finalmente se discute, se trata y se logra en las mesas de trabajo o “mesas técnicas” preparatorias; en el sentido que seguramente las secretarías técnicas de los OCAD terminan por priorizar que no es necesaria la invitación de las comunidades indígenas a la sesiones de los OCAD cuando previamente ya hicieron un ejercicio con ellos y llegaron a un “acuerdo”. En los casos que participaron en las sesiones del OCAD, estas fueron convocadas por las Secretarías Técnicas de los OCAD.

### **2.2.1. Participación de las comunidades indígenas en el municipio Uribia**

El municipio de Uribia se ubica al extremo más septentrional de América del Sur, siendo punto de referencia para demarcar el comienzo de América del Sur, y en él se encuentra el Resguardo Indígena de la Alta y Media Guajira de la comunidad Wayúu. Este municipio ocupa una estratégica posición marítima y fronteriza y abarca toda la región de la Alta Guajira y una parte de la Media Guajira, donde está la cabecera urbana que no hace parte del resguardo indígena.

De acuerdo con la información del DANE en el año 2005 el municipio de Uribia contaba con 117.601 habitantes y del total de su población el 49,4% son hombres y el 50,6% mujeres. Así mismo, del total de la población el 93% habitan en el área rural y el 7% en el área urbana y según datos estimados aproximadamente el 95% pertenece al pueblo indígena Wayuu y auto reconoce su pertenencia étnica. De acuerdo a la estructura poblacional por edad se puede evidenciar un “(...) efecto de la migración por sexo y edad, sobre mortalidad masculina y alta natalidad” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005, p. 2).

La población de Uribia de acuerdo con el último censo realizado por el DANE en el año 2005, presenta una tasa de alfabetismo del 31,6% en la población con edad igual o superior a 5 años o más, es decir, que saben leer y escribir.

Respecto de la asistencia escolar se observa que para la población de 3 a 5 años la asistencia a un establecimiento educativo formal es del 12,6%, mientras que para las poblaciones de 6 a 10 años y de 11 a 17 años, la asistencia es del 31,1% y el 31,0%, respectivamente. Sin embargo, el nivel educativo en Uribia no es bueno ya que el 67,7% de la población residente no tiene ningún nivel educativo, siendo el mayor nivel educativo la básica primaria con un 21,5%, logrando tan solo un 0,6% de la población titularse como profesional y un 0,1% obtener títulos de especializaciones, maestrías o doctorados.

Por otro lado, del total de la población de Uribia de acuerdo a los datos del DANE en su boletín general del año 2005, se indicó que en promedio los hogares están compuestos por 6 de personas, los cuales en un 98,5% habitan en casas. Del total de viviendas el 6,1% cuentan con conexión a energía eléctrica, el 2% a telefonía, el 3,3% a gas natural, mientras que en temas de acueducto y alcantarillado solo el 5,3% y el 3,5% de las viviendas tienen respectivamente estos servicios. Es importante mencionar que el 2% de los hogares tienen actividades económicas en sus viviendas; mientras que 48,1% del total de hogares está constituido por entre una y cinco personas.

De acuerdo con lo anterior, se puede analizar una serie de indicadores que evalúan las condiciones de vida de la población y sus niveles de pobreza. El departamento de la Guajira tenía para el año 2014 su población en condiciones de pobreza monetaria en un 53% y “de pobreza extrema el 24,8% según el DANE, esto refleja aproximadamente una línea de pobreza en precios constantes de \$190.995” (Cámara de Comercio de La Guajira, 2017, p. 24), es decir, que sus ingresos familiares no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas asociadas a la imposibilidad de cubrir los costos de una canasta básica de consumo por familia.

Según cifras de NBI reportadas por el DANE en su censo 2005, el 96,05% de la población de Uribia tenía necesidades insatisfechas. De esta manera el municipio de Uribia presentaba para el año 2005 condiciones de pobreza extrema, donde la población con condiciones de vida más precarias correspondía a la rural que alcanzaba el 98,42%. Cabe resaltar que, dado estos

registros, los niveles de pobreza de la población del municipio son superiores al del departamento y al de la nación, los cuales registran un porcentaje de NBI del 65,23% y del 27,78% respectivamente. Adicionalmente, el municipio de Uribia registra un alto desempleo e informalidad, según la información económica reportada en el Plan Municipal de Desarrollo ‘Todo por Uribia’ (Alcaldía Municipal de Uribia, 2016, p. 44).

Por otro lado, de acuerdo con las cifras registradas en el Plan Municipal de Desarrollo ‘Todo por Uribia’, el índice de calidad de vida del municipio se ubicaba en 80,4% para el año 1993, reduciéndose a 63,26% en el año 2003 y volviendo a incrementarse en el año 2005 al obtener un 73,38% (Alcaldía Municipal de Uribia, 2016, p. 46). Respecto del índice de pobreza multidimensional se aprecia en el mismo documento que conforme al Censo General 2005 la población pobre según este índice era de 114.809, es decir, correspondía al 97,63% de la población promedio del municipio para ese censo, que equivalía a 117.601 personas (Alcaldía Municipal de Uribia, 2016, p. 46).

Particularmente, este último índice permite identificar las áreas que requieren mayor inversión en el municipio, para lo cual en el Plan Municipal de Desarrollo ‘Todo por Uribia’ se indica, tomando datos de la Alcaldía Municipal (2016) que: el 95,13% equivale 18.405 de los hogares, con personas mayores a 15 años que no han alcanzado (sic) un mínimo de nueve años de escolaridad; el 83,51% % equivale a 16.157 de los hogares tienen al menos una persona mayor de 15 años que No sabe leer y escribir; el 52,89% % equivale a 10.232 de los hogares tiene al menos un niño entre cero y cinco que no tiene acceso al cuidado integral de la primera infancia; el 89,68% equivale a 17.349 hogares tiene al menos una PEA (persona económicamente activa) que no tiene trabajo formal; el 99,50% equivale a 19.249 Hogares tienen al menos una PEA en desempleo por más 12 meses; el 93,98% equivale a 18.181 hogares sin conexión a servicio público de agua, o en el área rural sin conexión; el 94,49% hogares sin conexión a servicios públicos de alcantarillado o en el área rural inodoros sin conexión; el 87,19% equivale a 16.867

hogares con piso en tierra; el 71,73% % equivale a 13.877 hogares tienen hacinamiento crítico, es decir igual o mayor a tres personas durmiendo en el mismo cuarto.

Por otro lado, a la economía del municipio se basa en la ganadería caprina, el comercio, el turismo, el procesamiento del dividivi, la exportación del carbón, gas natural y la sal marina. Para esta zona de Colombia, “(...) Puerto Bolívar sirve como puerto de embarque del carbón producido en El Cerrejón, generando regalías al municipio por tal concepto, lo cual también hace el gasoducto transoceánico que conduce hidrocarburo desde el yacimiento Ballenas hasta Venezuela” (Legiscomex, 2018, p. 20). Además, se indica por parte del DANE que el 29,7% de los establecimientos se dedican a la industria, el 46,4% al comercio, el 22,8% a servicios y el 1,0% a otras actividades.

Estos datos socioeconómicos permiten analizar otros factores determinantes para el objetivo de este trabajo en el entendimiento de variables que afectan directamente estas comunidades, y así, sentar las bases para plantear mecanismos y propuestas de inversión o asignación de recursos que sirvan para el mejoramiento de estos indicadores y el bienestar de la población.

Finalmente, de acuerdo con el plan municipal de Desarrollo (2016-2019), son siete los principales problemas que aquejan al municipio de Uribia: (1) Marginación y atraso; (2) Falta de comunicación e integración; (3) Ineficacia e ineficiencia de los programas sociales; (4) Inequitativa ecuación entre generación y distribución de ingresos; (5) Desbordada dinámica demográfica; (6) Cambio Climático; (7) Ausencia de un política para el desarrollo fronterizo (Plan Municipal de Desarrollo de Uribia, 2016-2019).

### ***2.2.2.1. Proyectos de regalías aprobados en el municipio.***

En el municipio de Uribia se han aprobado desde enero del 2012 a febrero de 2018 un total de 78 proyectos con recursos del sistema general de regalías. Estos proyectos han representado para el municipio \$114.112,620.000 de inversión. De la totalidad de proyectos aprobados 43 (55,12%) de ellos han sido dirigidos a la población indígena, 27 (34,61%) proyectos fueron aprobados para la población general y 8 (10,25%) proyectos no tenían especificación. En la

siguiente tabla se puede apreciar la distribución y el presupuesto (en millones) para cada conjunto de proyectos.

Tabla 4:

Proyectos aprobados en el Municipio de Uribia desde el año 2012 a febrero del año 2018

URIBIA		
Categorías de proyectos aprobados	Número de proyectos aprobados	Presupuesto aprobado
Población Indígena	43	67.272,36
Sin Enfoque Diferencial	27	34.958,56
(en blanco)	8	11.881,70
Total general	78	114.112,62

\* Cifras en Millones

Fuente: Elaboración propia

### 2.2.2. Participación de las comunidades indígenas en el municipio Jambaló

El Municipio de Jambaló está situado en la cordillera Central de los Andes Colombianos al nororiente del departamento del Cauca. El municipio de Jambaló limita al norte con los Municipios de Toribio y Caloto, al sur con el municipio de Silvia, al oriente con el municipio de Páez y al occidente con el municipio de Caldono (Plan Municipal de desarrollo Jambaló, 2016-2019). El municipio de Jambaló cuenta con una extensión total de 254 km<sup>2</sup>, al ser un resguardo indígena, el 97,7 % de sus habitantes son de las etnias NASA y MISAK. La población de este municipio según los datos conciliados en las Proyecciones de población municipales 2005 – 2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), es de 16.901 personas, la población está distribuida 1.167 habitantes en la zona urbana y 15.734 habitantes en la zona rural.

De acuerdo a las proyecciones poblacionales de municipios y los estudios estadísticos realizados y entregados en el último reporte por el DANE del año 2005, la composición del total de la población de Jambaló está representada en un 51,6% en habitantes de género masculino y en un 48,4% femenino. Su pertenecía étnica que se auto reconoce como indígena está compuesta en un 98,6% de la población residente en Jambaló.

De acuerdo con la estructura poblacional por edad, se evidencia alta natalidad. El mayor porcentaje de su población y que debe ser relevante para este estudio es el indicador que la mayor cantidad de la población, corresponde a menores de los 0 años a los 14 años.

Analizando la importancia de la educación en una comunidad y teniendo en cuenta la cantidad de población menor de edad en este ente territorial, se sugiere e incluso se puede ratificar que el municipio de Jambalo requiere una gran inversión en educación de su población, pues según los estudios realizados por el DANE el 18,1% de la población de 5 años y más del 18,7% de 15 años y más no saben leer ni escribir. Es decir que adicionalmente, existe una alta tasa de analfabetismo que no contribuye a un fuerte progreso socioeconómico de la comunidad.

El 60,3% de la población de 3 a 24 años asiste a un establecimiento educativo formal; pero su nivel educativo aun así es muy bajo al evidenciar que el 59% de la población residente en Jambalo ha alcanzado un nivel de escolaridad de básica primaria, siendo este el nivel más alto para la mayoría de la población. Los niveles de educación secundaria están representados en un 13,6% y los niveles superiores en un 1,4% lo que es realmente preocupante y ratifica una urgente inversión en educación porque el porcentaje restante que corresponde al 21,3% de la población no tienen ningún nivel educativo.

En Jambaló se presentaron 14.420 personas indígenas y 15 personas negras según censo del DANE realizado en el año 2005, lo que expuso una participación del 98,7% frente a la población total como se mencionó anteriormente; de acuerdo a estas cifras el promedio de personas por hogar es de 4,6%.

En el Censo General 2005 se reportó un total de 3.202 viviendas en el municipio de Jambaló que alojan 3.230 hogares constituidos por una población total de 14.831 habitantes. De estos hogares el 99,4% de sus viviendas son casas, las cuales en un 65,3% cuentan con conexión a energía eléctrica, el 25,9% cuenta con acueducto y el 10,8% tienen conexión a alcantarillado.

De acuerdo con las cifras de NBI del Censo General 2005 realizado por el DANE, en Jambalo el 100% de los hogares presentaron necesidades básicas insatisfechas, tanto en el casco

urbano como en la zona rural. Para el año 2010, se estima que el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas en el municipio de Jambaló es 72,95%.

Pese al reporte presentado en el año 2010 por el DANE respecto del indicador NBI para el municipio de Jambaló, el mismo sigue siendo negativo debido a que persisten factores que no permiten disminuir sus niveles, tales como miseria, viviendas inadecuadas, ausencia de algún servicio público, hogares con hacinamiento, ausentismo escolar y alta dependencia económica, indicadores que no han sido favorables según lo mencionado anteriormente.

Según estudio realizado por la Gobernación del Cauca, se identificó que “(...) hay una incidencia de pobreza por encima del 60%” en el departamento (Gobernación del Cauca, 2012, p. 75). Por otro parte, En el municipio de Jambaló el índice de condición de vida para el año 2005 correspondió al 72,95%. Se precisa que la estratificación de los hogares se realiza para las construcciones residenciales, pero para el caso del municipio de Jambaló no hay información disponible.

Adicional a esto, la economía del municipio de Jambaló, su actividad se concentra en la agricultura con cultivos principalmente de café, frijol, fique, papa y caña panelera; en lo pecuario con ganadería de doble propósito y especies menores como aves de corral, cuyes, ovinos y porcinos; entre otras actividades económicas de acuerdo a lo reportado por el DANE en el Censo General 2005. Respecto de los establecimientos según la actividad económica, se destaca que el 57,3% están dedicados al comercio, seguido de los establecimientos para servicios con el 24,5%, mientras que solo el 7% son para la industria y el 11,2% para otras actividades.

Como lo ha expresado Castaño (2015), por ser a su vez municipio y resguardo, Jambaló ejemplifica una tensión constante entre lo local y tradicional (el resguardo con su tradición indígena) y lo global (la administración pública convencional), particularmente en su forma de planificar el desarrollo. Ello ha implicado que tanto las autoridades tradicionales indígenas como las autoridades municipales busque la convergencia de la formulación e implementación de los Planes Municipales de Desarrollo “con los planes de vida, los cuales son el reflejo de unas luchas

por la autonomía y la identidad, pero a su vez constituyen un referente para las demás sociedades y comunidades sobre maneras alternativas a la planificación y al desarrollo –capitalista– tradicional” (Castaño, 2015, p. 15).

De acuerdo con Castaño (2015) lo anterior ha generado que el trabajo sobre el mismo territorio de las dos entidades derive en una relación tensa, distante y a veces hasta antagónica. La alcaldía ha sido una entidad del Estado, conformada por funcionarios públicos, nombrados según criterios políticos en representación de los partidos tradicionales, ejecutores de las políticas públicas y, obligados a cumplir con las leyes del Estado, remunerados con un sueldo por su servicio. El cabildo, por su parte, es una autoridad reconocida por el Estado, conformada por un grupo de personas elegidas por la comunidad, “empeñadas en cumplir con la tradición jurídica propia de la comunidad y prestadoras de un servicio voluntario no remunerado” (Castaño, 2015, p. 36). Esto ha derivado en que muchas veces, el manejo de los recursos y la disputa por la legitimidad de cada entidad (reflejada no solo en el apoyo de la población sino en los resultados de la buena gestión que cada uno emprenda) ha generado de una u otra forma una pugna entre las instituciones. De esta manera como lo plantea Castaño (2015) los “acuerdos” entre la alcaldía y el cabildo tienen un carácter más formal y obligatorio, que político e ideológico.

#### ***2.2.2.1. Proyectos de regalías aprobados en el municipio.***

En el municipio de Jambaló se han aprobado desde enero del 2012 a febrero de 2018 un total de 7 proyectos con recursos del sistema general de regalías. Estos proyectos han representado para el municipio \$3.208.330.000 de inversión. De la totalidad de proyectos aprobados 6 (85,71%) de ellos han sido dirigidos a la población indígena, 1 (14,28%) proyecto no tenía especificación. En la siguiente tabla se puede apreciar la distribución y el presupuesto (en millones) para cada conjunto de proyectos.

Tabla 5:

Proyectos aprobados en el Municipio de Jambaló desde el año 2012 a febrero del 2018

MUNICIPIO DE JAMBALO		
CATEGORÍAS DE PROYECTOS APROBADOS	NUMEROS DE PROYECTOS APROBADOS	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO
Población Indígena	6	2.637,39
(en blanco)	1	570,94
Total general	7	3.208,33

\* Cifras en Millones

Fuente: Elaboración propia.

### **Capítulo III: Participación de las comunidades indígenas en el Sistema General de Regalías**

Este capítulo tiene por objetivo evidenciar cómo las disposiciones institucionales que regulan la incorporación de las comunidades indígenas como beneficiarios del Sistema General de Regalías, limitan su participación. Para esto, en primera instancia se hará mención, desde una visión crítica, al marco de incentivos y restricciones impuestos a los actores involucrados en el SGR y de la manera en que estos condicionan su participación. Esto permitirá caracterizar la arena de acción tanto a los roles que han de ser ocupados por los participantes y las posibles acciones de estos, así como los controles que estos pueden tener o no tener (situaciones de acción) y los factores que así lo determinan. De manera posterior, en el estudio de caso señalado, se hará mención a las variables exógenas identificadas aludiendo a las reglas, las condiciones materiales y biofísicas, así como a los atributos de la comunidad; eso con el fin de reconocer los factores que, desde este ámbito, afectan la arena de acción.

Finalmente, conforme a los hallazgos del trabajo de campo realizado, se caracterizarán las interacciones identificadas entre los actores involucrados en el proceso de asignación de recursos del SGR. Para esto, se hará mención a los principales hallazgos identificados a partir del trabajo de campo realizado, en relación a la manera en que se formularon los proyectos financiados con estos recursos y la manera en que, particularmente, las comunidades indígenas participaron, así como el impacto de estos en su etnodesarrollo y estilo de vida.

#### **3.1. Incentivos y restricciones desde la perspectiva de los actores**

A partir de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, se evidencia la percepción generalizada de que las comunidades indígenas constituyen actores involucrados en el proceso del SGR, que actúan como poseedores del derecho, pero no como participantes activos en la

elección de los proyectos que son financiados con estos recursos. A continuación, se relacionan en la siguiente tabla, las personas que participaron en el trabajo de campo como entrevistados:

Tabla 6:

*Actores entrevistados*

ACTOR	ENTIDAD	CARGO O ROL	#	NOMBRE
Autoridades del Gobierno Departamental	Gobernación del Cauca	Gobernador de Cauca o su delegado para el OCAD municipal de Jambaló	1	Mildred Ordoñez
		Secretario Técnico para el OCAD municipal de Jambaló	1	Eduar Mina
Autoridades de Gobierno municipal	Municipio de Uribia	Secretario Técnico del OCAD municipal de Uribia	1	José Manuel Curvelo
	Municipio de Jambaló	Alcaldesa Municipal de Jambaló	1	Flor Ilva Troches Ramos
		Secretario de Planeación Municipal de Jambaló	1	James Eduardo Medina Cruz
Representantes de comunidades indígenas	Municipio de Uribia	Autoridad o representante del resguardo indígena	2	William Iguarán / Nancy Gutiérrez y el señor Liner Palmar
	Municipio de Jambaló	Autoridad o representante del resguardo indígena	2	Autoridades: Harold Secue y Zully Campos
Otros actores de orden nacional: Senadores, Representantes del DNP y Organización Social Indígena	Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC	Secretario Técnico Mesa Permanente de Concertación ONIC	1	Gerardo Jumi
	Comisión Rectora	Alcalde de Castilla la Nueva - Meta	1	William Medina Caro
	DNP - SMSCE	Coordinador de Seguimiento	1	Luis Felipe Sierra Martínez
		Coordinador de Monitoreo	1	Arbey Avendaño
		Coordinador enfoque diferencial SGR	1	María Fernanda Cepeda

Ante esto, es importante identificar aquellos elementos que operan como incentivos o restricciones en el proceso.

### 3.1.1. Principales restricciones.

La primera restricción de orden nacional evidenciada en el análisis de la participación de las comunidades indígenas al SGR está relacionada con que estas no están recibiendo el apoyo efectivo por parte de las instituciones a cargo, para el diseño e implementación de una estrategia de fortalecimiento de habilidades técnicas para estructurar proyectos que puedan ser financiados con estos recursos. A pesar de que esta es una estrategia importante prevista para dinamizar el acceso efectivo de los indígenas a estos recursos, no está siendo implementada en los territorios.

Ante esta situación, una autoridad del Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación<sup>34</sup>, en cabeza del DNP señaló lo siguiente:

Un proceso como tal digamos está establecido no solamente para las comunidades indígenas, sino para todas las comunidades que hagan parte o quieran presentar proyectos con enfoque diferencial, eso incluye a la población indígena o afrocolombiana. La comisión rectora a través del acuerdo No. 40 de 2016, estableció unas líneas muy generales sobre la forma como esas comunidades debían presentar proyectos, pero adicionalmente, estableció una obligación en la que era imperativo que el DNP apoyara a las comunidades étnicas con cargo a los recursos de funcionamiento para diseñar e implementar una estrategia de apoyo para estructuración de proyectos, eso a la fecha no se ha hecho (Entrevista a funcionario del DNP, diciembre, 2018).

De acuerdo con esto, a pesar de que se han identificado la existencia de cartillas, manuales, y material didáctico en el que se explica a las comunidades como presentar proyectos para ser financiados por el SGR, esto no ha sido suficiente, ya que, se requiere verdaderamente de la implementación de una estrategia que baje hasta las comunidades, comparta con ellos, trabaje articuladamente con sus autoridades e identifique desde adentro sus deficiencias tanto técnicas como tecnológicas y las acompañe en el proceso de fortalecimiento de sus capacidades, esto de cara a conocer más sobre los componentes del sistema, la formas como pueden participar y que conlleve a la presentación de iniciativas de inversión con enfoques diferenciales surgidos desde las necesidades propias de estos pueblos.

Dadas estas condiciones, se tiene que ese desconocimiento de las reglas y componentes del sistema de regalías por parte de las comunidades, así como la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas para la formulación de proyectos, se convierte en una restricción para su participación. En esta vía, un ex funcionario del DNP, señaló lo siguiente:

Hay una restricción de entrada dada principalmente con el conocimiento y lo que se ha venido transformando de la estructura del SGR que tiene que ver con el establecimiento de una serie de

---

<sup>34</sup> Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE): es el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno.

requisitos y una serie de procedimientos que deben conocer los actores que intervienen en los procesos de formulación y presentación de proyectos; deben conocerlos porque obviamente, si no se conocen estos requisitos se pueden presentar reprocesos que impiden una participación efectiva de recursos o una aprobación real de los proyectos, entonces una gran restricción tiene que ver con el posible desconocimiento del procesos; es muy posible que las comunidades no conozcan el procedimiento de manera directa y eso llevaría a que no se presenten los proyectos y no se cumpla el cometido de la ley que era permitir que esas comunidad pudiera tener sobre ese recurso, pudieran definir proyectos que estén directamente relacionados con sus necesidades (Entrevista a ex funcionario del DNP, Diciembre, 2018).

Adicional a lo anterior, un segundo elemento que a la luz del análisis de la participación de las comunidades indígenas en el SGR se constituye en una restricción, tiene que ver con que el porcentaje establecido de asignación de recursos no opera bajo un tratamiento diferenciado a estas poblaciones. Es decir, en la asignación de las regalías directas, para los municipios y departamentos con ingresos superiores a 2.000 SMLMV, recibidos el año anterior, se deberán destinar para proyectos de inversión con enfoque diferencial al menos el 3%. Sin embargo, este porcentaje está distribuido para comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras, indiscriminadamente de cuanto porcentaje se asigne de manera particular a cada una de estas poblaciones.

Esto, según el trabajo de campo realizado, solo sucederá en el evento en que se exploten recursos naturales no renovables dentro de un resguardo indígena o a no más de 5 km del mismo. En esta situación, según el DNP (2018), “un 5% del valor de las regalías que correspondan al departamento y un 20% de las que correspondan al municipio se asignarán a inversión en las zonas donde esté asentada la comunidad indígena” (p.10).

De otra parte, a la participación no compartida por recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional del SGR, se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para comunidades indígenas. Aunque este elemento

discrimina a las comunidades indígenas en el sentido que les permite un enfoque diferencial, no es suficiente incentivo para su participación ya que, se pueden incentivar posturas competitivas entre grupos étnicos asociadas a sus capacidades o actividades discriminatorias que dependen de voluntades políticas en un momento dado; no constituye incentivos reales en la accesibilidad, sino más bien, características de exclusión y de sustractibilidad de uso de los recursos de regalías como un bien común para estas comunidades<sup>35</sup>. En este marco de competencia, delimitación de porcentajes techos de participación y exclusión, es evidente entonces, como estas características y atributos del entorno, pueden llegar a transformar las situaciones de acción y generar en algunos casos problemas de coordinación y estabilidad de los acuerdos en estos grupos étnicos. Es nuestro caso de estudio, se identificó que el 100% de los proyectos aprobados (29) a nivel nacional por los OCAD regionales con recursos del FCR-60% con enfoque diferencial por valor de \$173 mil millones, se concentraron en 6 de los 32 departamentos, quedando excluidas y con sustractibilidad de uso de esta bolsa, regiones con población indígena mayoritaria: Guainía, La Guajira y Vichada, entre otros (DANE, 2005, p. 29)<sup>36</sup>. En contraste, departamentos como Nariño con menos población indígena lograron acceder con el mayor número de inversiones, 13 proyectos por valor de \$30 mil millones. Conforme a lo anterior, una autoridad del DNP, señaló lo siguiente:

Bueno hay que tener en cuenta algo y es que la ley asignó claramente unos recursos del fondo de compensación regional asignó unos recursos que ascendían al 8% tanto para las comunidades indígenas como para las comunidades afrocolombianas, raizales y Palenqueras, si bien es cierto existe una asignación de recursos muy claro a través de ese fondo de compensación, la revisión y

---

<sup>35</sup> En el caso de estudio, la exclusión haría referencia al grado de dificultad para restringir el número de participantes o grupos poblacionales étnicos que se beneficiarían de la provisión presupuestal del bien o recurso de regalías y la sustractibilidad de uso, estaría relacionada al hecho que cuando un grupo étnico específico que haga uso o se beneficie de una porción de esos recursos de regalías, lo hace no disponible para el resto de grupos étnicos o individuos con quienes tiene por ley que compartir el recurso.

<sup>36</sup> Conforme al Censo DANE 2005, todos los departamentos del país tienen indígenas, los de mayor porcentaje de población indígena son en orden descendente: Vaupés (66,65%), Guainía (64,90%), La Guajira (44,94%), Vichada (44,35%) y Amazonas (43,43%). Otros departamentos con población indígena significativa son: Cauca (21,55%) y Putumayo (20,94%). Los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño, Córdoba y Sucre, concentran el 65,77% del total de la población indígena.

presentación de esos proyectos se hace bajo la misma metodología que Planeación Nacional estableció para cualquier tipo de proyectos de inversión, eso que implica, que realmente desde mi punto de vista no existe un tratamiento diferenciado, porque sabemos que estas poblaciones o comunidades o más que todo en el caso de los indígenas y ahora voy a hacer énfasis en eso, no tiene en algunos casos el equipo técnico o el profesional especializado que pueda formular o presentar un proyecto con las condiciones y metodologías que el DNP exige (Entrevista a funcionario del DNP, diciembre, 2018).

Un tercer elemento identificado en el trabajo de campo y que restringe la participación efectiva de las comunidades indígenas, tiene que ver con las disposiciones que regulan la conformación de los OCAD. Según el artículo 30 de la Ley 1530 “la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras designará una de las universidades públicas, que hará parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación”; así mismo, esta Ley señala que en cada OCAD departamental debe haber un representante de las comunidades étnicas minoritarias, con voz y sin voto, en donde tengan representación. De acuerdo a esto, existe una clara restricción hacia las comunidades indígenas puesto que no cuentan con una designación de un miembro permanente de un OCAD nacional, participante con voz y voto en esta arena de acción, que tendría plena deliberación y poder decisorio; y con ello, la consecuente marginalización de estas comunidades indígenas en la posibilidad de participar en la priorización y aprobación de proyectos de inversión del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En virtud de lo anterior, la ley describe de cierta manera, los incentivos y elementos de esa exclusión colegiada de las comunidades indígenas, al priorizar sobre estos, espacios avanzados de asociatividad debidamente institucionalizados y adelantados desde 1.993 con la Comisión Consultiva de Alto Nivel, instancia creada con la ley de reconocimiento a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Es quizá entonces, que los procesos de cooperación y asociatividad resultan ser más complejos de surgir en las comunidades indígenas,

situación que fue evidenciada en respuesta emitida por el DNP en relación a la presencia de conflictos interétnicos. En esta vía, un ex funcionario del DNP, señaló lo siguiente:

(...) Porque al tú exigir una asociatividad reconocida jurídicamente, están organizados de alguna manera, de hecho dice la norma que tiene que haber en cada OCAD departamental un representante de las comunidades étnicas minoritarias pero para el caso de las negritudes que están legalmente conformadas y realmente asociados es muchos más fácil designar quien va estar en cada departamento, ahora diga usted, comparado con las comunidades indígenas que esa asociatividad no es tan clave, entonces a que lo que voy es que la misma norma establece unas diferencias entre grupos étnicos (Entrevista a ex funcionario del DNP, Diciembre, 2018).

Una cuarta restricción a la participación de las comunidades indígenas, tiene que ver con la manera en que estas participan en los OCAD. Según las entrevistas realizadas, las comunidades indígenas participan sin voto en la elección de los proyectos de inversión con recursos del SGR. Su rol se minimiza en la posibilidad de formular el proyecto que se propondrá y son identificados como invitados permanentes en los OCAD con voz y sin voto<sup>37</sup>.

Una vez informadas las comunidades indígenas sobre el universo de los recursos, inicia quizá la etapa más compleja para ellos, en el sentido de que, a partir de sus capacidades técnicas, inician el camino de la formulación del proyecto, en el cual si presentan dificultades deben solicitar a la entidad territorial o a la Dirección del Sistema General de Regalías apoyo para la estructuración, generándose en ese sentido la programación de una mesa técnica que servirá para socialización de la iniciativa y la retroalimentación de los actores para la pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, articulación e impacto del proyecto.

---

<sup>37</sup> Conforme a la Política Pública, la participación de las comunidades indígenas en los OCAD está delimitada por su asentamiento en el territorio y el reconocimiento por parte del Ministerio del Interior de su comunidad y las autoridades tradicionales, condiciones necesarias para que la entidad territorial respectiva que conforma el OCAD a través de la Secretaría Técnica los identifique, certifique su asentamiento y los incluya dentro de la programación de la ejecución de los recursos disponibles para estas comunidades en el primer año o del bienio del presupuesto de regalías. Esta identificación de las comunidades indígenas y focalización inicial de recursos tiene lugar en la primera sesión del año del OCAD, cuya decisión y monto de recursos deberá ser comunicada a estas comunidades por la Secretaria Técnica del OCAD a los representantes de las comunidades dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la suscripción del acta de la sesión.

Como resultado de este ejercicio técnico se propició por recomendación del DNP la “Firma de acuerdo de voluntades entre la entidad territorial y la comunidad presente para la cooperación mutua en el proceso de viabilización del proyecto de inversión”, y garantizar así, la presentación del proyecto por parte del representante de la comunidad indígena ante la Secretaría Técnica y concluir el proceso de viabilización del proyecto en la sesión del OCAD (Respuesta No 20194600023601 de fecha 21 de enero de 2019).

En ese sentido, la asistencia de estas comunidades indígenas a las sesiones de los OCAD pasa a un segundo plano de importancia, de un parte por cuanto el ejercicio técnico previo termina imponiéndose sobre el verdadero rol y deliberación que deben tener estas comunidades en las sesiones de los OCAD; y por otra, porque su asistencia a la sesión en una posición de invitados resulta ser restrictiva por cuanto su deliberación está delimitada con la incapacidad que tienen para decidir sobre la aprobación de sus proyectos y sus recomendaciones terminan siendo no vinculantes. Esta situación se evidencia en las entrevistas realizadas:

(...) Porque cuando usted estructura un proyecto de inversión tiene que vincular a los interesados del proyecto, los interesados son los que tiene a decisión en últimas son los que deciden cuál es la mejor solución, entonces al ellos no hacer parte del OCAD, ni siquiera tener la posibilidad de contar que es su decisión y que es una inversión que de verdad debería atender sus necesidades, pues muchas veces se genera este tipo de proyectos, te digo estos casos porque estos son los que entraron dentro de la selección porque tú sabes que tenemos una labor de seguimiento y hoy hay más de 14.000 proyectos aprobados por 6 billones de pesos y no sabes en cuáles de esos puede haber problemas con la población, porque no hemos ido a visitarlos, lo que te cuento, es que hoy por hoy, sí debería haber un replanteamiento, un rol más participativo (Entrevista a funcionario del DNP, Diciembre, 2018).

### **3.1.2 Principales incentivos**

Aunque en el trabajo de campo realizado por esta investigación, fue recurrente evidenciar restricciones en la participación efectiva de las comunidades indígenas en el proceso del SGR, cabe mencionar que existen algunos elementos que, aunque no suficientes, impulsan a los actores

a decisiones que acojan algunos intereses de esta comunidad. En primera instancia, el hecho de que, según las disposiciones normativas, las decisiones de los proyectos financiados deban estar en armonía con el PND así como con los PDD, se constituye en un elemento que asegura una mínima lógica entre el respeto por la diversidad cultural y la promoción del etnodesarrollo de estas comunidades. Esta característica corresponde al principio de *articulación* que deben cumplir los proyectos que son aprobados por los OCAD, con los planes y políticas nacionales de las entidades territoriales y de las mismas comunidades indígenas; con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales.

En el trabajo de campo, se pudo evidenciar que muchos de los proyectos que son ejecutados con estos recursos en las comunidades indígenas no están alineados con sus necesidades, planes de vida y etnodesarrollo; ya que si bien es cierto, las comunidades reconocieron que existen a nivel local los instrumentos de planificación como lo son los planes de desarrollo y que de hecho participan en ellos en su etapa de diagnóstico, otra es la realidad cuando se aprueban en los OCAD y se ejecutan los proyectos de regalías en sus comunidades.

Conforme a lo anterior, surge la necesidad de que desde la política se revise los alcances y elementos del enfoque diferencial en el ejercicio de priorización de las inversiones, teniendo en cuenta que el etnodesarrollo puede resultar ambiguo y continúe limitado al desarrollo de proyectos que sólo respondan a necesidades transitorias, sin que realmente guarden relación con sus manifestaciones de cultura y forma de vida, así como de las necesidades reales y directas de estas comunidades. Ante esto, un ex funcionario del DNP señaló:

(...) Cuando uno de los requisitos que señaló la Comisión Rectora a la aprobación y viabilización de estos proyectos tiene que ver con que las mismas comunidades o bien formulen el proyecto o en conjunto con las entidades territoriales, sus representantes legales, gobernadores o alcaldes puedan aprovechar ese proceso de formulación; pero adicionalmente, uno de esos requisitos es que debe haber o existir una certificación por parte de esas entidades donde cuenta que

efectivamente esa iniciativa de inversión, ese proyecto de inversión está articulado con sus planes de vida ahora que ellas mismas sean las que hagan el proceso de formulación, esperaríamos que las iniciativas que están presentando correspondan con sus necesidades y su plan de vida (Entrevista a ex funcionario del DNP, diciembre, 2018).

En esta línea, hay una instancia previa a la elección de los proyectos de inversión, y es la formulación de los mismos; esto se puede constituir en un incentivo. Según la entrevista realizada fue común evidenciar que, en principio, las disposiciones que regulan el SGR prevén que sean las comunidades indígenas, quienes ejerzan su facultad de presentar los proyectos, pues de esta manera, se entiende que cumplen con las cuotas de enfoque cuando son presentados por el representante legal de grupo étnico, reconocido por el Ministerio.

Este requisito corresponde a una regla de la política, que busca garantizar que todas las propuestas de inversión que se formulen tengan iniciativa en las comunidades indígenas y la presentación de los proyectos se haga directamente por sus representantes; en ese sentido la etapa de formulación recae sobre estas comunidades, que a pesar de las deficiencias en sus capacidades técnicas, el tímido acompañamiento del DNP y las entidades territoriales para apoyarles en la estructuración de sus iniciativas, tratan de superar este obstáculo; limitaciones que se ven reflejadas en el bajo nivel de resultados obtenidos en este proceso y en los mecanismos tecnológicos habilitados “ventanilla única” por las autoridades que promueven la formulación de las iniciativas de inversión a partir de la autonomía de las comunidades.

En ese sentido, se tiene entonces, que el proceso de estructuración de los proyectos en cabeza de las comunidades indígenas, si bien es cierto se planteó y es promovido por las autoridades como un incentivo, se encuentran elementos que lo limitan, como las capacidades técnicas de sus equipos, el acceso a las tecnologías y la conformación misma de las estructuras de gobierno al interior de las comunidades. Respecto a este último elemento y teniendo en cuenta que dentro del incentivo se contempló que son los representantes indígenas los únicos autorizados por la ley para la presentación de los proyectos ante los OCAD, esta potestad única

en sus delegados termina por imponerse sobre las tradiciones, formas de conceso u otras estructuras de gobierno presentes en esas comunidades, generándose así un juego interno de poderes e intereses, que, contrastan con las voluntades políticas que pueden tener miembros de los OCAD, quienes finalmente revisan, priorizan, viabilizan y aprueban el proyecto de inversión..

Así mismo, según la entrevista realizada a un ex asesor técnico de la Comisión Rectora y ex director del SGR, se identificó que hay un sistema de puntajes que regula la elección de los proyectos de inversión. En esta, se contempla dar tres (3) puntos adicionales a los proyectos dirigidos a comunidades étnicas. Esto es un incentivo para que las comunidades indígenas, presenten proyectos de inversión con observancia de los requisitos dispuestos en la ley.

El mecanismo del Sistema de Evaluación por Puntajes es aplicado por las secretarías técnicas de los OCAD a todos los proyectos, pero cuando un proyecto obtenga un puntaje por debajo de 40 puntos –límite inferior definido–, el mismo será comunicado a la entidad que lo propuso antes de la sesión del OCAD. Como criterios adicionales no principales de la evaluación se incluyó entonces, una variable de mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas, que asigna 3 puntos adicionales al proyecto que sea susceptible de ser financiado con recursos de los Fondos de CR, DR y de las asignaciones directas del SGR, este incentivo no aplica de manera directa para los proyectos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Ahora bien, al analizar la normativa que regula el incentivo, se identifica una ambigüedad en el condicionante mismo del puntaje, por una parte, determina que las decisiones del OCAD con base en el Sistema de Evaluación por Puntajes “(...) define un puntaje mínimo requerido bajo el cual los proyectos presentados ante el OCAD podrán ser objeto de deliberación por el órgano colegiado de administración y decisión para su viabilización, priorización y aprobación” y por otra enfatiza que “En ningún caso el puntaje que resulte de la aplicación del Sistema de Evaluación por Puntajes desconoce la competencia y autonomía de los OCAD para seleccionar,

evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del SGR”, en ese sentido puede inferirse que un proyecto que no cumpla con el puntaje mínimo requerido sí puede ser objeto de análisis, estudio, deliberación y hasta aprobación por parte de un OCAD.

Por lo tanto, el incentivo que corresponde al 7.5% del total del puntaje mínimo requerido, bajo el análisis normativo anterior, puede resultar siendo improductivo e inoperante dado que no cumpliría con su objeto, ya que el paso a la fase de deliberación y aprobación de un proyecto por debajo de los 40 puntos o inclusive superior, estará condicionada a los análisis complementarios y voluntades políticas que realicen los miembros de los OCAD en la sesión o arena de acción y no motivados propiamente al incentivo, escenario donde la comunidad indígena recordemos, no tienen asiento propio.

Finalmente, existe en la jurisprudencia y en la etapa de ejecución de las inversiones un incentivo, que posibilita a las comunidades indígenas para ser designadas por los OCAD como ejecutores de proyectos de regalías, independiente de si las iniciativas tienen o no enfoque diferencial, esto se convierte en una ventana de oportunidad y estimula, no solamente para que estos grupos fortalezcan sus capacidades técnicas y ejecuten sus iniciativas con autonomía territorial, lo que garantizaría que los beneficios de las inversiones realizadas estén acorde con sus planes de vida; pero además, propiciaría su inclusión, equidad y participación frente al resto de la población.

En este sentido, los proyectos ejecutados por comunidades indígenas del universo de proyectos del SGR, son:

Tabla 7:

Proyectos Ejecutados por Comunidades Indígenas

<b>NOMBRE OCAD</b>	<b>ENTIDAD EJECUTORA</b>	<b>BPIN</b>	<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	<b>VALOR SGR \$</b>
Corporación Para El Desarrollo Sostenible Del Sur De La Amazonia - Corpoamazonia	Asociación de autoridades tradicionales del pueblo Kichwa de la Amazonia	20133223 000018 (Sin Enfoque Diferencia	Recuperación y mantenimiento de áreas degradadas en territorios del pueblo kichwa puerto Leguizamo, putumayo, Amazonía	531.236.791,00

<b>NOMBRE OCAD</b>	<b>ENTIDAD EJECUTORA</b>	<b>BPIN</b>	<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	<b>VALOR SGR \$</b>
	Colombiana-APKAC	l)		
Corporación Para El Desarrollo Sostenible Del Sur De La Amazonia - Corpoamazonia	Asociación de autoridades tradicionales del pueblo Kichwa de la Amazonia Colombiana-APKAC	20153223000002 (Población Indígena)	Implementación de estrategias de recuperación ambiental en comunidades indígenas del municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo	500.594.363,00
Departamento De Santander	Asociación De Autoridades Y Cabildos UWA	2015004680075 (Población Indígena)	Adecuación de los caminos ancestrales, resguardo unido Uwas, en los municipios de cerrito y Concepción del departamento de Santander	1.108.278.907,72
<b>TOTAL</b>				<b>2.140.110.061,72</b>

Los anteriores resultados, confirman que únicamente dos entidades indígenas son ejecutores de tres proyectos de regalías en todo el territorio nacional, participación e inclusión muy baja (0.00024%) comparada con los \$29.3 billones que valen el universo de 12.336 proyectos; razones que centran su mirada en el cumplimiento efectivo del incentivo.

Esta problemática es reconocida por las autoridades del sistema, quienes expusieron:

(...) Es importante decir que los grupos étnicos pueden ser ejecutores de proyectos de inversión y ahí también es importante dejar esa mención porque muy pocas comunidades se han atrevido siquiera a concebir esa posibilidad, entonces hoy vemos que el país tiene un reto en esa materia para construir y que pueden hacerlo (...) (Entrevista a ex asesor técnico de la Comisión Rectora y ex director del SGR, enero, 2019).

Con respecto a los incentivos, es dable concluir que si bien es cierto se debe reconocer el espíritu y esfuerzos de la política para su implementación en el propósito de cerrar las brechas sociales en estos pueblos, los mismos resultados de la participación indígena dan cuenta de la necesidad que sean revisados en el marco de elementos como el fortalecimiento las capacidades, la cooperación y el mayor desarrollo institucional de estas comunidades, de tal forma que les permita incursionar en mayores espacios de participación.

### **3.2. Variables exógenas identificadas en los municipios de Uribia y Jambaló**

Según la entrevista realizada al secretario del Municipio de Jambaló, dadas las condiciones socio-demográficas de este, los beneficiarios de cualquier proyecto de inversión son la misma comunidad indígena. Esto sin discriminar entre las asignaciones que le llegan al municipio por regalías y los recursos propios del municipio por asignaciones del Gobierno nacional o departamental. Lo anterior se debe a que la mayoría de la población del municipio, superando un 90%, pertenece a resguardos indígenas.

Con respecto a las condiciones socio-demográficas de Jambaló, se encuentra que factores como las deficiencias en los niveles educativos de la población, en su mayoría indígena (98,6%), la presencia del analfabetismo y el hecho de que el 21% de las personas no cuentan con ningún acceso al sistema educativo; constituyen variables exógenas que terminan por influir en sus capacidades mentales, limitando así sus interacciones en las situaciones de acción y en consecuencia ocasionando que no se desarrollen adecuadamente los procesos de participación en los recursos de regalías y no se formulen los proyectos necesarios por ausencia de esas capacidades básicas. En esa misma línea, se encuentra que estas variables no han sido mitigadas desde el régimen de regalías, dado que ninguno de los 6 proyectos aprobados desde el 2012 al 2018 (a febrero) con enfoque diferencial para estas comunidades y por un valor de \$3.200 millones, no priorizaron el sector de la educación y en su defecto fueron focalizados al eje ambiental y el sector de agua potable y saneamiento básico. En ese contexto, estos factores constituyen todo un reto de la población indígena de Jambaló para reversar estas deficiencias y al final como resultado del camino, formular los proyectos necesarios para el fortalecimiento de sus capacidades, teniendo como estímulo o ventana de oportunidad, el hecho de que su mayoría de la población está entre las edades de 0 y 14 años de edad, es decir en edad educativa.

De otra parte, existe la condición biofísica o material del territorio en el que se ubica nuestra unidad de análisis, que cuenta con una característica de descentralización territorial única en Colombia, referente a que el resguardo indígena de Jambaló a su vez es resguardo y municipio y

sus delimitaciones territoriales únicamente están demarcadas por lo que hoy representa el casco urbano de municipio. Sin duda alguna, esta característica, así como su asentamiento cultural, lo constituyen en una interesante unidad de análisis para conocer las condiciones de interacción entre estas dos estructuras de gobierno reconocidos por nuestra Constitución Política (1991)<sup>38</sup>, que cuentan con autonomía administrativa, territorial, educativa, así como sus propias autoridades.

A partir de las entrevistas realizadas a las autoridades indígenas del resguardo, se identificó que esta variable territorial-cultural que comparten, puede influenciar en la participación de las comunidades indígenas, en el sentido de que a pesar de que estas dos estructuras institucionales (resguardo-municipio) que no están separadas y que trabajan coordinadamente para no chocar entre sí; cada una tiene sus propias reglas para el ejercicio de planificación y priorización de las inversiones, condición que influencia la formulación de los proyectos con enfoque diferencial.

En el caso del resguardo, la planificación inicia con el desarrollo de una asamblea general donde asisten en promedio 3.000 personas, quienes a partir de sus necesidades o “sueños comunitarios” de manera concertada priorizan los “núcleos” o sectores de inversión, los cuales constituyen el insumo para la elaboración de los “planes de vida” a partir de los cuales formulan como resultado el “proyecto global” de la comunidad, objetivo común sobre el cual concentran en el tiempo todas sus gestiones, recursos y actividades para ejecutarlo hasta verlo una realidad; es decir, existe una línea base de la priorización de las inversiones para el territorio pensadas desde el seno de las comunidades. Finalmente, este resultado “proyecto global” de la gobernanza comunitaria de los “bienes comunes” (Nort, 2015, pp. 136-137)<sup>39</sup> como los denomina Ostrom, se articula y coopera con la otra estructura institucional-Municipio, como insumo y parte integral de la formulación del documento denominado “plan de desarrollo Municipal”.

---

<sup>38</sup> Artículo 286. “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.

<sup>39</sup> “Los recursos comunes son aquellos recursos naturales o humanos de los cuales es difícil excluir a alguien o limitar su uso. Ostrom destaca la capacidad de los grupos de auto organizarse y la importancia que tiene la autodeterminación en la generación de comportamiento cooperativos”.

En este caso, el ejercicio de participación de las comunidades indígenas a través del resguardo en los recursos de regalías, puede verse limitado, por cuanto estas variables exógenas, modifican sus modelos mentales y pueden llegar a determinar patrones de comportamiento que justifican su ausencia y una visualización distinta de la arena de acción dentro de las sesiones de los OCAD, bajo los siguientes elementos: i) las comunidades consideran que ese ejercicio de priorización de las inversiones ya se surtió al interior de sus comunidades y bajo sus propias reglas, ii) sostienen que ese rol no le corresponde al resguardo y que en su defecto es responsabilidad de la estructura del municipio, porque sin importar quien lo haga y con la característica biofísica que presenta el territorio, ellos finalmente como comunidad terminan siendo los beneficiarios de los proyectos, iii) no tienen la disciplina y quizás no le dan la importancia de participar con la presentación de proyectos en las sesiones de los OCAD, por cuanto consideran que lograr este resultado es complejo, está lleno de requisitos y reglas que permanentemente son modificadas por otros actores; y a pesar de que ya han hecho intentos con proyectos ambiciosos, terminan por desistir, producto de identificar que el ejercicio termina siendo el resultado de voluntades políticas e intereses de los otros actores, en los cuales hay que tener incidencia que reconocen no tienen iv) no tiene estructurados nuevos proyectos, por cuanto sus líneas programáticas ya están predefinidas en sus propios espacios de participación.

Bajo estos elementos y la percepción de lo que es la arena acción de las sesiones de los OCAD, estos actores terminan por no visualizar como necesaria su participación, ya que sus verdaderas interacciones son realizadas en sus propias arenas o espacios, con sus propias autoridades y reglas, esto es el resguardo indígena de Jambaló.

Ahora bien, aunque según las disposiciones legales, es pertinente tener un OCAD municipal, en el municipio de Jambaló, esto no es posible, debido a que no tienen la capacidad de sostenerlo. Según información suministrada por autoridades municipales, tiene que ver con que no se cuenta con especialistas en el tema y con que la carga para el sostenimiento del mismo es difícil. Esta situación hace que el municipio acuda ante el OCAD departamental. Esto no

genera para las comunidades indígenas cambio alguno en las reglas de juego para la estructuración y formulación de sus iniciativas, en el sentido que las mismas pueden ser presentadas de manera directa ante el OCAD Departamental.

Ahora bien, hay otro elemento importante que condiciona la manera en que interaccionan los actores en la arena de acción descrita en el marco del SGR. Según el trabajo de campo realizado, en Jambaló la autoridad municipal en cabeza del alcalde es definida por la misma comunidad indígena a través de un acuerdo entre los habitantes del municipio. Esto, según las entrevistas realizadas y como se mencionó anteriormente, ha permitido que, entre la autoridad municipal y la autoridad del resguardo indígena, haya una coordinación en el diseño de los planes municipales a través de la identificación de las necesidades particulares de la misma comunidad indígena.

A pesar de lo anterior, se han identificado elementos como la autonomía regulada que tiene cada estructura institucional, que separa necesariamente la etapa de formulación de los proyectos en dos roles y momentos distintos; adicional, las comunidades indígenas, en virtud de esa designación consensada de quien será su mandatario local, consideran que la responsabilidad de adelantar el proceso corresponde al municipio “(...) nosotros hacemos el trabajo muy coordinado con la alcaldesa, obviamente la alcaldía tiene que responder lo institucional, las normas, y nosotros entendemos eso y respetamos eso, entonces ese es el trabajo coordinado que hacemos en el municipio de Jambaló” (Entrevista realizada a Autoridad indígena de Jambaló, enero, 2019). Se identificó entonces, que la definición de la autoridad municipal al interior de las comunidades, no asegura que los proyectos del sistema general de regalías sean definidos en su etapa de formulación por el resguardo.

De otra parte, según entrevista realizada al secretario de planeación de Uribia, actualmente las comunidades indígenas están experimentando los efectos del cambio climático que los ha obligado a trasladarse a centros poblados y por fuera del territorio, presentándose un choque cultural de sus costumbres, que pueden derivar en la pérdida de la identidad cultural;

adicionalmente, existen factores de riesgo como la desnutrición, el acceso a los servicios públicos y condiciones de delitos como el narcotráfico e inseguridad, que inciden en las condiciones de vida de estas comunidades.

Con respecto a las condiciones socio-demográficas o características de la comunidad indígena de Uribia (enfoque IAD), se encuentran factores como las deficiencias en los niveles educativos de la población (67,7% no tiene ningún nivel educativo), en su mayoría indígena (95%), las altas tasas de analfabetismo y el hecho de que tan solo 12,6%, de la población de 3 a 5 años asiste a un establecimiento educativo formal, mientras que para las poblaciones de 6 a 10 años y de 11 a 17 años, la asistencia es solo del 31,1% y el 31,0%, respectivamente; constituyen variables exógenas que terminan por influir en sus capacidades técnicas y humanas, limitando así sus interacciones en las situaciones de acción y en consecuencia ocasionando que no se desarrollen adecuadamente los procesos de participación en los procesos de decisión y priorización de los proyectos con recursos de regalías y no se formulen los proyectos necesarios por ausencia de esas capacidades básicas.

En esa misma línea se encontró que solo 4 proyectos de los 43 probados para comunidades indígenas intentan mitigar directa o indirectamente los bajos niveles educativos del municipio de Uribia, lo cual quiere decir que este problema no es una prioridad para los tomadores de decisión en el sistema general de regalías.

De otra parte, existe la condición biofísica o material del territorio en el que se ubica la unidad de análisis, ya que se trata de un municipio con una ubicación marítima estratégica y unas condiciones medio-ambientales desérticas de La Guajira, como variable exógena permite que varios municipios presenten similares necesidades, lo cual posibilita la priorización y viabilización de proyectos que intente, atender necesidades básicas como la generación de agua potable y el empleo o la generación de capacidades técnicas y humanas para el mejoramiento de la actividad de la pesca. A esto se suma que las reglas, como variables exógenas en el caso del municipio de Uribia, están determinadas por la propensión de los tomadores de decisión a

priorizar proyectos globales que impacten no a un solo municipio o resguardo, sino que tenga incidencia departamental y regional.

### **3.3. Interacciones y resultados en relación a la participación de las comunidades indígenas en el SGR en los municipios focalizados**

#### **3.3.1 Proyectos y comunidades indígenas en Jambaló**

En el municipio de Jambaló, según entrevistas realizadas, no se han registrado proyectos presentados directamente por el resguardo. El único antecedente identificado en el trabajo de campo realizado, fue un esfuerzo en 2017, en el que se pretendía presentar un proyecto educativo que involucraba componentes de capacitación a maestros, fortalecimiento de capacidades estudiantiles, entre otros elementos. Sin embargo, este, no tuvo mayor impacto en el OCAD puesto que, según el Secretario de Planeación del municipio, “para el Departamento lo fundamental es la infraestructura” (Entrevista al secretario de Planeación del Municipio, diciembre, 2018).

Validados las inversiones de este municipio que desde el año 2012 han sido financiadas por el SGR, se identifican principalmente, dos proyectos de alcantarillado en las veredas Sumbig y Carrizal. Allí mismo se construyeron 3 escenarios deportivos. Paralelo a esto, se reconocen una vía de comunicación y el apoyo de cofinanciaciones para proyectos de café, un proyecto de lácteos y un proyecto de quinua.

En relación a la manera en que estos proyectos estaban en armonía con los planes de vida y de etnodesarrollo de la comunidad indígena del municipio, durante el trabajo de campo realizado, no se identificó enfoque diferencial en el marco de los proyectos implementados fuera de los intereses generales del mercado (ajenos a las características propias de la comunidad). Por una parte, el proyecto del café tiene por objetivo fortalecer el proceso productivo a través, principalmente, de la renovación del cultivo del café. Esto se realizó a través del impulso a los

proyectos productivos de tipo asociativo y comunitario, lo que también se impulsó con el proyecto de lácteos y Quinoa.

Por otra parte, los 3 escenarios deportivos creados hacen parte de los planes de infraestructura del municipio, según la información recopilada en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, “están ligados a un mandato de gobierno de promoción del deporte para evitar que los jóvenes se dediquen a otras cosas y así limitar los factores de riesgo y delincuencia” (Entrevista a Secretario de Planeación de Jambaló, diciembre, 2018).

Así mismo, ante el proceso de alcantarillado, fue reconocido durante las entrevistas realizadas, que este no estaba ligado a los planes de vida de las comunidades indígenas, sino más bien, era una obligación. Ante esto, una autoridad del gobierno municipal expresó:

Digamos que estos proyectos que se han implementado no están expresamente en los mandatos del Plan de Vida de los indígenas, pero resulta, que muchos son una obligación. Por ejemplo, los alcantarillados, porque son centros poblados que van creciendo y esos centros poblados en algún momento presentan problemas y hay que intervenirlos, que ese mecanismo que permite darle un vuelco al manejo de los residuos, pero esos proyectos son más desde la perspectiva institucional y de la necesidad de la misma gente que dicen “miren nosotros necesitamos un alcantarillados porque tenemos los pozos sépticos colmatados, problemas de zancudos, problemas de enfermedades”, eso sí va más como una obligación institucional (Entrevista al Secretario de Planeación de Jambaló, Diciembre, 2018).

Ahora bien, durante la misma entrevista, se evidenció que, de manera particular, la comunidad indígena de manera autónoma y con el visto bueno del gobierno municipal (pero ajeno a inversión del SGR), hace esfuerzos dirigidos a promover su estilo de vida, la unidad de la comunidad y etnodesarrollo. Por ejemplo, se identificó una iniciativa de recuperación del idioma “nasa yuco”, propio de la comunidad indígena del municipio, debido a que en los últimos años se ha ido perdiendo la importancia entre las familias del mantenimiento de este lo que se considera, debilita su identidad étnica. Lo anterior se constituye en un elemento importante ya que el gobierno local, reconoce iniciativas propias de las comunidades indígenas. Sin embargo, el

mismo gobierno reconoce que es complejo que este tipo de iniciativas tengan viabilidad ante los OCAD. Ante esto el Secretario de Planeación del municipio afirmó que:

Se apoyan más los proyectos de infraestructura; esos proyectos de desarrollo cultural y etnodesarrollo tienen pocas posibilidades de pasar, porque son proyectos que involucran un alto presupuesto, tienen una carga de personal bastante y digamos que en el OCAD no le van poner mucho cuidado porque les interesa más son temas de producción, de análisis de fortalecimiento de capacidades educativas (Entrevista a Secretario de Planeación del municipio, diciembre, 2018).

Ante esta situación, en términos específicos, los beneficios que generan los proyectos financiados por el SGR tienen que ver con la generación de empleos temporales. Esto, debido a que los proyectos financiados, según las entrevistas realizadas, duran entre tres o cuatro meses y la mano de obra que se contrata para la ejecución de estos, es la misma comunidad que habita el municipio. Adicional a esto, las mejoras en infraestructura que se generan también suelen beneficiar a las comunidades indígenas, así como la creación de espacios deportivos. Sin embargo, estos beneficios no dialogan con la perspectiva de desarrollo y la particularidad de la historia, valores, metas, así como la posibilidad de potenciar las particularidades culturales y ancestrales de la comunidad que habita el municipio.

En este sentido, se identificó que el resguardo de Jambaló si ha presentado proyectos ante el OCAD sin lograr, de manera efectiva, que alguno sea financiado por el SGR. Esto, según las entrevistas realizadas tiene que ver con los siguientes elementos: el primero está relacionado con que los proyectos son presentados ante el OCAD departamental en el que también presentan Cauca, Valle y Nariño (se reúnen los delegados de los tres departamentos), por lo que lo propuesto por el resguardo de Jambaló no prevé un impacto regional sino municipal. Ante esto, una autoridad indígena de Jambaló manifestó que:

Pues nosotros no hemos sido tenidos en cuenta ante el OCAD porque manifiestan que el impacto va ser sobre el municipio y ellos han dicho que sea más regional, entonces, lo que estamos ahorita mirando con la estrategia es que para acceder a estos recursos tenemos que unirnos como cabildo con otro cabildo como el de Toribio, para hacer un proyecto conjunto y se vea que va a ver

impacto de por lo menos unos tres cabildos de una región (Entrevista a autoridad indígena del municipio de Jambaló, diciembre, 2018).

En este punto, es importante mencionar que cuando en la entrevista la autoridad indígena manifiesta que han presentado proyectos ante el OCAD, ha sido de manera virtual (hay una plataforma dispuesta para esto). Es decir, de manera formal, la comunidad indígena no ha recibido ningún tipo de invitación a participar en los espacios de los OCAD.

Así mismo, durante el proceso de recolección de información, las autoridades indígenas entrevistadas coincidieron en reconocer el trabajo mancomunado que llevan con el gobierno local. Es decir, identifican diferentes canales de participación entre los habitantes del municipio y sus autoridades locales. Por ejemplo, existen unas asambleas de carácter administrativo en las que participan autoridades del gobierno local y del resguardo con el fin de definir estrategias de acción ante las problemáticas que enfrentan como el crecimiento de los cultivos ilícitos. Sin embargo, en el momento de seleccionar proyectos con viabilidad técnica y presupuestal para ser presentados ante el OCAD, su participación es limitada. Es decir, la política pública en el municipio es influenciada y guiada por el resguardo indígena; sin embargo, no se evidencian canales directos de participación para acceder a los recursos provenientes del SGR que promuevan sus valores y particularidades culturales. De hecho, estos financian estrategias que en su mayoría están guiadas a proyectos de infraestructura y proyectos productivos.

Ahora, llama la atención que la comunidad indígena no rechaza explícitamente esta situación. Es decir, durante las entrevistas realizadas ellos consideran pertinente este tipo de proyectos y no expresaron que, sobre estos proyectos productivos, fuera necesario priorizar proyectos que potencien sus particularidades culturales. Esto posiblemente puede ser resultado del desconocimiento acerca del SGR que concibe que la inclusión de las comunidades diferenciadas de acuerdo a su desarrollo integral, a sus planes de etnodesarrollo y planes de visa respectivos.

### 3.3.2 Proyectos y comunidades indígenas en Uribia

En el municipio de Uribia, según el trabajo de campo, se identificó una práctica desde el año 2012. Esta tiene que ver con que la asignación de los recursos provenientes del SGR financia proyectos globales (que pueden ser propuestos a nivel departamental o local a través de las alcaldías municipales), y solo, cuando estos están en etapa de ejecución, son socializados con la Alcaldía del municipio. Por ejemplo, la comunidad indígena entrevistada, identificó un proyecto proveniente de este tipo de financiación, cuyo objetivo era el fortalecimiento de la organización productiva y comercial de la comunidad de pescadores y artesanos del sector. El beneficio que reconocieron los indígenas fue el otorgamiento de lanchas. Al respecto de este proyecto, que fue implementado en 2015, una líder de la comunidad de Uribia afirmó lo siguiente:

El sector (...) se benefició de ese proyecto de unas lanchas fuera de borda y eso porque el secretario de desarrollo en ese momento era una persona de acá de zona (...), por eso que en ese momento nosotros fuimos beneficiarios del proyecto (Entrevista a líder de la comunidad indígena de Uribia, diciembre, 2018).

Lo anterior, en el proceso de análisis, cobra importancia porque permite visualizar el momento en que las comunidades se identifican como participantes del proceso; la etapa en que esta población se reconoce como partícipe del proceso es en la ejecución de los proyectos, no en la formulación de los mismos.

Ahora bien, en relación con la manera como tipo de proyectos, cuyo enfoque principalmente es de fortalecer capacidades productivas en la comunidad, está en armonía con los planes de vida y etnodesarrollo de la comunidad indígena, los resultados del trabajo de campo evidenciaron que los habitantes reconocen los impactos positivos en torno al apoyo, exclusivamente, a nivel productivo. Es decir, estos impactos giran en torno al mejoramiento de la capacidad de fuerza de trabajo del municipio, que, para este caso, está relacionada con la pesca debido a la ubicación marítima estratégica que presenta el municipio. Con esto, los habitantes reconocieron mejoría en los ingresos de las familias y, por tanto, un impacto positivo en la alimentación. Sin embargo, la

comunidad no reconoce que esto responda directamente a las necesidades particulares de la población. Por ejemplo, una líder indígena manifestó que:

No consideramos que nuestra participación sea efectiva porque son temas que se manejan internamente en las alcaldías y las gobernaciones. La única manera que tuviéramos una participación directa sería que nosotros mismos presentáramos nuestras necesidades; que fuera de dentro hacia fuera no de fuera hacia dentro, se supone que debe de haber una concertación, al momento que la autoridad o el líder lleva la propuesta, fue tenida en cuenta, la secretaria hace un proyecto global y un proyecto macro. Así tú tengas un proyecto de mejora de vivienda con eternic y yo tengo uno de yotojoro, ellos vienen y hacen unos de zinc. Esto sin impórtales la concertación en el momento que te entregan, no tienen en cuenta si tú quieres esto o quieres aquello. Tú tienes que recibir lo que ellos dicen, así se maneja el tema ese del SGR (Entrevista a líder de la comunidad indígena de Uribia, diciembre, 2018).

Esta situación evidencia que no existe un proceso de concertación entre la comunidad indígena y las autoridades locales y por tanto las interacciones entre estos, son mínimas y solo emergen en el proceso de ejecución de los proyectos. Ahora bien, es importante mencionar que, la inversión en proyectos que fortalezcan la pesca en el municipio, según entrevistas realizadas, puede, de manera indirecta, fortalecer los valores y tradiciones de la comunidad que pasan de generación en generación; esto teniendo en cuenta que la pesca ha sido reconocida por la comunidad indígena de Uribia como un saber ancestral.

La necesidad de estos procesos de concertación es minimizada por las autoridades de gobierno, debido a que, la comprensión que tiene la alcaldía municipal en torno a la participación de las comunidades indígenas, gira en torno al porcentaje de asignación que, a nivel nacional, tiene esta comunidad. Como evidencia de esto, una autoridad del municipio manifestó:

La participación de las comunidades indígenas en el municipio, si se da. Ellas tienen un 8% de fondo de compensación regional, es allí donde, a través de propuestas que se llevan al banco de proyecto, ellos se benefician. También ellos pueden presentar su propuesta de proyecto; (...) Aunque

al momento los representantes indígenas no han participado (Entrevista a Secretario de Planeación del municipio de Uribia, diciembre, 2018).

Lo anterior condiciona las interacciones entre las autoridades de gobierno y la comunidad indígena, puesto que las prácticas que se generan, son de dominio de los primeros sobre los proyectos que se financian. En esa misma línea se identifica que las comunidades no poseen el control sobre la situación de acción, específicamente en la formulación y estructuración de sus iniciativas, sumado a que tienen un desconocimiento de cómo funciona el sistema de regalías; lo que repercute en que no cuentan con la información necesaria para participar dentro de la arena de acción; en ese sentido los resultados de las acciones son su marginalidad y la prelación de los intereses del municipio en la posición dominante como participante. En ese sentido, a pesar de que la población indígena es mayoría en el municipio, no existe una articulación entre las autoridades indígenas y las autoridades municipales en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos formulados por la alcaldía, lo cual está generando que el uso de los recursos sea ajeno a la voluntad expresa de las comunidades indígenas.

Otro elemento que evidencia esta situación, es el desconocimiento de los líderes de la comunidad acerca del proceso de formulación y postulación de proyectos. Esta situación se presenta, en parte, por el bajo nivel educativo y altos niveles de analfabetismo, como se mostró en el capítulo 2, lo que denotaría no solo un desconocimiento técnico y conceptual acerca del OCAD y del sistema, sino de todos los asuntos políticos administrativos del municipio.

El primer elemento identificado fue el desconocimiento de los OCAD. Ante las indagaciones realizadas acerca del reconocimiento de los diferentes actores participantes del proceso así como de los espacios de participación, el total de los líderes indígenas en el municipio (que participaron en las entrevistas), reconocieron como actores clave a la Alcaldía de Uribia, a la Gobernación de La Guajira y al Ministerio del Interior; ningún líder manifestó, de manera expresa, reconocer a los OCAD como espacios importantes en la elección de los proyectos. Ante esto, una autoridad indígena manifestó:

No, yo no sabía que significaba la sigla OCAD; habíamos escuchado esos términos en las noticias, en la televisión, en la radio, sobre todo. Como líderes y autoridades no hacemos parte de ese grupo y no hemos participado en esos espacios (Entrevista a líder de la comunidad indígena de Uribia, diciembre, 2018).

Siendo los OCAD los espacios de decisión de los proyectos, el desconocimiento de los mismos implica el máximo grado de limitación y no participación e interacción de los actores indígenas en la arena de acción. En esa misma línea, surge la duda de si los proyectos aprobados que benefician a las comunidades indígenas realmente son proyectos con enfoque diferencial ya que como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, en su mayoría no han sido objeto de concertación con las comunidades indígenas beneficiarias. Adicionalmente, el no estar presentes en esos espacios, genera que estos individuos no tengan control sobre la situación de acción, se reduzca la posibilidad de tener acciones posibles dentro de la arena, no tengan la información suficiente del proceso, no puedan materializar los propios beneficios que la política les dispone y asuman la carga de los costos transaccionales de la misma situación de acción.

Otro elemento identificado es el desconocimiento acerca de los derechos a participar en la postulación de proyectos. En el trabajo de campo realizado, fue recurrente identificar una percepción generalizada por parte de la comunidad, relacionada con que sus derechos a participar en el proceso, están limitados puesto que los proyectos dependen, de manera exclusiva, de la voluntad de las autoridades de turno. Esto implica que, como potenciales actores y participantes de la arena de acción, desconozcan las reglas de juego, no interactúen, no se comuniquen, no accedan a los beneficios, pierdan su estatus dentro de este escenario y terminen por perder el interés y no seguir al SGR.

Ahora bien, desde esta misma comprensión, llamó la atención que, a pesar del desconocimiento señalado en párrafos anteriores, se identificó que, a nivel de la autoridad local, sí hay reconocimiento de los espacios de participación tales como los OCAD. De hecho, se reconoce la figura de un secretario técnico del OCAD para el municipio de Uribia, quien, para la

fecha de la entrevista, estaba representado por el secretario de planeación y desarrollo social del mismo municipio. Según esta autoridad local, si se han dispuesto los mecanismos de participación para que las comunidades indígenas, de manera directa y personal, radiquen los proyectos de su interés en la Secretaría de Planeación, sin embargo, a la fecha no se han registrado propuestas de proyectos por parte de esta comunidad. Lo anterior, según el análisis realizado, se debe a que no ha habido una política clara para generar las capacidades técnicas en las comunidades indígenas para la participación y elaboración de sus propios proyectos:

Tenemos que ser realistas, nunca nos ha interesado un carajo el tema, si lo van ejecutar que lo ejecuten. ¿Qué pasa con los recursos? En el tema de desconocimiento real de que las comunidades indígenas, para que puedan tener participación directa en los recursos de regalías, influye un desconocimiento casi que generalizado y poco tenemos quizás el conocimiento básico de ello (Entrevista a líder de la comunidad indígena de Uribia, diciembre de 2018).

Esto sugiere, en lógica de política, la necesidad de generar unos proyectos o destinar unos rubros específicos que vaya dirigidos a aumentar el empoderamiento de las comunidades para la participación comunitaria y elaboración de proyectos de impacto en sus comunidades y región.

De esta forma, las instituciones formales locales reconocen la existencia de instrumentos de participación indígena, quienes argumentan que no son utilizados por el desinterés de los pueblos al no proponer los proyectos necesarios y hacer uso de los recursos disponibles de los fondos; sin embargo, existen elementos estructurales como sus capacidades técnicas para la formulación de los proyectos y el desconocimiento de las reglas de juego del sistema; influyen y estimulan el desinterés de estas comunidades por acceder a los recursos.

De otra parte, producto del análisis de los elementos expuestos por los 14 entrevistados, el 79% reconocieron que no existía una participación efectiva de las comunidades indígenas y asociaron esta limitación a factores comunes como el desconocimiento del sistema y de los mecanismos de participación, la ausencia de capacidades técnicas para formular proyectos, la existencia de barreras comunicacionales y la dependencia excesiva de la Secretaría Técnica de

los OCAD, actor que no hace parte del OCAD, pero que termina influenciado la política, estimulando las interacciones y regulando las relaciones y participación efectiva de las comunidades esto en virtud de sus funciones que le ha delegado la política.

Finalmente, en un ejercicio de caracterización de las interacciones que se desarrollaron en la arena de acción de las sesiones de los OCAD, se analizó el 16% de las actas de reunión que aprobaron 8 de los 49 proyectos focalizados para las comunidades indígenas de Jambaló y Uribia en el periodo de análisis 2012-2018 (a febrero), únicos documentos disponibles y consultados a través del sistema de oficial de información del DNP (SUIFP), en razón a que el resto de los documentos no estaban reportados en el aplicativo y no existió voluntad para su entrega.

Las actas analizadas que soportan los acuerdos o arreglos de la arena de acción, determinaron que las secretarías técnicas incumplieron con su obligación de convocar a las comunidades indígenas en el 62% de las sesiones; únicamente estuvieron presentes en el 25% de ellas y sólo en una sesión se registraron deliberaciones de su parte.

En esa misma línea, el 12,5% de los proyectos aprobados fueron puestos a consideración, logrando conceptos favorables del comité consultivo y del ministerio cabeza de sector; y con un hecho particular de que en el 100% de las sesiones del OCAD municipal de Uribia, sus miembros alteraron las reglas de juego, aprobando los proyectos sin adelantarse o verificarse el requisito de consulta previa, esta situación quedó consignado en la respectiva acta de sesión de fecha 05 de octubre (no especifica año), trasladándole esa obligación al ejecutor de los proyectos “(...) la consulta previa es responsabilidad del ejecutor cuando aplique (...)”.

## Conclusiones

En este capítulo se expondrán las principales conclusiones producto del proceso de esta investigación y los hallazgos identificados en el análisis de las categorías conceptuales previstas en el documento, así como en el trabajo de campo desarrollado. Para esto, en una primera parte, se expondrán a manera de diálogo, los elementos del marco con el propósito de delimitar los resultados en términos de las interacciones de los actores dentro de la arena de acción, así como las variables exógenas que estimularon las situaciones de acción. En una segunda parte, se expondrán las reflexiones finales a partir de los hallazgos con el fin de develar la problemática de la política pública. Finalmente, mencionaremos el propósito del marco conceptual y algunas recomendaciones de política pública, que plantean reflexiones para nuevas investigaciones.

En primera instancia, las instituciones relevantes e identificadas a través de las cuales se enmarca la participación de las comunidades indígenas, fueron identificadas a partir de los elementos característicos del neoinstitucionalismo expuestos en el marco teórico.

Respecto de las consecuencias de los costos de transacción y de la manera en que el intercambio no fue libre de costos, se identificó que existieron costos de información que debieron ser asumidos por las comunidades indígenas previo al intercambio o el establecimiento de los acuerdos; esto es, que debían esperar la voluntad institucional del secretario técnico del OCAD para el cálculo del monto y la notificación de los recursos asignados a sus comunidades; antes de este paso formal, los pueblos no tienen como enterarse de sus asignaciones. En esa misma línea, debieron asumir costos protección y cumplimiento de los acuerdos, los cuales son determinados por el tiempo que transcurre y los intereses políticos que tienen que eludir, desde el momento de la priorización de las iniciativas en sus comunidades hasta la etapa final de

aprobación de los proyectos, la cual solo es asegurada en la sesión del OCAD por los delegados del gobierno.

De otra parte, el reconocimiento de la existencia de la información incompleta y asimétrica, se evidenció su existencia entre los participantes. Por su parte las comunidades indígenas no cuentan oportunamente con la información de los recursos disponibles de regalías para la bianualidad, lo cual contrasta con la disponibilidad de esa información, que sí tienen los otros miembros o participantes cuando por regla del sistema, se les debe presentar en la primera sesión del OCAD. En esa misma línea, y a diferencia del resto de los participantes, las comunidades indígenas no tienen el acceso a las tecnologías y plataformas de información habilitadas por el DNP para la identificación de los proyectos, el ingreso estuvo restringido por limitaciones técnicas. Esta asimetría representa para el resto de los participantes, una utilidad en el ocultamiento de la información y una ventaja en el juego de la priorización y aprobación de las inversiones, obligando a las comunidades a asumir el costo de aseguramiento de los acuerdos.

Adicional a esto, las restricciones o limitaciones que estructuraron la interacción, se identificaron disposiciones normativas que restringen su participación, delimitando su asistencia y deliberación a las sesiones de los OCAD, en una posición de invitados con voz, pero sin voto, cuyas recomendaciones terminan siendo no vinculantes; en esa misma línea, no tienen un miembro permanente en el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, a diferencia de otros grupos poblacionales minoritarios que sí cuentan con participante, con voz y voto. De otra parte, deben compartir con otros grupos poblacionales la asignación de los recursos de regalías específicas, involucrándolos en un juego de competencia, donde sumado al desconocimiento que tienen del sistema y la necesidad de fortalecer sus capacidades técnicas, hacen que su participación no sea efectiva.

Con ocasión al marco jurídico y su papel fundamental en la participación de la comunidad indígena, se evidenció, que la participación no se hace bajo las condiciones de efectividad e integralidad, inmersas en los fines del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y

Evaluación, mecanismo creado por el gobierno para garantizar el cumplimiento de las reglas y los acuerdos; por cuanto existe en estos colectivos un desconocimiento del sistema. En esa misma línea, por reglamentación las comunidades no hacen parte al mecanismo de control de rendición de cuentas de los OCAD (Acuerdo N. 45, 2017)<sup>40</sup>, quienes presentan un informe semestral con las inversiones efectuadas en estas comunidades; así mismo la ventanilla única para la presentación de iniciativas no opera para estas comunidades y la estrategia que debía implementar el DNP para fortalecer sus capacidades técnicas y de formulación de los proyectos, no ha sido efectiva; en consecuencia, el marco, no permite a las comunidades indígenas desempeñarse en un entorno de certidumbre y de garantía de sus derechos.

Ahora bien, tal como se estableció en el capítulo introductorio, desde la lógica del neoinstitucionalismo, el marco de Análisis y Desarrollo Institucional, se constituye en una herramienta de análisis útil para entender la manera en que los actores emprenden sus acciones a partir de los incentivos y restricciones. Es así que, con respecto a **la arena de acción**, en la investigación, se caracterizó por el tipo y posiciones adoptadas por los participantes de los tres niveles de gobierno y de las comunidades indígenas que actuaron como invitados de los OCAD; relacionadas a una posición de miembros atribuida a los delegados del gobierno y cooperadores atribuida y adquirida por las comunidades indígenas.

**La posición** de miembros constituyó el vínculo que conectó a los delegados para adelantar, liderar y controlar las acciones de la arena relacionadas con la fijación de los recursos, el establecimiento de los requisitos y la aprobación definitiva de los proyectos; buscaron mantenerse en esa posición, votar alineadamente en las sesiones y desarrollar bajo las reglas formales e informales todo el juego de la ejecución programática de las inversiones. En esa misma línea, los cooperadores estuvieron siempre marginados del proceso, buscaron siempre no estar en el juego por las debilidades que ostentan y las limitaciones encontradas al momento de acceder a los espacios de participación, y cuando lograron estar en la arena de acción, sus

---

<sup>40</sup> Artículo 3.3.2. Requisitos, variables y parámetros para la elaboración del informe de rendición de cuentas de los OCAD.

deliberaciones y argumentos no fueron suficientes para imponer sus intereses colectivos, especialmente en la priorización de proyectos acorde a los planes de vida y etnodesarrollo; así mismo, no lograron demostrar capacidades técnicas para ser designados como ejecutores de proyectos de regalías y terminaron rezagados en una posición de cooperación, atendiendo lineamientos e indicaciones de los miembros para la materialización informal de los acuerdos.

Así mismo, **la estructura de las situaciones de acción** que se desarrollaron, tienen que ver con el proceso de estructuración, formulación, priorización, viabilización y aprobación de los proyectos; estuvieron integradas por partes activas o elementos que la caracterizan, como el grupo de participantes delegados de los tres niveles de gobierno y la limitada participación de las comunidades indígenas; las dos posiciones adoptadas por los participantes tanto miembros como cooperantes; **los resultados potenciales** relacionados con los bajos recursos y ausencia de proyectos aprobados con enfoque diferencial ajustados a sus planes de vida y etnodesarrollo; el limitado **conjunto de acciones** posibles definidos por las reglas formales para la aprobación de proyectos con enfoque diferencial en estas comunidades, una sesión al año para recursos de regalías específicas y una sesión bianual para recursos regionales, hacen que las comunidades terminen validando iniciativas con la certeza de recibir al menos unos recursos y tengan la incertidumbre de que el arreglo informal suscrito para la viabilización de sus proyectos no se cumpla cuando el proceso de decisión final no depende de ellos sino de los miembros del OCAD, en ese sentido deben correr el riesgo de perder los recursos de regalías a que tienen derecho; el control ejercido por los participante miembros del OCAD sobre la aprobación de los proyectos, cuando sin importar los resultados de la evaluación por puntajes, pueden o no priorizar y aprobar una iniciativa con enfoque diferencial; **la información** de que disponen los participantes sobre las acciones, los resultados y sus vínculos, en especial para las comunidades indígenas que no cuentan con la información completa del monto de recursos recaudados y asignados, de cómo opera el sistema de regalías y elementos y mecanismos necesarios de enseñarles de como estructurar un proyecto, provocando que no sepan de los movimientos de los

demás **participantes, sus posiciones y estrategias** que puedan seguir, y no cuentan con la información de las sesiones de los OCAD por cuanto no son convocados, lo que genera oportunismo y desventaja frente al resto de participantes; la inexistencia de beneficios para las comunidades indígenas en la estructuración de los proyectos por cuando no existe el fortalecimiento de las capacidades, ya que la estrategia del DNP no está bajando a sus comunidades, por el contrario existen sanciones para estas comunidades cuando sus objeciones en las sesiones de los OCAD o conceptos emitidos desde los comités consultivos no son vinculantes y a su vez, se les exige requisitos de asociatividad para ser ejecutores.

En esta línea, **las relaciones** que mantuvieron los actores estuvieron marcadas por tensiones y desconfianza, esto se refleja en el bajo número de proyectos a nivel nacional que las comunidades indígenas fueron designadas como ejecutores, las pocas sesiones del OCAD a las que pudieron asistir y el establecimiento previo de acuerdos con estas comunidades para asegurar el requisito formal de priorización, sin llevarlo a la discusión o posibles conflictos en las sesiones de los OCAD; **la información** que se mantuvo incompleta para las comunidades, ya que nunca registraron proyectos a través de los aplicativos, por cuanto tenían que habilitar usuarios que sus limitaciones técnicas lo impedían; el control mantenido por el Secretario Técnico del OCAD caracterizado por ser el único responsable de estimar los recursos disponibles para estas comunidades, comunicarles dicha asignación y convocarlos o no para agotar el ejercicio de estructuración y priorización de los proyectos, llevando un cronograma de las mesas técnicas desarrolladas, esto previamente a las sesiones de los OCAD; los incentivos que resultaron ser ineficaces y que no se materializaron en las comunidades indígenas, por cuanto no eran claros y se relacionaron como la que debían tener los proyectos con sus planes de vida y etnodesarrollo situación que no se cristalizó, la asignación de puntajes adicionales para proyectos en estos colectivos que estuvieron sujetos a voluntades políticas de los participantes del gobierno y la designación como ejecutores que estuvo marcada por el cumplimiento de requisitos de reconocimiento y asociatividad donde estos grupos tienen desventaja frente a otras comunidades

étnicas; y finalmente las disuasiones encontradas y generadas por las reglas informales, como la utilización de las mesas técnicas como único escenario para agotar el ejercicio de la priorización y viabilización de los proyectos con estas comunidades y no llevarlos hasta la sesión del OCAD como lo manda la norma, transformaron los objetivos y resultados de la arena de acción para estos actores colectivos.

Ahora bien, con respecto a **los participantes** se identificaron tres tipos de participantes: los delegados del gobierno nacional, del gobierno local y los indígenas. De otro lado, **los atributos** de estos participantes, están definidos por el estatus que llegan a ocupar en la arena de acción, en el caso de las comunidades indígenas son actores colectivos que representan los intereses comunes de las organizaciones civiles, aun así no pueden ser miembros del OCAD, su capacidad de decidir les es limitada y las objeciones que realizan no son vinculantes; existe otro actor compuesto que está integrado por el bloque de delegados del Estado central o gobiernos regionales representados en sus diferentes niveles, que generalmente en el momento de la toma de decisiones se alinean y terminan por imponer su decisión sobre los territorios.

Las **variables exógenas**, analizadas en esta investigación, y relacionadas principalmente con las características **socio-demográficas** de las comunidades de los Municipios de Jambaló y Uribia, crearon factores de riesgo de tipo educativo que influenciaron las capacidades técnicas de las comunidades indígenas en el conocimiento del sistema, el acceso a los mecanismos de participación y la estructuración de los proyectos con enfoque diferencial; en esa misma línea existe la conformación **político-administrativa** que tienen estos dos territorios, en donde en un mismo municipio están instalados los resguardos indígenas reconocidos por la ley, estructuras de gobierno que al interior de sus propias autoridades y colectivos que crearon esquemas de planificación y priorización de necesidades, los cuales no guardaron armonía y coordinación con el nivel municipal de gobierno, generándose así factores de competencia, roles e intereses que terminan por limitar las interacciones o sobreponer sus propias funciones.

De otra parte, la **existencia de reglas** de elección colectiva que determinaron la elegibilidad de las comunidades indígenas de ser participantes de la arena de acción, limitando su deliberación y capacidad de decisión, estas reglas terminaron por restringir el número de sus interacciones; así mismo, se identificaron **reglas operativas**, como las mesas técnicas previas a las sesiones de los OCAD que fueron modificadas por los actores miembros, para reemplazar el ejercicio de deliberación y priorización de los proyectos, convirtiéndolas en reglas finales de campo de aplicación para la celebración de los acuerdos informales con estas comunidades, esto es la pertinencia y viabilidad de sus iniciativas de inversión.

Conforme al anterior diálogo, los resultados y el caso de estudio evidencian la manera en que la participación de las comunidades indígenas en la elección de proyectos, está limitada por un conjunto de disposiciones institucionales.

Estas, en primera medida, tienen que ver con **las instituciones formales**, que incluyen leyes y disposiciones legales de la política que no contemplan votación para la elección de proyectos por parte de representantes de comunidades indígenas, marginándolos a permanecer en el rol de formuladores e invitados permanentes con voz pero sin voto; no se están fortaleciendo las capacidades técnicas de estas comunidades para que presente proyectos a pesar de la entrega de instrumentos pedagógicos que no aseguran su aplicabilidad; no existe para ellos una diferenciación en la asignación porcentual de los recursos de Regalías Directas, por cuanto deben ser compartidos con otras etnias; se favorece, las voluntades políticas y la discrecionalidad porcentual al momento de la asignación de recursos del Fondo de Compensación Regional y los excluyen de ser miembros permanentes de los espacios nacionales de decisión en materia de recursos de Ciencia, Tecnología e Innovación, bajo criterios asociatividad, poniéndolos en desventaja frente a los otros grupos étnicos. En esa misma línea, encontramos que factores institucionales como los incentivos, no están generando su propósito, no están dinamizando las situaciones de acción con la aprobación de las iniciativas en los territorios y no generan motivación de los participantes en la arena de acción, por cuanto no existe deliberación de estos.

En segunda medida, con **instituciones informales** que, a partir de prácticas y costumbres, modificaron el espacio establecido para la evaluación, viabilización y priorización de los proyectos, trasladándolo al ejercicio de las mesas técnicas y no en las sesiones de los OCAD y se establecieron nuevas reglas como la “firma del acuerdo de voluntades”, para garantizar la presentación de los proyectos.

Lo anterior, genera un quiebre en el objetivo de este tipo de financiación que va expresamente dirigido a la mejora de la calidad de vida y etnodesarrollo de las poblaciones que de ella se benefician. Esto se debe a que, como estas comunidades indígenas no participan, no hay un diálogo directo con sus necesidades, con su cultura propia y con sus planes de etnodesarrollo.

Desde el estudio planteado, en los municipios de Uribia y Jambaló, se evidenció que los proyectos son de tipo productivo e infraestructura, fortaleciendo las cadenas de café, quinua, pesca, lácteos, mejorando condiciones deportivas y de saneamiento básico; así mismo, se identificó que los impactos generados giran en torno al mejoramiento de la capacidad de fuerza de trabajo y no dialogan con potenciar las particularidades culturales y ancestrales de la comunidad. En esa misma línea, las entrevistas coinciden con que la participación de las comunidades no es efectiva y esto limita su etnodesarrollo; en una relación de causalidad asociada al desconocimiento del sistema y mecanismos de participación, la ausencia de capacidades técnicas y la existencia de barreras comunicacionales en el modelo de interrelación.

Por último, estos hallazgos develan la problemática de la política y su incumplimiento con las comunidades en el propósito de propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral, acorde con sus planes de etnodesarrollo y vida respectivos, ya que todos los proyectos aprobados no respondieron a este propósito y terminaron por atender necesidades de otro tipo.

De otra parte, en la medida que el **marco conceptual construido** para la investigación se limitó a entender cómo las instituciones formales e informales que condicionan el acceso de comunidades indígenas a los recursos del SGR, tienen efectos sobre sus procesos de

participación; este propósito se cumplió, con el entendimiento de los conceptos de cómo las instituciones son las reglas de juego en una sociedad y cómo dan forma a las interacciones para el establecimiento de los acuerdos.

Ahora bien, el marco de análisis plantea **reflexiones para nuevas investigaciones**, sobre el comportamiento de los colectivos, bajo conceptos como el autogobierno y la cosmovisión; en ese sentido, se requiere de nuevos elementos para el análisis ampliado de variables exógenas, como la cultura; que en el caso expuesto de Jambaló, influyen la priorización de necesidades bajo sus propias reglas de planificación, sin la intervención del gobierno y estimulan su financiación con recursos propios, alineadas con la visión que tienen del desarrollo.

En esa misma línea, se plantean **recomendaciones de política pública**, relacionadas con el reconocimiento de derechos, de un territorio, de una cosmovisión propia, junto con la existencia de instituciones sociales y políticas, en donde para Kingdom (1995), la formulación de la política debe ser el resultado de la combinación de fuerzas estructurales y procesos afectivos y cognitivos altamente dependientes del contexto; en ese sentido el rediseño de la política de regalías, es un factor importante en este contexto multicultural donde hay contraposiciones no solo ideológicas sino también de estructuras de poder que limitan la capacidad de decisión y actuación de las minorías culturales que están por fuera de las instancias políticas formales. En consecuencia, se pueden crear espacios de discusión y acciones gerenciales para entender la realidad indígena, como la Agencia de Desarrollo Indígena, elemento de la gobernanza de los problemas públicos.

A partir de los hallazgos del estudio, surge la necesidad de **crear nuevas líneas de investigación**, que conduzcan a la política pública de regalías a reconocer a estos pueblos indígenas como distintos, con culturas diferentes y como sujetos igualitarios en su relación con el Estado. Estos cambios, deberán propiciar la creación de estructuras administrativas propias de estos colectivos para el manejo autónomo de las asignaciones de recursos de regalías, donde la participación económica llegue es a los territorios como un incentivo adicional por contar con asentamientos y en el que los elementos del enfoque diferencial se construyan desde su propia

cosmovisión. Entonces, no queda duda que se abrirán nuevos esquemas de pensamiento o marcos de acción para los desafíos que hoy enfrentan estos colectivos.

Conforme a lo anterior, esta investigación buscó ampliar las reflexiones que giran en torno a la manera en que las políticas reproducen desigualdades sociales; con el compromiso de buscar nuevas alternativas que reflexionen desde la mirada y necesidades de estos pueblos, sin imponer modelos de modernidad que hagan mayor la diferencia con el resto de la sociedad y los conduzca a la marginación y subvaloración. Nosotros estamos llamados a evidenciar esas desigualdades, a ser capaces de romper las estructuras de pensamiento que nos han sido trasladadas desde la ciencia, la academia y ser el inicio de una reflexión profunda que llegue a quienes diseñan las políticas públicas con el fin de hacerlas más justas e incluyentes.

## Referencias Bibliográficas

- Alcaldía Municipal de Uribia. (2016). *Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019*. Obtenido de <http://www.uribia-laguajira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/PLAN%20%20MUNICIPAL%20DE%20DESARROLLO%20DE%20URIBIA%20VERSION%20FINAL%20MAS%20FIRMAS%20MESA%20DIRECTIVA%20Y%20PARRAFO.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Julio de 1991). *Constitución de 1.991*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Botero, M., Hofman, J., & Daniel, H. (2015). Inequidades Territoriales en Colombia: Un Balance del Sistema General de Regalías SGR en el cierre de la Brecha Interregional. *Opera - Universidad Externado de Colombia*, 5-6.
- Cámara de Comercio de La Guajira. (Enero de 2017). *Publicaciones - Informe económico 2016 Departamento de La Guajira*. Obtenido de <http://www.camaraguajira.org/publicaciones/informes/informe-socio-economico-la-guajira-2016.pdf>
- Canto, M., & Castro, O. (2002). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. Obtenido de <https://www.worldcat.org/title/participacion-ciudadana-y-politicas-publicas-en-el-municipio/oclc/62733058>
- Caracol Radio. (31 de Octubre de 2006). *Economía - Colombia tiene más población indígena de la que se creía, revela el DANE*. Obtenido de [http://caracol.com.co/radio/2006/10/31/economia/1162312680\\_351359.html](http://caracol.com.co/radio/2006/10/31/economia/1162312680_351359.html)
- Castillo, E. (2013). *Análisis de la Reforma Institucional de la Política Pública de Regalías en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Cole, D. (28 de Febrero de 2017). *Laws, norms, and the Institutional Analysis and Development framework*. Obtenido de <https://www.cambridge.org/core/terms>. <https://doi.org/10.1017/S1744137417000030>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). *Organización Mundial para las Migraciones*. Obtenido de Cartilla Practica Grupos Etnicos Presentación de Proyectos al Sistema General de Regalías SGR: <https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/615>
- Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (24 de Noviembre de 2017). *Normativa - Acuerdos*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Auerdo%2045%20del%2014%20noviembre%202017.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (17 de Mayo de 2012). *Ley 1530*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1530\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html)
- Congreso de la República de Colombia. (18 de Julio de 2011). *Sistema General de Regalías (SGR) Normativa - Acto Legislativo 05*. Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=E9g2P8ImArE%3d&tabid=95&mid=517>
- Congreso de la República de Colombia. (23 de Julio de 2002). *Ley 0756*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0756\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0756_2002.html)
- Congreso de la República de Colombia. (27 de Diciembre de 1996). *Ley 0344*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0344\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0344_1996.html)
- Congreso de la República de Colombia. (28 de Junio de 1994). *Ley 0141*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0141\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0141_1994.html)
- Congreso de la República de Colombia. (5 de Enero de 2009). *Ley 1823*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1283\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1283_2009.html)
- Congreso de la República de Colombia. (8 de Septiembre de 2017). *Sistema General de Regalías Normativa - Acto Legislativo 04*. Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Dnfr31jlcwc%3d&tabid=95&mid=517>

Contraloría General de la República (CGR). (Diciembre de 2016). *Resultados e Informes - Análisis Sectoriales y Políticas - Regalías*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/600907/Informe+evaluaci%C3%B3n+del+FCTeI+21022017.pdf/0e4afe8d-94af-420b-8209-8d94d2cb1ee9?version=1.0>

Contraloría General de la República CGR. (2017). *Los OCAD y la Gestión por Proyectos - Evaluación de Sistema General de Regalías*. Bogotá: [https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal/certificado-de-antecedentes-fiscales/certificado-de-antecedentes-fiscales/boletin-pdf?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fdocument\\_libra](https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal/certificado-de-antecedentes-fiscales/certificado-de-antecedentes-fiscales/boletin-pdf?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fdocument_libra).

Corte Constitucional de Colombia. (18 de Septiembre de 1998). Sentencia SU-510. *M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz*. Bogotá, Colombia: Gaceta Corte Constitucional En. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU510-98.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. (29 de Mayo de 2002). Sentencia C-427. *M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández*. Bogotá, Colombia: Gaceta de la Corte Constitucional - <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-427-02.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. (5 de Febrero de 2013). Sentencia T-049. *M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá D.C.: Gaceta Corte Constitucional. En <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-049-13.htm>.

Corte Constitucional. (13 de Julio de 2017). Sentencia C-438. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gaceta Ponente Dra Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. (3 de Mayo de 2012). Sentencia C-317. *M.P. Dra. Maria Victoria Calle Correa*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gaceta Corte. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-317-12.htm>

Cuervo, J., Jolly, J.-F., & Soto, D. (2016). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

De la Hoz, R. (2016). *Institucionalismo Nuevo y el Estudio de las Políticas Públicas*. Barrnaquilla, Universidad Simón Bolívar: Justicia 30, 107 -121. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n30/n30a08.pdf>

Decreto 149 (2004). Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1033660>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (13 de Septiembre de 2010). *Boletín Censo General 2005 - Jambaló, Cauca*. Obtenido de [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL\\_PDF\\_CG2005/19364T7T000.PDF](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/19364T7T000.PDF)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Boletín Censo General 2005 - Uribia, La Guajira*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/guajira/uribia.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Censo General 2005*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Censo Poblacional*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Proyecciones de población*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Nacional de Planeacion (DNP). (13 de Abril de 2011). *Plan Nacional de Desarrollo - Bases del Plan - Prosperidad Para Todos*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Banco de la República*. Obtenido de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_135.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Multimedia - Presentaciones SGR*.

Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/Prensa/Multimedia/PresentacionesSGR.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). Informe de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMCE Cuarto Trimestre 2017.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (31 de Diciembre de 2017). *Quiénes Somos - Antiguo Sistema - Balance Proyectos del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación*.

Obtenido de [https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Yi9yb2ND\\_xk%3d&tabid=106](https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Yi9yb2ND_xk%3d&tabid=106)

El Tiempo. (26 de Mayo de 2011). Protestas Por Ley de Regalías. págs. [www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4580600](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4580600).

Faustino, G., & Guerrero, H. (2014). *El análisis institucional en el campo de la gestión de los recursos naturales Bienes comunes e instituciones*. Mexico: En: <file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Dialnet-ElAnalisisInstitucionalEnElCampoDeLaGestionDeLosRe-5821817.pdf>.

Fedesarrollo - Centro de Investigación Económica y Social . (2014). *Evaluación Institucional y de Procesos con Énfasis en el Ciclo de Proyectos del Sistema General de Regalías*. Bogotá: en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1706>.

Figueroa, V. (2014). *Formulación de Políticas Públicas Indígenas en Chile: Evidencias de un fracaso sostenido*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Fontaine, G. (2015). *EL Análisis de Políticas Públicas, Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona: Anthropos.

Gobernación del Cauca. (2012). *Línea Base de Indicadores Socioeconómicos - Municipio de Jambaló*. Obtenido de [https://www.cauca.gov.co/sites/default/files/informes/municipio\\_de\\_jambalo.pdf](https://www.cauca.gov.co/sites/default/files/informes/municipio_de_jambalo.pdf)

Gobernación del Cauca. (21 de Agosto de 2018). *Reseña Histórica*. Obtenido de <http://www.cauca.gov.co/noticias/resena-historica>

- Gonzalez, A. (Septiembre de 2009). *Control Ciudadano a la Gestión de las Regalías: ¿Nuevas condiciones de gobernanza en el sector petrolero Colombiano?* Obtenido de <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2526/central/docview/198676234/726132807A444226PQ/1?accountid=48014>
- Hernández, A., & Herrera, F. (2015). *Evaluación del Sistema General de Regalías*. Bogotá: Cuadernos PNUD.
- Legiscomex. (2018). *Uribia*. Obtenido de <https://www.legiscomex.com/Documentos/municipio-uribia-laguajira-rci286>
- Ministerio de Educación Nacional. (25 de Mayo de 2011). *Observatorio - Al Día con las Noticias*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/observatorio/1722/article-272404.html>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (17 de Julio de 2013). *Prensa - Historico de Presentaciones*. Obtenido de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_12720602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_12720602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (6 de Mayo de 2018). *Sala de Prensa - Presentaciones - Año 2018*. Obtenido de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-115611%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-115611%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (8 de Marzo de 2011). *Prensa - Presentaciones - Histórico Presentaciones*. Obtenido de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_5907985.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5907985.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Justicia. (2018). *Sistema Único de Información Normativa - Ley 65 de 1909*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1616399>
- Municipio de Jambaló. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019*. Obtenido de En:

municipal-de-jambalo-en-cauca/content/files/000002/55\_plan-de-desarrollo-vigencia-20162019.pdf

Municipio de Uribia. (2016). *Plan De Desarrollo 2016-2019*. Obtenido de <http://www.uribia-laguajira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/PLAN%20%20%20MUNICIPAL%20DE%20%20DESARROLLO%20DE%20URIBIA%20%20VERSION%20%20FINAL%20%20MAS%20%20FIRMAS%20%20MESA%20DIRECTIVA%20%20Y%20%20PARRAFO.pdf>

North, D. C. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Economix Performance.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (13 de Septiembre de 2007). *Documentos – Resoluciones de la Asamblea General – 2007 – Resolución 61/295*. Obtenido de [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Organización de los Estados Americanos (OEA). (14 de Junio de 2016). *Documentos – Declaraciones y Resoluciones de la Asamblea General – 2016 - Resolución 2888 – pag. 281*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/sla/docs/AG07239S03.pdf>

Organización Internacional de Trabajo (OIT). (Diciembre de 2016). *El Convenio 169 y la consulta: algunas preguntas frecuentes*. Obtenido de Fuentes de Información - Pueblos Indígenas y Tribales: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_538904.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_538904.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2009). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica*. Obtenido de [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (27 de Junio de 1989). *Temas - Pueblos Indígenas y Tribales - Recursos Clave*. Obtenido de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Colección Económica.

- Ostrom, E., & Vallina. (2015). *Comprender la Diversidad Institucional*. (M. Moro, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Proclama del Cauca. (18 de Agosto de 2017). *Jambaló, 247 años de historia y progreso*. Obtenido de <https://www.proclamadelcauca.com/jambalo-247-anos-historia-progreso/>
- Ramos, Y. (30 de Agosto de 2017). *Participación indígena en política pública: el caso del pueblo Mapuche*. Obtenido de Biblioteca Universidad Externado, Universidad de Guadalajara México: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/18969>
- Rodriguez, V. (Septiembre de 2011). *La debilidad institucional en el Perú: ¿La falta de competencia política limita el fortalecimiento institucional?* Obtenido de En: [https://www.researchgate.net/publication/319656017\\_LA\\_DEBILIDAD\\_INSTITUCIONAL\\_EN\\_EL\\_PERU\\_LA\\_FALTA\\_DE\\_COMPETENCIA\\_POLITICA\\_LIMITA\\_EL\\_FORTALECIMIENTO\\_INSTITUCIONAL](https://www.researchgate.net/publication/319656017_LA_DEBILIDAD_INSTITUCIONAL_EN_EL_PERU_LA_FALTA_DE_COMPETENCIA_POLITICA_LIMITA_EL_FORTALECIMIENTO_INSTITUCIONAL)
- Roth, A.-N. (2010). *Enfoques Para el Análisis de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A.-N. (2014). *Políticas Públicas*. Bogotá: Aurora.
- Semper, F. (2018). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis S.A. Obtenido de <https://www.librerianacional.com/pagina=producto&libro=358975>
- Semper, F. (2018). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis S.A. Obtenido de <https://www.librerianacional.com/pagina=producto&libro=358975>
- Ulloa, A. (1 de Noviembre de 2010). *www.flacso.edu.ec - https://www.academia.edu/*. Obtenido de [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec) -Portal - Publicaciones - Título - La Autonomía a Debate: <https://www.flacso.edu.ec/portal/publicaciones/detalle/la-autonomia-a-debate-autogobierno-indigena-y-estado-plurinacional-en-america-latina.3863>
- Vargas, J. (2018). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>: Ciencia Administrativa 2008-1.

## **Anexos**

### **Anexo A:** *Componente normativo de la política pública del SGR*

- Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 360 define el concepto de regalías el cual fue modificado por el Acto Legislativo No. 05 de 2011.
- Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 332, determinó que la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables es del Estado.
- Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 361, determina que las entidades territoriales tienen el derecho de participación en los recursos de regalías, estableciendo las condiciones de distribución.
- Acto Legislativo No. 05 de 2011, con el cual el Congreso de la República constituyó el Sistema General de Regalías, modificando los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.
- Sentencia C-317/12 de la Corte Constitucional, a través de la cual se emitió el control de constitucionalidad, declarando que el Acto Legislativo No. 05 de 2011 es exequible.
- Ley 1530 de 2012, con la cual el Congreso de la República reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- Acuerdo No 45 de 2017 de la Comisión Rectora, por medio del cual se expide el acuerdo único del Sistema General de Regalías (SGR), definiéndose la política pública del sistema.
- Sentencia C-438/17 de la Corte Constitucional, definió que los recursos que provienen del Sistema General de Regalías son recursos exógenos de las entidades territoriales.
- Acto Legislativo No. 04 de 2017 con el cual el Congreso de la República adicionó el artículo 361 de la Constitución Política, creándose el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.

**Anexo B: Subsistemas de inversión del SGR**

Subsistema	Participación en Recursos del Sistema	Objetivos
Fondo de ahorro y estabilización (FAE)	Hasta un 30% de los recursos del SGR, administrado por el Banco de la República	Ahorrar para reducir la variabilidad de los recursos provenientes por regalías a través de los años, de esta forma controlar la volatilidad de los ingresos percibidos <sup>41</sup> .
Fondo de ahorro pensional de las entidades territoriales (FONPET)	7% administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público <sup>42</sup> .	Garantizar los recursos necesarios para cubrir el pasivo pensional de las entidades territoriales, asignándolas a las respectivas las cuentas <sup>43</sup> .
Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTeI)	10% administrado por Colciencias	Promover la investigación e incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones <sup>44</sup> .
Fondo de desarrollo regional (FDR)	40% del 80% de la sumatoria de recursos asignados a este fondo y a los de FCR y AD	Mejorar la competitividad regional integrando las entidades territoriales en grupos homogéneos, de manera que los proyectos de desarrollo respondan a necesidades regionales, generen rendimientos a escala y eviten limitaciones derivadas de la división política <sup>45</sup> .
Fondo de compensación regional (FCR)	60% del 80% de la sumatoria de recursos asignados a este fondo y a los de FDR y AD, distribuidos así: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 60% a departamentos.</li> <li>• 40% a los municipios (específicas) más pobres del país, según el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice de población y el índice de desempleo.</li> </ul>	Financiar proyectos de impacto regional o local en las entidades territoriales más pobres del país; también tiene destinación para iniciativas con enfoque diferencial para comunidades indígenas y para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras, conforme al artículo 34 de la Ley 1530 de 2012. Promover la equidad social y regional, con énfasis en las regiones fronterizas, costaneras y de periferia de Colombia, que concentran una porción fundamental de la pobreza del país <sup>46</sup> .
Asignaciones Directas (AD)	Constituyen el 20% de la sumatoria de recursos asignados a este subsistema y a los fondos de FDR y FCR	Financiar proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales en cuyos territorios se explotaban RNNR o por cuyos territorios se transportaban esos RNNR. Las entidades definidas en el inciso segundo <sup>47</sup> del artículo 361 de la C.P., recibirán asignaciones directas de regalías en virtud del derecho de

<sup>41</sup> Acuerdo No 45 de 2017 de la Comisión Rectora. Anexo A. Página 68.

<sup>42</sup> El porcentaje de participación en los recursos del SGR era inicialmente 10%, pero este se modificó al 7% durante 20 años, a partir de la reforma aprobada con el Acto Legislativo No. 04 de 2017.

<sup>43</sup> Acuerdo No 45 de 2017 de la Comisión Rectora. Anexo A. Página 68.

<sup>44</sup> Acuerdo No 45 de 2017 de la Comisión Rectora. Anexo A. Página 68.

<sup>45</sup> Acuerdo No 45 de 2017 de la Comisión Rectora. Anexo A. Página 68.

<sup>46</sup> Acuerdo No 45 de 2017 de la Comisión Rectora. Anexo A. Página 68.

<sup>47</sup> Artículo 361 CP. Inciso segundo: Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Subsistema	Participación en Recursos del Sistema	Objetivos
		participación. También las Corporaciones Autónomas Regionales CAR, podrán recibir recursos por compensaciones <sup>48</sup> .
Fiscalización	2% administrado por el Ministerio de Minas y Energía	Financiar la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo <sup>49</sup> .
Funcionamiento del SMSCE del SGR	1% administrado por el DNP	Financiar el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del SGR, a fin de ejecutar actividades que permitan hacer el seguimiento a los proyectos, generar las alertas y reportes de las inversiones.
Funcionamiento del SGR	2% anual administrado por la Comisión Rectora	Financiar el funcionamiento del SGR, fortalecer las Secretarías Técnicas de los (OCAD) <sup>50</sup> , Secretarías Planeación de los Municipios para incrementar su capacidad institucional en formulación de proyectos, entre otras <sup>51</sup> .
Inversión en los municipios ribereños al Río Magdalena y Canal del Dique	0,5% canalizados a través de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena)	Financiar inversiones en los municipios ribereños al Río Magdalena, incluidos los del Canal del Dique <sup>52</sup> .
Fondo para la Asignación Paz	7% durante los 20 años de entrada la reforma, más el 70% de ingresos del sistema generados por rendimientos financieros <sup>53</sup> , se exceptúan ingresos generados de asignaciones directas. Por una única vez el fondo es financiado con saldos no aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI) <sup>54</sup> .	Financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz, Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de las víctimas (Congreso de la República de Colombia, 2017 p. 2-3)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -

MHCP (2018).

<sup>48</sup> Ley 1530 de 2012. Artículos 39 y 40.

<sup>49</sup> Ley 1530 de 2012. Artículos 13 y 20.

<sup>50</sup> Según la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (2017), los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD: son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que pretendan ser financiados con recursos del SGR, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.

<sup>51</sup> Ley 1530 de 2012. Artículos 11.

<sup>52</sup> Ley 1530 de 2012. Artículos 154.

<sup>53</sup> El Acto Legislativo No. 04 de 2017 definió que el 30% restante de los rendimientos se direccionara a incentivar la producción de municipios en donde se exploten los RNNR y regiones donde se transporten dichos recursos.

<sup>54</sup> Acto Legislativo No 04 de 2017. Parágrafo 7 Transitorio.

**Anexo C: Requisitos para la viabilización y evaluación de proyectos de inversión***Para la viabilización*

1. Proyecto formulado en la Metodología General Ajustada (MGA).
2. Carta de presentación y solicitud de recursos firmada por el representante legal de quien presenta el programa o proyecto de inversión.
3. Para el caso de las corporaciones autónomas regionales beneficiarias de los recursos del SGR, certificado suscrito por el jefe de la oficina de planeación o quien haga sus veces, donde conste que el proyecto de inversión se encuentra en concordancia con el plan de acción institucional aprobado por su consejo directivo.
4. Cuando el proyecto se localice en resguardos indígenas o territorios colectivos, o sea presentado por el representante de las comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, debe presentarse certificado suscrito por el secretario de planeación en el cual conste que el plan de vida o plan de etnodesarrollo está en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con el plan de desarrollo de las entidades territoriales.
5. Presupuesto detallado con las actividades necesarias para lograr los productos esperados que se financiarán en el proyecto de inversión presentado, acompañado del análisis de precios unitarios y del análisis de costos que justifique el precio de los bienes y servicios o productos relacionados en el presupuesto, cuando apliquen. Se debe anexar, además, certificación de la entidad que presenta el proyecto en la cual conste que los precios unitarios corresponden al promedio de la región y que son los utilizados para el tipo de actividades contempladas en el proyecto.
6. Certificado suscrito por el representante legal de la entidad que presenta el proyecto de inversión y de aquella donde se va a ejecutar el mismo en el cual se indique que las actividades que se pretenden financiar con recursos del SGR no están siendo financiadas con otras fuentes ni han sido financiadas con otras fuentes de recursos.
7. Para proyectos que incluyan intervención u ocupación del suelo, certificado de funcionario competente de la entidad territorial en la cual se va a ejecutar el proyecto, en el que conste que no está localizado en zona que presente alto riesgo no mitigable y que está acorde con el uso y tratamientos del suelo de conformidad con el respectivo instrumento de ordenamiento territorial: Plan de Ordenamiento Territorial (POT); Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT); o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT); de conformidad con lo señalado en la normativa vigente.
8. Tratándose de proyectos de inversión cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), carta de intención que soporte el monto de la cofinanciación registrado en la MGA, suscrita por el ordenador del gasto o quien haga sus veces en la respectiva entidad del orden nacional. Para el caso de los proyectos de inversión sujetos a convocatorias por parte de la Nación se debe presentar el documento que soporte la inscripción de la entidad territorial a la convocatoria, en el que se especifique el nombre de la convocatoria, fecha de inscripción, nombre del proyecto y los datos de radicación.
9. Para los proyectos que contemplen dentro de sus componentes la solicitud de reconocimiento de los costos de estructuración se deben presentar además los documentos previstos en el artículo 2.2.4.1.1.5.5 del Decreto 1082 de 2015.

### *Para la evaluación*

#### Elementos principales de evaluación:

1. Cierre de Brechas: mide la contribución del proyecto de inversión a la reducción de disparidades sociales, económicas y de capacidad institucional, entre regiones, departamentos y subregiones.
2. Magnitud del proyecto: mide el alcance del proyecto en función de los recursos destinados a su financiamiento. Busca reducir la dispersión de proyectos de inversión a través de localizar las inversiones en intervenciones de mayor tamaño. Este elemento de evaluación se conforma por dos variables: el monto del proyecto y la clasificación o identificación de macro proyectos de inversión.
3. Impacto territorial: mide los beneficios del proyecto sobre los territorios y la población objetivo.
4. Concurrencia: mide la articulación de diferentes fuentes en la financiación de proyectos del Sistema General de Regalías.

#### Elementos adicionales de evaluación:

1. Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades Indígenas y del pueblo ROM o Gitano de Colombia.
2. Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
3. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.
4. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.

**Anexo D: Matriz de participación efectiva**

Actor	Nombre Del Entrevistado	¿Considera usted que esta participación de las comunidades indígenas en el proceso de definición de los proyectos que los benefician y que son financiados por el SGR, es efectiva? SI / NO	¿Considera usted que la participación es limitada? Si es así, ¿qué elementos identifica usted que generan limitantes en su participación? Principales Elementos
Autoridad Nacional DSGR- Comisión Rectora	María Fernanda Cepeda	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconocimiento del SGR.</li> <li>- No existe voluntad para cumplir las reglas del SGR.</li> <li>- El tema no está en la agenda pública, no lo mueven.</li> </ul>
Autoridad Nacional SMSCE	Luis Felipe Sierra Martínez	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se debe replantear el papel participativo.</li> <li>- No participan en la definición de sus presupuestos.</li> <li>- No hay capacidad técnica para formular proyectos.</li> </ul>
Autoridad Municipal Ex Secretario Planeación De Jambaló	James Eduardo Medina Cruz	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos de concertación fortalecidos para los planes de desarrollo.</li> <li>- Dinámica concertada en la ejecución de recursos.</li> </ul>
Autoridad Nacional SMSCE	Arbey Avendaño	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitaciones de conocimiento.</li> <li>- La misma reglamentación define la asignación.</li> <li>- Desconocimiento del SGR.</li> <li>- Dependencia excesiva de la Secretaría Técnica de los OCAD</li> </ul>
Autoridad Indígena Uribia Resguardo Media Luna 1	William Iguarán	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconocimiento de los espacios de participación.</li> <li>- No existe interés en participar.</li> <li>- Desconocimiento del SGR.</li> </ul>
Autoridad Indígena Uribia Resguardo Media Luna 2 Alta Guajira	Nancy Gutiérrez	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen intereses políticos de las autoridades.</li> <li>- No podemos presentar nuestras propias necesidades.</li> <li>- La concertación es al momento de la ejecución y entrega.</li> </ul>
Autoridad Municipal Secretario de Planeación De Uribia	José Cúvelo	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay una barrera comunicacional.</li> <li>- Nos le interesa el tema público, para ellos es diferente.</li> <li>- No hay capacidad técnica para formular proyectos.</li> <li>- Las limitaciones vienen desde las comunidades, no les interesa.</li> </ul>
Autoridad Indígena Jambaló 1	Harold Secué	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconocimiento de los espacios de participación.</li> </ul>

Actor	Nombre Del Entrevistado	¿Considera usted que esta participación de las comunidades indígenas en el proceso de definición de los proyectos que los benefician y que son financiados por el SGR, es efectiva? SI / NO	¿Considera usted que la participación es limitada? Si es así, ¿qué elementos identifica usted que generan limitantes en su participación? Principales Elementos
Autoridad Indígena Jambaló 2	Zully Campos	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El SGR no involucra lo diferencial.</li> <li>- El OCAD es un espacio de protocolo.</li> <li>- No se priorizan los sueños y necesidades.</li> </ul>
Autoridad Municipal Alcaldesa De Jambaló	Flor Ilva Troches Ramos	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se ha participado porque somos resguardo y municipio a la vez.</li> <li>- El resguardo no aprovecha la asignación establecida para el enfoque diferencial.</li> </ul>
Autoridad Nacional Indígena – Secretario Técnico Mesa Permanente De Concertación ONIC	Gerardo Jumi	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay capacidad técnica para formular proyectos</li> <li>- No tenemos capacidad de decisión, con voz, pero sin voto, estamos marginados.</li> </ul>
Autoridad Departamental Secretario Técnico OCAD Cauca	Eduar Mina	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La participación es un tema discutible desde donde se mire.</li> <li>- La posibilidad de tener voto no genera mayor valor.</li> <li>- Las reglas están definidas y así funciona.</li> </ul>
Autoridad Departamental Cauca - Delegada Ante OCAD Jambaló	Mildred Liliana Ordoñez Quintero	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema favorece a toda la población.</li> <li>- El Municipio si participa por que hace parte de lo operativo.</li> </ul>
Autoridad Nacional - Miembro Comisión Rectora – Alcalde Municipios Productores de Castilla La Nueva - Meta	William Medina	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No tienen autonomía en la ejecución de los recursos.</li> <li>- Los recursos son limitados y poco efectivos.</li> <li>- Las entidades territoriales, no cumplen con la cuota de enfoque diferencial.</li> </ul>

**Anexo E: Matriz de Interacciones Actas Reunión OCAD**

Proyecto BPIN	Nombre del Proyecto Aprobado	Fecha Acta OCAD	Tipo de OCAD	Municipio Beneficiario	Representante Comunidad Indígena Invitado	Resultados de las Principales Interacciones ADI
2012003190003	CONSTRUCCIÓN PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO VEREDA EL CARRIZAL JAMBALÓ, CAUCA, OCCIDENTE	28-11-2012	Departamental	Jambaló	Henry Caballero Fula	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se relacionan los participantes y posiciones de los actores.</li> <li>- Se presentan resultados consolidados de los proyectos aprobados.</li> <li>- El secretario técnico del OCAD informa que se brinda asesoría a las organizaciones sociales en formulación de proyectos, que acuden a la gobernación.</li> <li>- Las comunidades solicitan formalizar las contrapartidas de los municipios teniendo en cuenta que los proyectos cumplen con los requisitos</li> </ul>
2016003190007	CONSERVACIÓN DE LA SUBCUENCA HÍDRICA DEL RÍO JAMBALÓ A TRAVÉS DE LA RESTAURACIÓN DE 35 HECTÁREAS CON ESPECIES FORESTALES NATIVAS EN EL MUNICIPIO DE JAMBALÓ, DEPARTAMENTO DEL CAUCA	22-06-2017	Departamental	Jambaló	Henry Caballero Fula (Convocado, pero no asistió)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No asistió a la sesión el representante de la comunidad indígena, a pesar de la invitación hecha por la secretaria OCAD.</li> <li>- Se presentó informe de enfoque diferencial, ciclo de proyectos y saldo de recursos para el municipio de Jambaló.</li> <li>- Se aprobó ajuste del proyecto de Jambaló</li> </ul>
2013003190025	CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE ALCANTARILLADO Y CONSTRUCCION DE UN SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES VEREDA DE ZUMBICO MUNICIPIO DE JAMBALÓ, CAUCA, OCCIDENTE	27-09-2013	Departamental	Jambaló	No asiste Representante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proyecto es sometido a aprobación, con tres votos a favor de los tres niveles de gobierno.</li> <li>- Se designa como ejecutor al municipio de Jambaló.</li> <li>- No se registra convocatoria a los representantes de las comunidades indígenas.</li> </ul>
2015003190002	CONSTRUCCIÓN DE LA CUBIERTA DEL ESPACIO DEPORTIVO DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA KWE'SX PIYA YAT, NUESTROS SITIOS DEAPRENDIZAJE, ELTABLÓN JAMBALÓ, CAUCA	16-03-2015	Departamental	Jambaló	Henry Caballero Fula	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participa el delegado del CRIC.</li> <li>- Se designa como ejecutor al municipio de Jambaló.</li> <li>- El proyecto tuvo concepto favorable del comité consultivo.</li> <li>- Proyecto dirigido a la comunidad estudiantil.</li> <li>- El Ministerio emitió concepto técnico favorable.</li> <li>- No se registran deliberaciones de las comunidades indígenas participantes.</li> </ul>
2013448470001	REMODELACIÓN DE LA PLAZA PRINCIPAL DEL MUNICIPIO DE URIBIA, LA GUAJIRA, CARIBE	Documento con fecha imprecisa	Municipal	Uribia	No asiste Representante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se registra convocatoria a los representantes de las comunidades indígenas.</li> <li>- Se designa como ejecutor al municipio de Uribia.</li> <li>- Los miembros del OCAD definen que la consulta previa es responsabilidad del ejecutor cuando aplique de acuerdo a los lineamientos del Ministerio del Interior.</li> </ul>
2012448470002	CONSTRUCCIÓN DE RESERVORIOS EN	Documento con fecha	Municipal	Uribia	No asiste Representante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se registra convocatoria a los representantes de las comunidades</li> </ul>

Proyecto BPIN	Nombre del Proyecto Aprobado	Fecha Acta OCAD	Tipo de OCAD	Municipio Beneficiario	Representante Comunidad Indígena Invitado	Resultados de las Principales Interacciones ADI
	LAS COMUNIDADES INDIGENAS YARAIPA, UIRMANA, SIRRAPUMANA, WARAKARI # 2, JOTOMANA, CAPAYURIA Y MASHUMANA URIBIA, LA GUAJIRA, CARIBE	imprecisa				<p>indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se registra una observación al proyecto relacionada con definir exactamente los sitios a intervenir.</li> <li>- Se designa como ejecutor al municipio de Uribia.</li> <li>- Los miembros del OCAD definen que la consulta previa es responsabilidad del ejecutor cuando aplique de acuerdo a los lineamientos del Ministerio del Interior.</li> </ul>
2012448470009	FORTALECIMIENTO DEL CONOCIMIENTO INNOVACIÓN Y CAPACIDAD TECNOLÓGICA EN LA COMUNIDAD EDUCATIVA Y GENERAL EN EL MUNICIPIO DE URIBIA, LA GUAJIRA, CARIBE	Documento con fecha imprecisa	Municipal	Uribia	No asiste Representante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se registra convocatoria a los representantes de las comunidades indígenas.</li> <li>- Se designa como ejecutor al municipio de Uribia.</li> <li>- Los miembros del OCAD definen que la consulta previa es responsabilidad del ejecutor cuando aplique de acuerdo a los lineamientos del Ministerio del Interior.</li> </ul>
2012448470007	AMPLIACIÓN DE RESERVORIOS EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE NOUNAMANA, WAREPO, SAMUTSIRA, KATZUO, BARRANCA Y SHEPUT, URIBIA, LA GUAJIRA, CARIBE	Documento con fecha imprecisa	Municipal	Uribia	No asiste Representante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se registra una observación al proyecto relacionada con definir exactamente los sitios a intervenir.</li> <li>- Se designa como ejecutor al municipio de Uribia.</li> <li>- Los miembros del OCAD definen que la consulta previa es responsabilidad del ejecutor cuando aplique de acuerdo a los lineamientos del Ministerio del Interior.</li> <li>- No se registra convocatoria a los representantes de las comunidades indígenas</li> </ul>

**Anexo F: Estructura de las Preguntas en las Entrevistas**

<b>Actor entrevistado</b>	<b>Preguntas guía</b> <u>Las preguntas están dirigidas a prácticas y procesos posteriores al año 2012</u>
<b>Autoridades del Gobierno Departamental</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles son las principales disposiciones a nivel jurídico que condicionan el acceso de las comunidades indígenas a los recursos del SGR?</li> <li>2. ¿Cómo es el proceso, en su departamento, por el que se asignan los recursos del SGR a las comunidades indígenas? ¿puede usted describir este proceso por las etapas que se deben surtir?</li> <li>3. ¿Cuáles son los principales actores a nivel nacional y departamental y de qué manera cada uno de ellos participan en el proceso de asignación de recursos a proyectos dirigidos a comunidades indígenas financiados por los recursos del SGR? ¿Puede identificar usted las principales prácticas y quienes las “practican” durante este proceso? Por ejemplo, reuniones de los OCAD y reuniones previas a los OCAD.</li> <li>4. ¿Usted participa en estas reuniones previas a los OCAD? ¿Están reguladas? Si la respuesta es SI, ¿de qué manera participa, usted que hace, ¿cuál cree que es el objetivo de esas reuniones?</li> <li>5. ¿Cómo participan estas comunidades indígenas en el proceso de asignación de recursos del SGR? ¿en qué etapas participan y de qué manera?</li> <li>6. ¿Considera usted que esta participación de las comunidades indígenas en el proceso de definición de los proyectos que los benefician y que son financiados por el SGR, es efectiva? Teniendo en cuenta que, en los OCAD, no participa de manera directa representantes de la comunidad indígena ¿cómo cree usted que esto limita (o no) la elección de programas afines con las necesidades y vivencias particulares de esta comunidad?</li> <li>7. ¿De qué manera los proyectos dirigidos a las comunidades indígenas financiados por el SGR, están en armonía con los planes de vida de esta población?</li> <li>8. Teniendo en cuenta que, en Colombia, el etnodesarrollo es entendido como la perspectiva de desarrollo según la cual, partiendo de la visión autónoma de las comunidades como los indígenas, de su historia, sus valores y sus metas, se potencian las particularidades, culturales ancestrales territoriales de diferentes grupos sociales, ¿de qué manera considera usted que los proyectos financiados por el SGR y dirigidos a comunidades indígenas, apoyan su etnodesarrollo?</li> <li>9. ¿Cuáles cree usted que son las entidades o instituciones o actores (representante del Gobierno nacional, representante del Gobierno municipal o comités consultivos) dentro del OCAD, que facilitan o dificultan el acceso y participación de las comunidades indígenas en los recursos del SGR? y de qué manera?</li> </ol>
<b>Autoridades de Gobierno municipal</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cómo es el proceso, en su municipio, por el que se asignan los recursos del SGR a las comunidades indígenas? ¿puede usted describir este proceso por las etapas que se deben surtir?</li> <li>2. ¿Cuáles son los principales actores a nivel nacional y departamental y de qué manera cada uno de ellos participan en el proceso de asignación de recursos a proyectos dirigidos a comunidades indígenas financiados por los recursos del SGR en su municipio? ¿Puede identificar usted las principales prácticas y quienes las “practican” durante este proceso? Por ejemplo, reuniones de los OCAD y reuniones previas a los OCAD.</li> <li>3. ¿Usted participa en estas reuniones previas a los OCAD? ¿Están reguladas? Si la respuesta es SI, ¿de qué manera participa, usted que hace, ¿cuál cree que es el objetivo de esas reuniones?</li> </ol>

Actor entrevistado	Preguntas guía
	<p style="text-align: center;"><u>Las preguntas están dirigidas a prácticas y procesos posteriores al año 2012</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. ¿Cómo participan las comunidades indígenas de su municipio en el proceso de asignación de recursos del SGR? ¿en qué etapas participan y de qué manera?</li> <li>5. ¿Considera usted que esta participación de las comunidades indígenas en el proceso de definición de los proyectos que los benefician y que son financiados por el SGR, es efectiva? Teniendo en cuenta que, en los OCAD, no participa de manera directa representantes de la comunidad indígena ¿cómo cree usted que esto limita (o no) la elección de programas afines con las necesidades y vivencias particulares de esta comunidad?</li> <li>6. ¿Cuáles proyectos reconoce que han sido dirigidos a las comunidades indígenas de su municipio desde el 2012, financiados por el SGR? ¿Cómo fue el proceso de elección de estos proyectos y de qué manera las comunidades indígenas participaron? ¿Qué impactos y beneficios generó en la población indígena de su municipio?</li> <li>7. ¿De qué manera los proyectos dirigidos a las comunidades indígenas financiados por el SGR, están en armonía con los planes de vida de esta población?</li> <li>8. Teniendo en cuenta que, en Colombia, el etnodesarrollo es entendido como la perspectiva de desarrollo según la cual, partiendo de la visión autónoma de las comunidades como los indígenas, de su historia, sus valores y sus metas, se potencian las particularidades, culturales ancestrales territoriales de diferentes grupos sociales, ¿de qué manera considera usted que los proyectos financiados por el SGR y dirigidos a comunidades indígenas, apoyan su etnodesarrollo?</li> <li>9. ¿Qué problemas considera usted que hoy en día enfrenta la población indígena en su municipio? ¿De qué manera considera usted que los proyectos financiados por el SGR aportan a la respuesta a nivel estatal, de estos problemas?</li> <li>10. ¿Cuáles cree usted que son las entidades o instituciones o actores (representante del Gobierno nacional, representante del Gobierno departamental o comités consultivos) dentro del OCAD, que facilitan o dificultan el acceso y participación de las comunidades indígenas en los recursos del SGR? y de qué manera?</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Representantes de comunidades indígenas</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cómo es el proceso, en su municipio, por el que se asignan los recursos del SGR a las comunidades indígenas? ¿puede usted describir este proceso por las etapas que se deben surtir?</li> <li>2. ¿Cuáles son los principales actores que usted reconoce, a nivel nacional y departamental y de qué manera cada uno de ellos participan en el proceso de asignación de recursos a proyectos dirigidos a comunidades indígenas financiados por los recursos del SGR en su municipio? ¿Puede identificar usted las principales prácticas y quienes las “practican” durante este proceso? Por ejemplo, reuniones de los OCAD y reuniones previas a los OCAD.</li> <li>3. ¿Usted participa en estas reuniones previas a los OCAD? ¿Están reguladas? Si la respuesta es SI, ¿de qué manera participa, usted que hace, ¿cuál cree que es el objetivo de esas reuniones?</li> <li>4. ¿Cómo participan ustedes en el proceso de asignación de recursos del SGR? ¿en qué etapas participan y de qué manera?</li> <li>5. ¿Considera usted que esta participación en el proceso de definición de los proyectos que los benefician y que son financiados por el SGR, es efectiva? ¿Considera usted que la participación es limitada? Si es así, ¿qué elementos identifica usted que generan limitantes en su participación? ¿Considera que el hecho de no contar con voto en las sesiones del OCAD, puede limitar que se elijan programas y proyectos que estén acordes con sus necesidades reales?</li> <li>6. ¿Cuáles proyectos reconoce que han sido dirigidos a las comunidades indígenas</li> </ol>

Actor entrevistado	Preguntas guía
	<p><u>Las preguntas están dirigidas a prácticas y procesos posteriores al año 2012</u></p> <p>de su municipio y de su resguardo desde el 2012, financiados por el SGR?                      ¿Cómo fue el proceso de elección de estos proyectos y de qué manera las comunidades indígenas participaron?                      ¿Qué impactos y beneficios generó en la población indígena de su municipio y/o resguardo?</p> <p>7. ¿De qué manera los proyectos dirigidos a las comunidades indígenas financiados por el SGR, están en armonía con los planes de vida de esta población?                      Si considera que estos no están en armonía con los planes de vida de las comunidades indígenas ¿cuáles identifica que son las principales limitantes para que se logre dicha armonía?</p> <p>8. Teniendo en cuenta que, en Colombia, el etnodesarrollo es entendido como la perspectiva de desarrollo según la cual partiendo de la visión autónoma de las comunidades como los indígenas, de su historia, sus valores y sus metas, se potencian las particularidades, culturales ancestrales territoriales de diferentes grupos sociales, ¿de qué manera considera usted que los proyectos financiados por el SGR y dirigidos a comunidades indígenas, apoyan su etnodesarrollo?</p>
<p><b>Otros actores de orden nacional</b>  <b>Senadores</b>  <b>Representantes del DNP</b></p>	<p>1. ¿Cómo es el proceso, por el que se asignan los recursos del SGR a las comunidades indígenas? ¿puede usted describir este proceso por las etapas generales que se deben surtir?</p> <p>2. ¿Cuáles son los principales actores que intervienen en el proceso de elección de los programas y proyectos financiados por el SGR dirigidos a las comunidades indígenas y de qué manera participan?                      ¿Puede identificar usted las principales prácticas y quienes las “practican” durante este proceso? Por ejemplo, reuniones de los OCAD y reuniones previas a los OCAD.</p> <p>3. ¿Usted participa en estas reuniones previas a los OCAD? ¿Están reguladas? Si la respuesta es SI, ¿de qué manera participa, usted que hace, ¿cuál cree que es el objetivo de esas reuniones?</p> <p>4. ¿Cómo participan estas comunidades indígenas en el proceso de asignación de recursos del SGR? ¿en qué etapas participan y de qué manera?</p> <p>5. ¿Considera usted que esta participación de las comunidades indígenas en el proceso de definición de los proyectos que los benefician y que son financiados por el SGR, es efectiva?                      Teniendo en cuenta que, en los OCAD, no participa de manera directa representantes de la comunidad indígena ¿cómo cree usted que esto limita (o no) la elección de programas afines con las necesidades y vivencias particulares de esta comunidad?</p> <p>6. ¿De qué manera los proyectos dirigidos a las comunidades indígenas financiados por el SGR, están en armonía con los planes de vida de esta población?</p> <p>7. Teniendo en cuenta que, en Colombia, el etnodesarrollo es entendido como la perspectiva de desarrollo según la cual partiendo de la visión autónoma de las comunidades como los indígenas, de su historia, sus valores y sus metas, se potencian las particularidades, culturales ancestrales territoriales de diferentes grupos sociales, ¿de qué manera considera usted que los proyectos financiados por el SGR y dirigidos a comunidades indígenas, apoyan su etnodesarrollo?</p> <p>8. ¿Cuáles cree usted que son las entidades o instituciones o actores (representante del Gobierno nacional, representante del Gobierno departamental, representante del Gobierno municipal o comités consultivos) dentro del OCAD, que facilitan o dificultan el acceso y participación de las comunidades indígenas en los recursos del SGR? y de qué manera?</p>