

LOS NUEVOS ACTORES POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.
AFROS E INDÍGENAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
CALI. 2008-2011.

Cristian David García Caicedo

Universidad del Valle
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Ciencias Sociales
Programa de Sociología
Cali
2013

LOS NUEVOS ACTORES POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.
AFROS E INDÍGENAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
CALI. 2008-2011.

Cristian David García Caicedo

Trabajo de grado para optar al título de sociología

Director

Luis Carlos Castillo Gómez

Doctor en Sociología

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias Sociales y Económicas

Departamento de Ciencias Sociales

Programa de Sociología

Cali

2013

Agradecimientos

El resultado de este proceso de formación académica ha sido un esfuerzo conjunto de una red de varias personas que han estado firmes en este camino. Haré mención especial a todos mis compañeros, testigos natos de mi metamorfosis. Al profesor Luis Carlos Castillo que con su paciencia y esfuerzo me guio en mi trabajo académico, a la Fundación Foro Nacional por Colombia que me cobijo en el amparo de la institucionalidad. Y Claro está, a mis viejos Ernesto y Martha que han sido la fuerza elemental en este proceso, sin ellos esto no hubiese sido posible.

Y henos aquí, en el valle de los rostros, olores y miradas.

En la dimensión del trasegar, del proceso y el resultado.

De los cafés, los cigarros y los días somnolientos.

De las letras, los motivos, del amor, de imágenes imperecederas.

De ti.

Cristian García.

Contenido.

1. Introducción.	1
1.1. Nota Metodológica.	3
1.2. Estructura de la Monografía.	3
1.3. Estado del Arte.	4
1.4. Marco Interpretativo.	8
1.4.1. Democracia Participativa.	9
1.4.2. De la Democracia Política a la Democracia Social.	11
1.4.3. Concepto de Participación.	12
1.4.4. La Participación como Forma de Acción Colectiva.	14
1.4.5. La Elección Racional y la Movilización de Recursos.	15
1.4.6. El Enfoque de la Estructura de Oportunidad Política.	17
2. Segundo Capítulo: La Consolidación de la Política de Reconocimiento Étnico en Colombia.	21
2.1. La Política de Reconocimiento.	21
2.2. Coyuntura Actual de la Política de Reconocimiento Étnico y Racial en Colombia.	23
2.2.1. Constitución de 1991.	24
2.3. Importancia de la Asamblea Nacional Constituyente ANC en los procesos participativos de comunidades étnicas y raciales.	26
2.4. El Papel de la Descentralización.	33
3. Capítulo tercero: Configuración de Cali como ciudad Pluriétnica y multicultural.	36
3.1. Indígenas y Afrodescendientes en la Configuración de Cali como Ciudad Pluriétnica y Multicultural.	36
3.1.1 Indígenas.	36
3.1.2. Afrodescendientes.	39
3.1.3 Organización y Resistencia Contra el Nuevo orden Social.	42
3.2 Contexto Sociodemográfico de las Comunidades Afrodescendientes e Indígenas en Cali.	45
3.2.1. Indígenas en la ciudad de Cali.	48
3.2.2. Afrodescendientes en la ciudad de Cali.	52
3.2.3. Cali, una ciudad de migrantes, afros e indígenas: Un espacio para la organización y resistencia.	55

4. Capítulo Cuarto: Proceso de Participación de las organizaciones afros e indígenas en la construcción de la política pública.	63
4.1. La administración Ospina: una nueva estructura de oportunidades políticas para afrodescendientes e indígenas en Cali.	64
4.2. El caso de las organizaciones afrodescendientes e indígenas en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011.	67
4.2.1. La participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 y su relación con las comunidades afrodescendientes e indígenas de la ciudad de Cali.	
4.2.2. Otro tipo de oportunidades: participación en el presupuesto municipal.	71
4.2.3. Las relaciones entre las organizaciones indígenas y afrodescendientes: descripción de base documental y sus fuentes.	74
4.3. Proceso participativo de las organizaciones afrodescendientes.	76
4.4. Proceso participativo de las organizaciones Indígenas.	83
4.5. Debilidades del proceso de participación.	88
5. Capítulo Quinto: Procesos Organizativos de las Organizaciones Étnicas y Raciales en Cali.	90
5.1. El discurso de la participación.	92
5.2. Participación de organizaciones afrodescendientes.	94
5.3. Acciones participativas de las organizaciones indígenas.	97
5.4. Participación por identidades.	100
5.5. Institucionalización de las organizaciones étnicas.	102
5.6. Presupuesto municipal.	104
6. Conclusiones.	106
6.1. La Acción Institucionalizada.	106
7. Bibliografía y Documentos Citados.	111
8. Notas.	116
Anexos.	119

Índice de Tablas.

Tabla N°1. Factores externos que permiten la apertura de oportunidades para los grupos étnicos y raciales.	26
Tabla N°2. Artículos de la Constitución Política de Colombia dirigidos a la defensa de los grupos indígenas.	28
Tabla N°3. Autorreconocimiento étnico en Cali (sector urbano) DANE 2005	47
Tabla N°4. Censo de comunidades indígenas residentes en Santiago de Cali 2003	49
Tabla N°5. Según Conglomerados.	56
Tabla N°6. Objetivos del Macroproyecto “Todos Participamos, Todos Somos Responsables	69
Tabla N°7. Ejecución presupuestal del Macroproyecto “Todos Participamos, Todos Somos Responsables”, 2008-2011.	72
Tabla N°8. Actores Institucionales	78
Tabla N°9. Actores Afrodescendientes	78
Tabla N°10. Otros Actores	79
Tabla N°11. Inversión ejecutada para la población afrodescendiente en Cali, según derecho de petición a la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial.	105
Tabla N°18. Cuadro N°18. Inversión ejecutada para la población indígena en Cali, según derecho de petición a la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial.	105

Índice de Gráficos.

Gráfico N°1. Distribución de población indígena en Cali por comunas.	52
Gráfico N°2. Distribución de población afrodescendiente por comunas en Cali, año 2005	54
Gráfico N°3. Inversión social según grupo poblacional en Cali, 2008-2011	74

1. Introducción.

En la actualidad el tema de la política cultural en las sociedades pluriétnicas y multiculturalitas se hace evidente. Salen a flote diversas teorías desde la Filosofía, la Sociología, la Economía y las Ciencias Políticas, en aras de generar insumos para abordar estos temas y contribuir en la formación de sociedades más justas. El problema surge en el establecimiento de nuevas formas de democracia, un evento no puramente político, sino económico y en la actualidad con un enfoque cultural en el que las reivindicaciones de reconocimiento o de identidad tienen presencia en las nuevas agendas políticas de los gobiernos.

Durante la administración del Alcalde Jorge Iván Ospina es posible evidenciar el fomento de la democracia participativa como un modelo político justo, que pretende garantizar la justicia social de la comunidad caleña. Es en este marco contextual –y conceptual- en el que se analizará la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en la construcción de políticas públicas.

Lo que se pone en tensión son los procesos de institucionalización del modelo democrático participativo y el reconocimiento de los derechos de comunidades étnicas residentes en Cali que claman por el reconocimiento de su diferencia y la garantía de condiciones materiales para una vida digna a través del uso de los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de incidir en las garantías para su desarrollo como individuos y como comunidad. Mi interés por el tema surge de esta misma tensión por lo cual me propongo analizar el proceso de participación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes en la construcción de políticas públicas durante el período de gobierno del Alcalde Jorge Iván Ospina en la ciudad de Cali.

Para tal análisis se formuló la siguiente pregunta de investigación: *¿Cómo ha sido el proceso sociopolítico que han llevado a cabo las organizaciones afrodescendientes e indígenas en la construcción de sus respectivas políticas públicas en la ciudad de Cali en el marco de la democratización?*

Las organizaciones afrodescendientes e indígenas existentes en la ciudad de Cali pueden ser catalogadas como actores sociales con cierto grado de incidencia en las políticas municipales. Su vasta experiencia en el escenario político, los casos de participación en la arena política en los últimos años, las luchas que por siglos han desafiado las estructuras de poder vigentes en la sociedad y la configuración de una identidad heredada y (re)construida en el devenir histórico, merecen un reconocimiento especial en la historia de nuestra ciudad y en la reciente configuración de la política municipal de Santiago de Cali, especialmente en el escenario de la democracia participativa.

El objetivo principal de la monografía es la comprensión de los procesos participativos desarrollados por las comunidades afrodescendientes e indígenas en la construcción de sus respectivas políticas públicas en Santiago de Cali durante el período 2008-2011. Para lograr el efectivo cumplimiento de este objetivo se plantean tres objetivos que cumplen una función estratégica:

- Analizar el surgimiento de las políticas de reconocimiento o multiculturales en el marco internacional y nacional.
- Presentar la situación actual de las poblaciones afrodescendientes e indígenas en la ciudad de Cali.
- Describir el proceso participativo y organizativo de los actores étnicos en la formulación de sus respectivas políticas públicas.

Estos objetivos se desarrollarán a lo largo de esta monografía bajo la lupa analítica de la sociología de la acción colectiva y algunos de los postulados propuestos por el multiculturalismo. Es la actividad política y social que han desplegado las organizaciones afrodescendientes e indígenas en el marco de la participación ciudadana en el nivel municipal lo que se quiere tomar como objeto de estudio sociológico.

1.1 Nota metodológica:

Para el desarrollo de este trabajo de investigación, se emplea una estrategia metodológica que permite el alcance de sus objetivos, para ello se establecen algunos instrumentos de recolección de información: el primero consiste en el análisis de documentos correspondientes a las políticas públicas de los actores étnicos que dan cuenta del proceso organizativo y participativo y se toman los estudios previos que se realizaron para estas, como fuente de información; el segundo consiste en entrevistas abiertas a personajes claves que hacen parte de las mesas de concertación de la política pública afrodescendiente e indígena y a miembros de estas comunidades; y tercero, se tiene en cuenta algunas anotaciones específicas de los procesos organizativos de estas comunidades a partir de observaciones de carácter etnográfico.

Aunque esta investigación parece ser de naturaleza cualitativa, en una de las etapas se emplea un modelo de análisis de diseño de datos agregados para dar cuenta del contexto social de las comunidades indígenas y afros en Cali, se utilizan datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y algunas encuestas y estudios realizados por las mismas organizaciones étnicas en el marco del cumplimiento de proyectos de orden institucional.

1.2. Estructura de la monografía.

Esta monografía consta de cinco capítulos orientados a cumplir con las expectativas planteadas desde el inicio y que corresponde al cumplimiento de los objetivos específicos para dar respuesta al objetivo general de esta monografía. El primer capítulo es la introducción en la que se abarcan diferentes etapas: el planteamiento del problema, los objetivos a cumplir, la metodología utilizada, el estado del arte y el marco teórico en el que se establecen las categorías de análisis. El segundo capítulo tiene la función de analizar el surgimiento de las políticas de reconocimiento enfocados en los debates teóricos de Taylor, Fraser y Kymlicka. También se describe el proceso de configuración de un contexto nacional pertinente para el desarrollo de las políticas de reconocimiento y la apertura de espacios institucionales de participación en Colombia en el que se tocan elementos del

campo internacional y hechos como la Asamblea Nacional Constituyente, los procesos de descentralización del poder y la configuración de la democracia participativa.

El tercer capítulo tiene la función de dar a conocer el contexto actual en el que se desenvuelven los indígenas y afrodescendientes en la ciudad de Cali. Se realiza una aproximación histórica de su situación social a partir de datos históricos y de información cuantitativa que permiten denominar a Cali como ciudad pluriétnica y como un escenario que hace posible la participación de estos en la arena pública, entendiendo esta como el espacio en el que se debaten y se toman decisiones, desde instancias estatales, sobre los problemas relacionados con las poblaciones afrodescendientes e indígenas del municipio.

El cuarto y quinto capítulos se centran en los procesos de participación y en los aspectos organizativos de las organizaciones afrodescendientes e indígenas en la construcción de sus respectivas políticas públicas. En el capítulo cuarto se realiza un análisis de prensa y de documentos pertinentes para desarrollar la particularidad de la participación de afrodescendientes e indígenas en la arena política y en el quinto capítulo establezco, a través de un trabajo de campo, en el que se realizaron entrevistas abiertas a miembros de cada una de estas comunidades, los aspectos del carácter procesal de las organizaciones afro e indígenas en su proceso de participación en la construcción de sus políticas públicas.

Por último, se establecen las conclusiones en las cuales se reúnen los principales hallazgos durante todo el proceso investigativo llevado a cabo en esta monografía.

1.3. Estado del Arte.

Cuando se habla de participación en Colombia se debe referir a un investigador que ha dedicado gran parte de su obra a este tema. Fabio Velásquez es un especialista sobre ello y es un defensor de la democracia participativa. En diferentes artículos como: “*La Participación en Bogotá*” y “*¿qué ha pasado con la participación en Colombia?*” y en una amplia colección de artículos de revista (publicados en la revista *Foro Nacional Por Colombia*) pone de manifiesto los aspectos principales de la participación en Colombia y en Cali. En muchos de ellos se encarga de estudiar las principales dificultades de la

participación tales como: la sobreoferta de los mecanismos de participación ciudadana, cómo el interés particular prevalece sobre el general, la falta de motivaciones para participar. Este investigador contribuye a generar algunos parámetros esenciales para el estudio sobre la participación en Colombia, para ello establece tres dimensiones: A) condiciones estructurales e institucionales. B) participación efectiva. C) Percepción sobre los efectos de la participación (Velásquez, 2003a).¹

María Teresa Muños Losada, en su trabajo de grado de maestría en sociología (1999) define los modelos de participación que se imponen en Colombia luego de la Constitución de 1991. Elabora una serie de parámetros que caracterizan la democracia participativa en Colombia. Ella se limita a describir aspectos de orden institucional desde la Carta Constitucional de 1991, aunque aporta elementos relevantes para la discusión sobre la democracia participativa y sus componentes (como el concepto de sociedad civil y de esfera pública).

Algunas tesis involucran el tema de la identidad, es el caso de investigaciones realizadas por Carlos Agudelo (2005) y Carlos Castillo (2007), en las que se emplea el factor de la multiculturalidad y el surgimiento de nuevos actores políticos a nivel nacional. Con respecto al primero, en su tesis doctoral, titulada “Multiculturalismo en Colombia, Política, Inclusión y Exclusión de Poblaciones Negras”, Agudelo pone de manifiesto las formas de inclusión de la población negra como actor político en los procesos de participación en el marco nacional. Aquí se exponen, en detalle, algunos de los elementos del movimiento negro en Colombia como actor político. Por lo tanto, la etnicidad y los factores de identidad comienzan a ser parte del análisis sobre la democracia participativa (presentada en este bajo la forma de Carta Constitucional de 1991). El segundo autor, Castillo, muestra varios elementos relevantes de la dimensión institucional y cultural. Él muestra cómo las nuevas constituciones de América Latina, proclamadas en las dos últimas décadas, se caracterizan por el reconocimiento de la diversidad étnica y del carácter multicultural de sus sociedades.

¹ En: Velásquez, Fabio. *La Participación Ciudadana en Bogotá*, 2003, Alcaldía Mayor de Bogotá. En este documento, el investigador contribuye a construir algunos elementos metodológicos para el acercamiento y el estudio sobre participación ciudadana.

Intenta mostrar cómo a partir de las características de la estructura de las oportunidades políticas provenientes de la nueva Carta Constitucional, proclamada en 1991, tiene efectos sobre la reinención de la etnicidad. Es aquí donde factores étnicos y raciales son utilizados de manera instrumental en el campo político, es decir, se usan para proponer proyectos y acuerdos de ley, la etnicidad y la raza se vuelven elementos de organización y de accionar político.

Otros enfoques sobre el tema de la participación (ciudadana) ponen de manifiesto el impacto que esta tiene en el fortalecimiento de la solidaridad y responsabilidad de los agentes. Nuria Cunill (1999), en sus estudios sobre la participación y la ciudadanía, pone en evidencia la doble dimensión de la participación ciudadana: 1) favorece las oportunidades de auto-organización social con vistas a la constitución de sujetos autónomos y responsables. 2) contribuye a ampliar la calidad y la diversidad en la prestación de los servicios sociales (derechos sociales). Este estudio es importante ya que combina los elementos institucionales que son necesarios en las democracias (las reglas de juego) y las acciones colectivas, presentadas como la construcción de “ciudadanía”.

Algunos autores (Escobar et.al. 2001) hablan sobre las nuevas democracias en América Latina, es decir, sobre las nuevas formas de gobernar. En estos estudios, los movimientos sociales son el punto principal de sus tesis y la cultura entra a jugar un papel importante en la política. Principalmente, trata de mostrar cómo las políticas culturales de los movimientos entran en choque con la hegemonía política de una sociedad. Aunque muchos estudiosos sobre el tema de la democracia participativa, ven en ella una oportunidad de construir una sociedad más justa y equitativa, otros ven en ella un imposible para esta sociedad prometida. Sin embargo, si en algo se está seguro, es que la democracia participativa incentiva a la acción colectiva, o por lo menos, crea las oportunidades para hacerlo. En ella los actores sociales encuentran los espacios (institucionales o no) para manifestar sus reivindicaciones. Andrés Hernández (2008), en su estudio sobre los modelos de democracia participativa en Bogotá, argumenta que “aparece un nuevo modelo de democracia participativa proyectado desde la sociedad civil, que se expresa en una nueva ola de movilizaciones ciudadanas y la acción colectiva (...)” (Hernández, 2008:228).

Los estudios de Urrea (2005) cuestionan la formulación e implementación de políticas y de acciones afirmativas a favor de los grupos étnicos en Colombia.

“Dada la gran heterogeneidad en el interior de los grupos étnicos en Colombia, las políticas públicas deben ser lo suficientemente flexibles y, en especial, considerar las fuertes diferencias sociodemográficas, debido al proceso de urbanización desigual que ellas presentan a lo largo del territorio nacional” (Urrea, 2005:92-93).

La raza y la etnia no pueden ser vistos sólo como problemas de naturaleza rural, por el contrario, es en los grandes centros urbanos en donde (en el caso de las poblaciones negras) se concentra la mayor parte de estas poblaciones. Las grandes ciudades aparecen aquí como el espacio de confluencia de las poblaciones negras y en menor medida de indígenas, cuyo elemento será recogido en esta monografía. Es en la ciudad donde, no sólo, los grupos afrodescendientes, sino también las poblaciones indígenas, comienzan a adquirir nuevos roles como “actores políticos”.

Estas investigaciones constituyen un acercamiento importante al tema de la participación ciudadana y el multiculturalismo en Colombia, pero algunos de ellos (como el de Velásquez y Muñoz) muestran el problema desde su dimensión propiamente institucional, dejando relegada las acciones no institucionalizadas de las organizaciones que se constituyen como actores políticos activos. Las tesis de Castillo y Agudelo relacionan los factores de la identidad con la estructura de oportunidades políticas en las que se llevan a cabo las acciones, pero en el nivel nacional. La presente investigación es importante en el sentido de que intenta mostrar las dinámicas propias que se llevan a cabo en nivel municipal (en Cali), hecho de gran relevancia después de los procesos de descentralización en Colombia, lo que representa nuevas formas de acción colectiva en la arena política, especialmente en la construcción de políticas públicas con enfoque diferencial. En el próximo capítulo, se hará un acercamiento del marco interpretativo, en el que serán centrales los aspectos teóricos de la democracia participativa, la participación ciudadana y la acción colectiva, con el objetivo de dejar en claro los supuestos teóricos que permitirán el análisis del problema de investigación.

1.4 Marco interpretativo.

“El problema determinante de una sociedad multicultural, siempre es la búsqueda de una articulación entre la identidad y lo político” (Martuccelli, 2006:125).

A continuación se especifican los lineamientos teóricos que regirán el análisis de la participación de las organizaciones afros e indígenas en la construcción de políticas públicas y se analizarán los procesos que hicieron posible la institucionalización de la democracia participativa en Colombia y en Cali en relación con las políticas culturales desplegadas por las diferentes comunidades indígenas y afrodescendientes. Las principales categorías de análisis para el desarrollo de esta cuestión son: actor social, participación social y estructura de oportunidades.

Aclaremos que no podemos clasificar a las organizaciones afro e indígenas de Cali como Movimientos Sociales, no obstante, estas organizaciones adquieren ciertos rasgos distintivos de los que se ha dado a llamar como “nuevos movimientos sociales.”²

“Durante la década de 1980, esta diferenciación condujo a una restricción entre “viejos” y “nuevos” movimientos sociales. Los nuevos eran aquellos para los cuales la identidad era un asunto importante, aquellos que se comprometían con “nuevas formas de hacer política” y aquellos que contribuían a las nuevas formas de sociabilidad. Los movimientos indígenas, étnicos, ecológicos, de mujeres, de homosexuales y de derechos humanos, eran los candidatos. En contraste, se consideraba que los movimientos populares urbanos, campesinos, de obreros y de barrios, entre otros, estaban comprometidos en luchas más convencionales por necesidades y recursos” (Escobar, et.all. 2001: 24).

Reivindicaciones de orden cultural, la instrumentalización de la etnicidad como mecanismo de lucha, el inconformismo con el sistema cultural vigente y otros elementos me permiten llegar a la conclusión de que estas organizaciones se asemejan mucho a los Nuevos Movimientos Sociales sin llegar a considerar las organizaciones afro e indígenas como movimientos (sobre esto se volverá más adelante).

² Hay que guardar la diferencia entre las categorías de “Organizaciones Sociales” y “los Nuevos Movimientos Sociales,” esta última se refiere a un fenómeno más complejo de organización social, una amplia trayectoria en el tiempo y espacio y evidenciar grandes impactos en la sociedad con acciones colectivas.

1.4.1. Democracia participativa.

Antes de conceptualizar la participación, el concepto de democracia participativa es importante, debido a que este es el árbitro que impondrá las nuevas reglas de juego. Por ello, es necesario definirlo y observar sus principales características.

La democracia participativa aparece como un modelo alternativo y contrahegemónico frente a la crisis de la democracia representativa (Santos De Souza y Avritzer, 2002) de orientación liberal. La democracia representativa (la cual toma fuerza a mitad del siglo XX) surge a partir de: 1) La contradicción entre movilización e institucionalización. 2) La valoración positiva de la apatía política. 3) La concentración del debate democrático procedimental de los diseños electorales. 4) El pluralismo como forma de incorporación de los partidos y de competencias entre las elites. 5) La reducción al mínimo de la participación con base en el argumento de la complejidad de las sociedades a gran escala en la toma de decisiones³.

El modelo democrático hegemónico intenta dar respuesta a tres interrogantes: 1) la relación entre procedimiento y forma; 2) el papel de las burocracias en la vida democrática; y 3) la representación de las democracias a gran escala. No obstante, Velásquez y González (2002) manifiestan que este modelo no resuelve algunos interrogantes, lo que produce su declive como modelo hegemónico. El primero de ellos se refiere a problemas de orden estructural, ya que los asuntos de carácter procedimentalista no abarcan cuestiones como “si las elecciones agotan los procedimientos de delegación del poder por parte de los ciudadanos.” Por otro lado, se encuentra el interrogante sobre los procedimientos de representación, dan (o no) suficiente cuenta de la diversidad social, cultural y política de la sociedad (Velásquez y Gonzáles, 2003:52).

³ Estos principios básicos de la democracia representativa como modelo hegemónico son expuestos por Fabio Velásquez de una forma resumida y sencilla, para beneficio del análisis. Ver: Velásquez, Fabio y Esperanza Gonzales, *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá, 2003, P. 52.

El modelo no hegemónico surge como respuesta a estos mismos interrogantes. Comienza a gestarse en comunidades en las cuales la diversidad étnica y racial se acentúa, grandes capas de la población no se ven representadas por los dirigentes elegidos y en las que los procesos de desigualdad social no tienen respuesta ni representatividad. La democracia empieza a ser concebida como una nueva gramática de organización social, de (re)interpretación de significados en el entramado social y en el escenario público junto con la relación Estado-Sociedad.

Se introducen elementos de orden cultural en el modelo político. Las representaciones sociales vistas como significados socialmente construidos constituyen un papel importante en la conducción de la sociedad y en el manejo de la gestión pública. Las concepciones holísticas de la sociedad decaen gracias al reconocimiento de los múltiples actores sociales en el juego político y social. El papel de la burocracia como el garante en la conducción de la sociedad y la administración pública queda abolido a causa de que se exige creatividad y pluralismo en la solución de problemas y en la toma de decisiones administrativas. La nueva gramática dota de nuevo sentido el procedimentalismo, al verlo como una práctica social. Para Souza y Avritzer, los modelos contra-hegemónicos tratan las mismas cuestiones que se encuentran en el origen de los modelos hegemónicos, sólo que recibe una respuesta diferente:

“Se trata de negar las concepciones sustantivas de razón y las formas homogeneizadoras de organización de la sociedad, reconociendo la pluralidad humana. Sin embargo, el reconocimiento de la pluralidad humana se da no sólo a partir de la suspensión de la idea del bien común, como proponen Schumpeter, Downs y Bobbio, sino a partir de dos criterios y el entendimiento de la innovación institucional, es decir, con la búsqueda de una nueva institucionalidad de la democracia”(De Souza y Avritzer, 2002: 46).

La esfera pública se convierte en el escenario de la política, en la que los excluidos (sean estos identificados como comunidad LGTBI, Afrodescendientes, Indígenas, Obreros, Mujeres etc.) pueden ejercer sus derechos como ciudadanos, pueden problematizar su situación y demandar al Estado en una acción racional, deliberativa y dialógica. Arturo Escobar y Dagnino Álvarez (2001) presentan el papel de los movimientos sociales en el reconocimiento de la diversidad cultural y en los nuevos significados de la política, los cuales en su lucha reconfiguran el significado de la política y el escenario público se

constituye como un espacio donde se institucionaliza la diversidad.ⁱ

1.4.2. De la democracia política a la democracia social.

El debate sobre las democracias modernas en cuanto a su concepto (teoría) y su aplicación en la realidad (práctica) repercute, por un lado, en el problema del carácter procedimental de ésta, y segundo, en la democracia participativa como una posibilidad.

La democracia política puede ser percibida como un modelo político puramente procedimentalista encargado de la selección de representantes aptos para tomar decisiones y representar los intereses de aquellos por los que fueron elegidos. Es la democracia de la mayoría (tal como lo expone Schumpeter 1988), es el sistema de juego, sus reglas son las bases para el ordenamiento de la sociedad. Se limita al sufragio universal y a la elección de representantes resolviendo el problema de la representatividad en las sociedades modernasⁱⁱ. Dahl (1998) elabora una definición mínima sobre democracia: “la teoría democrática se relaciona con los procesos por medio de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativo de control sobre los dirigentes” (Dahl, 1999:11). Este autor propone procedimientos y arreglos de naturaleza constitucional para que las decisiones grupales sean eficaces, “los gobiernos democráticos, deben poseer ciertos arreglos, prácticas e instituciones políticas que significarán un importante avance, aunque no completo, hacia la consecución de los criterios democráticos ideales” (Ibíd).

Autores como Dahl (1998), Schumpeter (1983) y Sartori (1987) exponen el carácter instrumental de la democracia. Su postura radica en la imposibilidad del autogobierno (a la manera de la Grecia antigua) como mecanismo de la democracia directa “cualquier democracia directa, es de alguna forma, una democracia autogobernante. Pero sabemos que el significado del autogobierno depende crucialmente del factor tamaño.” (Sartori, 1988:151). Aunque la democracia política giró en torno a cuestiones como la forma que debía adoptar el modelo democrático en sociedades modernas, el campo de acción de la burocracia en una sociedad cada vez más tecnificada y los mecanismos de representación en sociedades masificadas, este modelo no tuvo el alcance al que pretendió llegar.

Surge un modelo cuyo énfasis es la inclusión de la ciudadanía. En la democracia social se sitúa el tema de la democracia participativa como mecanismo alternativo de modelo político. Esta es acusada de ser un modelo utópico en las sociedades modernas, ya que volver al modelo de democracia directa tal como se presentó en Atenas, es un proceso poco factible en sociedades en las que, además de masificadas, se deben reconocer la existencia de múltiples actores sociales que defienden sus intereses y establecen un juego de contradicciones y fricciones con otros actores que se encuentran presentes en el entramado social y que también persiguen sus propias metas. Bobbio (2000), en su análisis panorámico sobre la situación democrática en el mundo, no excluye la idea de que algunas formas de democracia directa converjan con el modelo de democracia representativa. Para el autor se debe de sobrepasar la concepción mínima de democracia, la cual alude al hecho de que el modelo democrático se ejerza en su forma más simple; elegir unos representantes a partir de un sistema de normas establecidas (Bobbio, 2000:50).ⁱⁱⁱ

Después de dar un rápido recorrido por los debates contemporáneos y actuales respecto al concepto y praxis de la democracia en sus diferentes aspectos, recorrido que se hace con el fin de dar el paso decisivo al concepto de participación, como forma de acción colectiva. Esto es necesario para ubicar conceptualmente el tema que se intenta analizar, dejando claro los lineamientos específicos que caracterizan la democracia social y participativa, en contraposición a la democracia política y representativa.

1.4.3. Concepto de participación.

La democracia se estableció como un sistema de reglas y procedimientos, ahora es necesario darle forma al concepto de participación. Para darle forma teórica, es conveniente definir la democracia y establecer su relación con el multiculturalismo. Alain Touraine elabora una definición sobre la democracia, reúne el conjunto de garantías institucionales y el desarrollo de las identidades, sean estas individuales o de grupo. La noción de libertad aparece en el trasfondo y se encuentra asociada a la construcción del sujeto como entidad social. De acuerdo con esta percepción, la democracia es: “El conjunto de garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón instrumental con la diversidad

de las memorias y el intercambio con la libertad” (Touraine, 1994).

Esta definición enuncia una dualidad existente en dicho concepto. Por un lado, está el aparato institucional y normativo que permite el desarrollo de las libertades grupales o individuales poniendo énfasis en la diversidad cultural, característica de las sociedades modernas. Es por ello que para Touraine la democracia es el modelo político de la modernidad, en la que los actores sociales libran luchas en contra del poder dominador que les oprime y se convierte en obstáculo para el libre desarrollo de su identidad, esto se da al mismo tiempo en que reafirman su identidad como fundamento de la libertad. La noción de libertad aquí propuesta, conduce al tema de la diversidad cultural y al desarrollo de las identidades sociales o individuales.

“Lo que define a la democracia no es sólo un conjunto de garantías institucionales o el reino de la mayoría, sino, ante todo, el respeto a los proyectos individuales y colectivos que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse con una colectividad social, nacional, o religiosa particular. La democracia no se basa únicamente en leyes, sino sobre una cultura política” (Ibíd: 24-25).

Entendido de esta forma el concepto de democracia, es indispensable reconocer varios caracteres que hacen parte de ésta como hecho social y factible. Primero; es necesario el reconocimiento y consagración de un marco normativo e institucional que la posibilite; segundo, el desarrollo de las libertades (individuales o grupales) y tercero; en el que el valor de la diversidad cultural adquiera gran relevancia y respeto por los proyectos de los actores sociales que se encuentran en el juego social. Se reconoce la lucha constante de los actores sociales en un proceso permanente de construcción y afirmación de identidades. Este proceso de lucha lleva a que las diferentes acciones colectivas desplegadas por los actores sociales y las demandas y reivindicaciones que ellas traen, actúen dentro del marco de la institucionalidad. Observemos ahora, el concepto de participación como forma de acción colectiva, elemento que permitirá el desarrollo de un análisis riguroso sobre los procesos participativos llevados a comunidades de carácter *étnico-racial* en Cali.

1.4.4. Participación como forma de acción colectiva.

A continuación, se precisarán las bases conceptuales por medio de las cuales se pueda comprender la forma en que estas comunidades dejan de ser un actor pasivo en la arena pública, para convertirse en un actor activo por medio del despliegue de estrategias políticas y sociales, de la instrumentalización de la etnicidad y del provecho de la estructura de oportunidades.

Los procesos mediante los cuales los actores sociales hacen uso de los mecanismos de participación ciudadana, puede catalogarse como casos de acción colectiva en la que un actor, a través del entramado de relaciones sociales que establece de forma cooperativa, busca el cumplimiento de metas comunes -individuales-. La definición que hace Fabio Velásquez sobre participación me parece pertinente para esta monografía; sin embargo, siendo consciente de las limitaciones de este concepto, utilizaré algunos de los principales postulados que surgen en las teorías de la acción colectiva en aras de abordar los casos de la participación de grupos étnicos en la construcción de políticas públicas en Cali.

Velásquez define participación como:

“Un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez y Gonzáles, 2003: 20).

La percepción que los sujetos sociales tengan de las oportunidades para que la participación sea un hecho factible serán tenidas en cuenta, elemento que está determinado por la construcción de la identidad y la pertenencia a una cultura. Para esto, debe haber un conjunto de condiciones, tanto objetivas (brindadas por el entorno sociopolítico) como subjetivas (percepción de las condiciones objetivas, motivaciones) para que sea posible la participación de los grupos étnicos en la construcción de políticas públicas.

El concepto de participación aquí enunciado se ubica dentro de relaciones de poder, por lo tanto, debe pensarse como una lucha librada por actores sociales, que haciendo uso de la razón intentan conseguir, cumplir y mantener sus proyectos sociales e intereses dentro de un proceso político, es decir, enmarcado por reglas institucionales. Este concepto de participación ciudadana, dado por Fabio Velásquez, es limitado frente a la complejidad de acciones colectivas llevadas a cabo por los grupos afrodescendientes e indígenas en la construcción de sus políticas públicas.

Sin embargo, surgen paradigmas en aras de explicar el comportamiento colectivo de los actores sociales. Por un lado, la teoría de la identidad colectiva de corte europeo; de otro, la teoría de la elección racional y la movilización de recursos en la que ha habido mayor influencia de la sociología estadounidense. El enfoque de la movilización de recursos pone mayor énfasis en el carácter estratégico y racional de la acción, de este modo, elementos como: los recursos, las redes de organización y las oportunidades permiten la movilización y el cumplimiento de objetivos comunes. En Europa, el énfasis radica en el surgimiento de nuevas identidades asociadas a los cambios culturales y macroestructurales que dan paso a la formación de nuevos movimientos sociales. A continuación, se mencionarán algunos de los principales postulados de estas teorías los cuales pueden contribuir en el análisis de la participación de grupos étnicos en la construcción de políticas públicas en Cali, sin que estos constituyan precisamente un movimiento social.

1.4.5. La elección racional y la movilización de recursos.

El primero que rompió con las teorías de tipo psicologista sobre el comportamiento colectivo y que propuso una explicación de carácter racional y estratégico de la acción colectiva, fue el economista Olson Mancor (1965), el cual “asumía que los agravios eran más que suficientes para explicar la acción colectiva” (Tarrow, 2004:40). Sin embargo, su propuesta dejó grandes vacíos respecto a cuestiones de ¿por qué miles de personas participaban de acciones colectivas de gran intensidad? o ¿por qué empezaban y se mantenían los ciclos de protesta como en la década de los 60 y 70 en Europa y Estados

Unidos?

“La teoría de McCarthy y Zald se concentra en los medios de los que disponían los actores colectivos, en el cómo (Melucci, 1988)” (Ibíd). La teoría de la *movilización de recursos* surge como respuesta a diferentes vacíos conceptuales que no pueden llenar las teorías de corte psicologista que trataban de explicar los fenómenos de acción colectiva,⁴ ni de corte economicista como lo propuesto por Olson que se mostraba muy pesimista respecto a la participación de todos los individuos en los grandes movimientos y planteaba el problema del “gorrón”. Este paradigma permite explicar el proceso de consolidación y funcionamiento del actor. Una vez que este ha establecido las particularidades generales por las cuales se organizan sus participantes (es decir, una vez consolidada una identidad como actor social con estrategias y objetivos específicos) el actor social procede, a través de acciones colectivas estratégicas, al cumplimiento de sus metas. Este proceso permite observar la forma como el actor social hace uso de los recursos de que dispone y de las estrategias empleadas.

Otro de los elementos que permite identificar este paradigma es el conflicto en las organizaciones como factor activo sobre la acción colectiva ya que define quiénes participan y quiénes no. Las *estructuras organizativas* cobran gran relevancia en este marco conceptual, puesto que depende de su funcionamiento y organización el alcance de las acciones colectivas y el cumplimiento de sus objetivos. En la medida en que el actor haga uso de los recursos de que dispone para la acción colectiva y la forma en que disponga de las estructuras organizativas y realice alianzas y estrategias de comunicación, así mismo será el alcance de su desempeño en la consecución de los objetivos propuestos. Los autores de esta propuesta (Cohen 1985, Jenkins 1994) plantean que en los procesos de acción colectiva se llevan a cabo mecanismos estratégicos e instrumentales para la consecución de fines y metas.

⁴ Es el caso de los enfoques del Comportamiento Colectivo, cuyos conceptos claves para explicar la acción colectiva eran los elementos de carácter emocional e irracional de los individuos y del comportamiento en masa.

El origen de la acción se basa en el principio del cálculo costo-beneficio. Sin embargo, esta teoría queda corta al momento de explicar el paso del nivel micro al macro, es decir, del individuo racional a la acción colectiva y, en este caso específico, a la participación. Las estructuras organizativas cumplen con la función de garantizar el correcto funcionamiento de las organizaciones que conforman un actor social, resolviendo el caso del “gorrón” planteados por Olson, problema que se deriva de la dicotomía entre los objetivos comunes o grupales y los objetivos particulares o individuales.

1.4.6. Enfoque de la Estructura de Oportunidad Política.

Dentro de esta orientación teórica surge la propuesta de un enfoque que presta más atención al contexto político e institucional en el que se desarrolla la acción colectiva y no tanto a las dinámicas propias de las organizaciones. Para Esinger (1973) la incidencia de la protesta está relacionada con la naturaleza de la estructura de oportunidad política de la ciudad, que definió como: “el grado en el que es probable que los grupos sean capaces de acceder al poder y manipular el sistema político.” Dentro de este mismo enfoque, aparece la propuesta teórica de Sidney Tarrow, que considera que el componente estructural es un elemento indispensable para el análisis de la acción colectiva.

En las relaciones entre las organizaciones sociales y quienes tradicionalmente se encuentran en el poder, pueden existir períodos en los que los primeros presionan a los segundos, mostrando los puntos débiles de aquellos que detentan el poder, este proceso representa la apertura de oportunidades políticas, pero dicha coyuntura es discontinua e intermitente. Tarrow propone cuatro categorías para dar cuenta de las oportunidades políticas en la que se desenvuelven las acciones colectivas:

1) *El incremento del acceso*: la primera dimensión hace referencia a las oportunidades que tienen los individuos de desafiar a sus oponentes. “las personas racionales no suelen atacar a oponentes bien pertrechados cuando las oportunidades están cerradas, es el acceso parcial a la participación lo que les ofrece incentivos para hacerlo.” (Tarrow, 2004:117). En la misma medida en que el sistema político presente formas variables de acceso a la

participación, las organizaciones pueden presentarse como oponentes con objetivos específicos.

2) *Alineamientos inestables*: la inestabilidad de los alineamientos políticos es un aspecto de la estructura de oportunidades políticas que puede determinar la participación, o no, de los actores sociales en dinámicas de acción colectiva.

3) *Elites divididas*: Tarrow se refiere a estos como una serie de conflictos que se presentan en los grupos más poderosos en el poder. “La división entre las elites no sólo aportan incentivos a los grupos con escasez de recursos para que asuman los riesgos de la acción colectiva, sino que también animan a una parte de esa elite apartada del poder a adoptar el papel de tribunos del pueblo” (Ibíd: 118).

4) *Aliados influyentes*: esta dimensión de la estructura de oportunidad política da cuenta de las estrategias usadas por los oponentes para generar aliados que pueden potencializar el impacto en el despliegue de la acción colectiva. “los disidentes se sienten animados a participar en acciones colectivas cuando poseen aliados que pueden defenderles frente a los tribunales, protegerles frente a la represión o negociar favorablemente en su nombre” (ibíd.:120).

Al presentar estas teorías que explican la acción colectiva como hecho social, se identifican algunos de los elementos que permitan el análisis de la participación de organizaciones afrodescendientes e indígenas en Cali en torno a la construcción de la política pública correspondiente a cada una. El enfoque de Sidney Tarrow es de vital importancia ya que su orientación es la que mejor se acopla para el análisis de la participación de estos grupos en un contexto político e institucional específico, como en el caso de Cali. Los aportes realizados por Tarrow reúnen orientaciones teóricas que antes se concebían como incompatibles⁵ y establece puentes entre la estructura y la acción. Dichos procesos de movilización se desarrollan “*a través de redes políticas y sociales en las que los individuos y grupos están juntos en torno a objetivos comunes; a través de las oportunidades políticas*

⁵ Esto se refiere a la Teoría de la Movilización de Recursos y al Paradigma de la Identidad.

que les proporciona salidas para la acción colectiva y mediante la construcción de nuevos significados de los que emerge nuevos actores colectivos” (Kladermans y Tarrow, 1988:3 Citado en: Rubio, 2001). Tarrow otorga gran importancia al entorno institucional y político en el que se produce la acción, especialmente en el análisis de la influencia del contexto político en ella. La estructura de oportunidades políticas (EOP) indica el grado de apertura o cierre de un sistema político establecido.

“El razonamiento básico es que los cambios en la estructura de oportunidades políticas y las restricciones políticas crean los principales incentivos para iniciar nuevas etapas de acciones colectivas. A su vez, estas acciones generan nuevas oportunidades tanto para los primeros rebeldes como para los que se incorporan posteriormente, e incluso para los oponentes y para quienes ostentan el poder” (Tarrow, 2004: 29).

Tarrow considera como “oportunidades políticas a las dimensiones consistentes (aunque no necesariamente formales o permanentes) del entorno político que proporcionan incentivos para la acción colectiva al influir sobre las expectativas de éxito o fracaso de la gente” (Tarrow, 1998: 76-77. Citado en: Rubio, 2001).

En Fabio Velásquez (2003) se encuentran algunos elementos de la teoría de la estructura de oportunidad política, pero aplicados específicamente al tema de la participación ciudadana. Este autor pone de manifiesto las condiciones necesarias para que actores sociales específicos participen en torno al bienestar de su comunidad. Dos elementos esenciales en lo que respecta a este hecho social (y lo concerniente a su estudio) son las características objetivas y subjetivas que lleva anclada en sí misma la participación ciudadana.

Las condiciones objetivas “aluden al conjunto de elementos que forman parte del entorno del actor favoreciendo su interés por intervenir en una situación determinada o elevando los costos de la no participación. Pueden resumirse bajo la noción de oportunidad en el sentido de conjunto de opciones que brinda el entorno sociopolítico de los agentes participativos, tales como el grado de apertura del sistema político, la expresión de los ciudadanos, la existencia de un clima social y cultural favorable a la participación y de instancias, canales e instrumentos que facilitan su ejercicio y por último, la densidad del tejido social (existencia de identidades sociales y sus respectivas organizaciones), la cual determinan los

grados de articulación/desarticulación de los individuos y grupos en el momento de actuar.”(Velásquez y Gonzáles, 2003:60).

El segundo elemento alude a las condiciones subjetivas de la participación, estas se refieren a las motivaciones de los actores que llevan a cabo la acción de participar y cooperar. También aluden a las características de los actores que permiten que los fines de la acción sean factibles y posibles de conseguir tales como: recursos (tiempo, dinero, información, experiencia, poder), estos elementos permiten asegurar el proceso participativo, para que se sostenga y se produzca algún impacto.

2. Segundo Capítulo: La Consolidación de la Política de Reconocimiento Étnico en Colombia.

El objetivo principal de este capítulo es mostrar la configuración de estas organizaciones como actores sociales y los logros obtenidos desde el proceso constituyente, es decir, desde el plano nacional, para luego dar paso al contexto actual del caso municipal. Esto permite dar cuenta de las oportunidades políticas que se han venido consolidando para estos grupos y que a su vez se conmutan en un conjunto de dimensiones *externas* a las organizaciones que posibilitan el despliegue de su participación colectiva en diferentes procesos sociales y políticos. Para saber el “cómo” y el “por qué” el escenario político colombiano se convierte en un espacio de oportunidades para la participación, es necesario hacer un breve recuento de la historia reciente del país y del contexto internacional para armar la figura que conforma las oportunidades políticas.

2.1 La política de reconocimiento.

Los nuevos cambios que experimentaba la sociedad en sus variadas dimensiones (política, económica, cultural) y varios fenómenos como la globalización y la transformación de los medios de comunicación de masas, incidieron en el surgimiento de nuevos movimientos sociales, con otros tipos de reivindicaciones en torno a la justicia social. Nancy Fraser (2003) indica las bases de este tipo de reivindicaciones políticas que configura la naturaleza de los nuevos actores sociales que aparecen en el escenario político y social. Uno de los paradigmas indica el *eterno* problema de la redistribución compenetrado en los procesos de explotación a los que se han sometido unas clases por otras (el problema marxista), el otro paradigma, más contemporáneo, es el problema del reconocimiento, en lo que hoy en día se ha dado en llamar la política de la identidad o la política del reconocimiento. Estos dos paradigmas pueden diferenciarse en cuatro aspectos, que nos permitirán tener una visión panorámica acerca de la naturaleza de estos nuevos actores sociales.

1) El paradigma de la redistribución se centra en las injusticias que se definen como socioeconómicas y suponen que están enraizadas en la estructura económica de la sociedad.

El paradigma del reconocimiento se enfrenta a injusticias que se interpretan como culturales, que suponen enraizadas en patrones sociales de interpretación, representación y comunicación.

2) Para el paradigma de la redistribución, el remedio de la injusticia es la estructuración económica de algún tipo. En el paradigma del reconocimiento, en cambio, la solución de la injusticia es el cambio cultural o simbólico.

3) En el paradigma de la redistribución, los sujetos colectivos de la injusticia son clases o colectividades similares a las clases, que se definen económicamente por una relación característica con el mercado o con los medios de producción. En el paradigma del reconocimiento, las víctimas de la injusticia se parecen más a los grupos de estatus weberianos que a las clases sociales marxianas. Definidas por las relaciones de reconocimiento y no por las de producción, se distinguen por el respeto, estima y prestigio de menor entidad que disfrutaban en relación con otros grupos de la sociedad.

4) la cuarta diferencia radica en la idea que se asume frente a las diferencias de grupo. El paradigma de la redistribución trata esas diferencias como los resultados socialmente estructurados de una economía política injusta, en cambio, el paradigma del reconocimiento trata esas diferencias de una forma de dos posibles: a) como variaciones culturales benignas y preexistentes a los que un interpretativo injusto ha transformado de forma maliciosa en una jerarquía de valores y b) las diferencias de grupo no existen antes de su transvaloración jerárquica, sino que su elaboración es contemporánea de la misma.⁶

Nos encontramos frente a una transfiguración de la política en la que no sólo se debaten las diferencias de redistribución vigentes en la sociedad, sino también a las desigualdades e injusticias provenientes en el sistema de valores en la sociedad, surge entonces la política

⁶ Esta diferenciación entre los paradigmas de reconocimiento y redistribución son tratados detalladamente en: Fraser, Nancy, Axel, Honneth, 2003, ¿Redistribución o Reconocimiento?, Ed. Morata, Madrid, 2006, P. 21-24.

del reconocimiento y de la identidad. Taylor (1992) menciona que el discurso del reconocimiento identitario no fue siempre un elemento tácito de las culturas humanas, arguye, incluso que, dichas palabras no estaban incluidas en el léxico comprensible de las gentes de hace dos siglos:

“... El discurso del reconocimiento se ha vuelto familiar para nosotros en dos niveles: primero, en la esfera íntima, donde comprendemos que la formación de la identidad y del yo tienen lugar en un diálogo sostenido y en pugna con los otros significantes. Y luego, en la esfera pública, donde la política del reconocimiento igualitario ha llegado a desempeñar un papel cada vez mayor” (Taylor, 2001: 59).

Los factores que Taylor menciona para que se produzca este fenómeno de carácter histórico-social son: primero, el desplome de las jerarquías sociales que solían ser la base del honor y la introducción del moderno concepto de dignidad. Segundo, la nueva interpretación de la identidad individual que surgió a finales de siglo XVIII y que trajo consigo el problema de la autenticidad, del reconocimiento del yo y del ser individual diferenciado del resto de la sociedad en la cual se encuentra inmerso (Ibíd).

Surge entonces el concepto de política cultural, este es definido por Escobar, Álvarez y Dagnino como: “los procesos mediante los cuales el programa de un movimiento se convierte en política pública, como los de búsqueda de una nueva definición del significado en términos como “desarrollo” o “ciudadano.” (Escobar, et.all. 2001: 18). De este modo, hechos como el derrumbe del proyecto de Nación Mestiza y el reconocimiento de la sociedad multicultural y pluriétnica en el caso de un país con las características sociales y políticas como Colombia, son fenómenos sociales que permiten observar la estructura de oportunidades políticas en la que se lleva a cabo la movilización de actores sociales en la arena política. En este marco, la sociedad se erige en sí misma como un escenario para la acción colectiva.

2.2 Coyuntura actual de la política de reconocimiento étnico y racial en Colombia.

Con el fin de evidenciar la forma como se ha venido consolidando la política de reconocimiento en Colombia se tendrá en cuenta algunos postulados planteados desde los

debates del multiculturalismo y las dimensiones externas que contribuyeron en la construcción de un marco normativo a favor de los derechos de las poblaciones indígenas y afrocolombianas. Además, estos factores representan las oportunidades que estuvieron a favor en las distintas luchas que se llevaron alrededor del reconocimiento étnico en Colombia y en algunos de sus municipios.

2.2.1. Constitución Política de Colombia de 1991.

En la Constitución de 1991 se hace evidente la lucha de grupos, poblaciones y comunidades por el reconocimiento de su identidad étnica o racial y la lucha ancestral por el territorio, es el caso de los indígenas y los afrodescendientes. Esta lucha que se viene desarrollando desde la Colonia, la República y en años recientes debido al proyecto de Nación mestiza llevado a cabo por las élites políticas del país y por el cual se les ha subordinado e *invisibilizado* tanto en proyectos políticos, económicos y sociales. Esta lucha por el reconocimiento se resume como un proceso histórico en el que la identidad de éstos ha sido estigmatizada como seres inferiores, despreciables e incivilizados, estigmas impuestos desde estructuras de poder, “...sostiene que a partir de 1492 los europeos proyectaron una imagen de tales pueblos como inferiores, “incivilizados” y mediante la fuerza de la conquista lograron imponer esta imagen a los conquistados” (Taylor, 1992:43). Este hecho ha llevado a que estas comunidades adopten una imagen despreciable de sí mismas, éstas asimilan su propia inferioridad debido a lo que Taylor denomina como el “falso reconocimiento” y que constituye un obstáculo en las luchas reivindicativas por la identidad.

En América Latina y en Colombia las luchas por la re-imaginación de la etnicidad hicieron posible el establecimiento de nuevas constituciones en las que el reconocimiento de la sociedad multicultural fuese el punto de quiebre con los proyectos de Estado homogeneizador. “Con el reconocimiento de la diversidad étnica y el carácter multicultural de las sociedades latinoamericanas, se quebró el proyecto de las elites políticas que por más de siglo y medio buscó la constitución de naciones mestizas” (Castillo, 2007:15). La fuerza

de los procesos de re-imaginación de la etnicidad se convierte en el motor de indígenas y afros para demandar al Estado por su inclusión social y política.

Se comienza a generar proyectos estratégicos argumentados en la identidad para hacer el uso político de la diferencia (politización de la diferencia) en los que se exige la mejora de condiciones materiales, hecho que se encuentra intrínsecamente relacionado con la estigmatización de la identidad. Se exige el respeto por sus territorios expropiados por las políticas estructurales de naturaleza neoliberal, por el conflicto armado que se ha vivido en Colombia y por otros procesos del pasado en los que se profundizaran más adelante, por lo tanto, se pretende la autonomía de sus tierras y la instauración de sus propias formas de gobierno.

El proyecto de nación mestiza tiene su punto de quiebre desde el primer artículo de la Nueva Constitución. Este cambio no es posible sin la existencia de factores contextuales externos e internos que permiten su configuración. Respecto a los factores externos, es decir, factores del paisaje internacional que de una u otra manera impactaron en la política local (Ver Tabla N°1), podemos observar el impacto que tuvo la caída del Muro de Berlín en el replanteamiento de un nuevo orden mundial político basado en la democracia y lo que se ha dado a llamar como la tercera ola de la democratización en la que países como Perú, Chile, Honduras, El Salvador, Panamá, Guatemala, Nicaragua y Brasil se consolidan las *asambleas constitucionales* en América latina como mecanismos de lucha con el fin de reformar antiguas constituciones, mecanismo que repercutirá sobre los repertorios de acción colectiva de las minorías étnicas en su incursión en el campo político. Otros factores como el Convenio 107 de la OIT en 1957, la Declaración Universal de los Derechos Indígenas en 1988 y el Convenio 169 de la OIT en 1989 no carecen de importancia en lo que se refiere a la consolidación de las luchas en torno a la diferencia, ayuda al surgimiento de los nuevos movimientos sociales en la elaboración de un discurso a favor de la defensa y el reconocimiento de la identidad y la etnicidad a partir de organizaciones de orden mundial desde la década del 50. Estos factores tienen incidencia en las dinámicas internas de nuestro país en el sentido de que significan la apertura de oportunidades para llevar a cabo las reformas y las luchas sociales de la época.

Tabla N° 1: Factores externos que permiten la apertura de oportunidades para los grupos étnicos y raciales.			
#	Año	Hecho Social	Impacto Social
1	1957	Convenio 107 de la OIT.	“Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semi-tribales en los países independientes.”
2	Inicios del 70	La tercera ola de la democratización.	Transición a modelos democráticos y el establecimiento de nuevas constituciones como el caso de Perú (1979), Chile (1980), Honduras (1982), El Salvador y Panamá (1983), Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1989)
3	1988	Declaración Universal de los Derechos Indígenas	Favorece la lucha de los movimientos étnicos e incita a los nuevos procesos constitucionales que optan por el modelo político democrático a establecer constituciones que reconozcan los derechos culturales y territoriales de los indígenas (como el caso de Perú, Nicaragua y Brasil)..
4	1989	Convenio 169 de la OIT	Proteger y evitar la discriminación de estas poblaciones y la actualización en el anterior convenio a la situación actual de estas.
5	1989	Caída del muro de Berlín	Replanteamiento del comunismo y el capitalismo en el sistema mundial

2.3 Importancia de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en los procesos participativos de comunidades étnicas y raciales.

Con la ANC se empieza a observar la participación de poblaciones históricamente marginadas en las decisiones políticas del país, la candidatura de los dos representantes indígenas en la ANC (Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry) hace posible la gestación de las luchas a favor de la multiculturalidad y la pluriétnicidad como característica del pueblo colombiano y el reconocimiento de los derechos tanto culturales como territoriales de estas poblaciones que les han sido negados desde la Colonia. Las demandas presentadas por esta población basan su discurso en las luchas llevadas a cabo de forma histórica por estos pueblos, asimismo, se apoya legítimamente en el convenio 169 de la OIT, en el que se emiten algunas nociones como la de grupo étnico que es definido como: “aquellas poblaciones cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.” Noción que también es retomada en la Ley 21 de 1991.

Las principales reivindicaciones que se elaboraron por los representantes indígenas en la ANC pueden resumirse en tres: 1) Por la defensa de los territorios autónomos: esto es la recuperación de la tierras las cuales han sido expropiadas para darles autonomía administrativa y cultural. 2) Respeto por la diferencia: esto es, el reconocimiento de comunidades culturales diferentes a la de la mayoría de la población del país y las cuales merecen un trato diferenciado. Y 3) el derecho a participar en la decisiones políticas que les afecten.

Para el caso de los afrocolombianos, sus principales aliados eran los indígenas, debido a que su lucha giraba en torno a la cultura, la identidad, la recuperación de territorios y su posición contraria al proyecto de Nación mestiza al cual habían estado sometidos. Esta población presentaba ciertas desventajas durante la ANC ya que no eran considerados propiamente como grupo étnico. En el caso colombiano, las comunidades indígenas se les han considerado como minoría nacional, ya que fueron las víctimas de la expropiación de tierras por parte de los colonos españoles y de la modernización del Estado junto con reformas liberales que se vienen sucediendo. Además de estos factores, los indígenas poseían su propio sistema económico, político y cultural; hacen parte inherente de la misma historia de nuestro país, es decir, son considerados pueblos aborígenes. En el caso de las comunidades negras, estos carecen de una tierra propia (ya que fueron obligados a venir en condición de esclavos); carecen de un lenguaje propio (en Colombia Excepto San Basilio de Palenque); por lo tanto, no se les consideraba propiamente como una minoría nacional o grupo étnico.⁷

A pesar del camino espinoso que recorrieron los negros en Colombia y después de llevar a cabo un sistema de alianzas con indígenas, la AD-M19 y algunos sectores del Partido

⁷ El multiculturalismo abarca diferentes formas de pluralismo cultural y en ellas pretende el reconocimiento de la existencia de formas diferenciadas de cultura. Es importante hacer una mención a dos categorías proporcionadas por los análisis de Kymlicka el que se distingue entre minoría nacional e inmigrantes. Las primeras pueden ser sociedades distintas respecto a la cultura mayoritaria de la que forman parte; exigen diversas formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como sociedades distintas. Los segundos, al contrario, desean integrarse en la sociedad de la cual forman parte y que se les acepte como miembros de pleno derecho de la misma. (Kymlicka, 1996: 25-26).

Liberal, además de llevar a cabo movilizaciones en todo el territorio con la finalidad de ser reconocidos y de hacer valer sus derechos como minorías étnicas,^{iv} estos lograron aprobar el Artículo Transitorio 55 en la última sesión de la ANC el cual fue anexo a la nueva Constitución. Este artículo exige la elaboración de un marco normativo que, principalmente, conlleve al reconocimiento de tierras, pero que después agrega la protección de la identidad cultural y de los derechos de estos pueblos.

La Constitución Política de 1991 reconoce un conjunto de derechos, garantizando el Estado pluriétnico y multicultural. El uso estratégico de la etnicidad y la politización de la diferencia en el marco de la ANC, hizo factible el reconocimiento de la diversidad étnica, la ley indígena y de negritudes, la educación especializada, el reconocimiento de lenguajes diferentes y la protección de derechos y territorios, haciendo factible el quebrantamiento del proyecto de Nación Mestiza. En Colombia, esta nueva Carta Constitucional se hace real cuando se plasman sobre un papel los factores reales de poder, transformándolos en instituciones de orden jurídico y de derecho.^v

De esta forma y a raíz de las luchas sociales llevadas a cabo por indígenas y afrocolombianos se logra el *reconocimiento constitucional* de sus demandas. Se erige entonces, una nueva concepción de Estado y de Nación, se reconoce la diversidad étnica como característica de la sociedad colombiana. El establecimiento de un conjunto de artículos en la Constitución Política de 1991 pueden concebirse como los principales logros de los grupos étnicos y raciales (Tabla N°2).

Tabla N°2: Artículos de la Constitución Política de Colombia dirigidos a la defensa de los grupos indígenas.		
# Artículo	Artículo	Derecho que Reivindica
Art. 7°	El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.	Reconocimiento de la multiplicidad de creencias y cultos que pueden existir a lo largo del pueblo colombiano, cambiando la concepción holística de la sociedad. Se garantiza la libertad de conciencia y la libertad de cultos. También aparecen artículos que defienden las lenguas y las formas culturales de educación. También aparecen artículos en los que se protegen las
Art. 10°	El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.	
Art. 18°	Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.	
Art. 19°	Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en	

	forma individual o colectiva.	diferentes variedades lingüísticas y dialectos de los grupos étnicos como el elemento oficial de su cultura en sus territorios.
Art.68°	Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.	
Art. 70°	La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las personas que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.	
Art. 63°	Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.	
Art.246°	Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.	
Art.286°	Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.	
Art.287°	Actividades que se pueden ejercer (dentro de los límites de la Constitución y la Ley) en las entidades territoriales, entre estas se encuentran: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.	
Art.329°	En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.	
Art.330°	De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5 Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren. 9. Las que les señalen la Constitución y la ley.	Reconocimiento de las entidades territoriales indígenas. El considerar los resguardos indígenas, como una entidad territorial en el que se divide la Nación. Determina que las tierras comunales de dichos grupos (tierras de resguardo) son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Art.171°	El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.	Institucionalización de los mecanismos de participación política y ciudadana como principios de la igualdad y la justicia y, por ende, de una sociedad más democrática. En la nueva Carta Constitucional, se garantiza la participación de los miembros indígenas en el Congreso de la República, tanto en el Senado, como en la Cámara de Representantes.
Art.176°	Modificado. A.L. 2/2005, art. 1°. Modificado. A.L. 3/2005, art. 1°. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.	

Fuente: Constitución Política de Colombia de 1991.

A partir de la Tabla N°2, se pueden graficar los principales logros de los grupos indígenas durante la ANC. Es así, cómo a partir del establecimiento de un marco normativo y de un conjunto de derechos se materializan las luchas llevadas a cabo por los grupos étnicos, especialmente de indígenas. El reconocimiento de los territorios y el reconocimiento de resguardos como entidad territorial, la defensa de su cultura, de sus lenguas, de sus formas tradicionales de educación y las garantías de participación en decisiones que les respectan a nivel de Gobierno, son los principales logros de las comunidades indígenas colombianas. Se concreta el punto de quiebre con el modelo de nación mestiza inventado por la elites políticas del país desde tiempo antaño.

El principal logro de la comunidad afrodescendiente fue aprobación del Artículo Transitorio 55 (AT55), aunque no hay que olvidar que esta comunidad tuvo un camino con mayores obstáculos que los indígenas debido a su falta de reconocimiento como grupo étnico y a la falta de representantes en la ANC.^{vi} La lucha de los afrodescendientes continua después de promulgada la Constitución de 1991. Según lo acordado en la ANC, el AT55 sería reglamentado por una Comisión Especial de Comunidades Negras (CECN) elegida por el mismo presidente de la República de Colombia. Se evidencia entonces, cómo los indígenas

sacaron mejor provecho del uso político de su diferencia cultural (aunque esto se debe, también, a factores sociales) ya que en la Constitución se designan artículos específicos para estas comunidades, mientras que las comunidades negras quedan relegadas a los logros posteriores de la CECN. Un año después se expide el decreto 1332 de 1992 por el cual se crea la CECN. Las luchas llevadas a cabo por las comunidades negras lograron ser reconocidas en instancias gubernamentales, se convirtieron en un actor político organizado que basa su lucha por el reconocimiento de tierras y de su identidad, estos son en sí, logros sin precedentes en Colombia, ya que estas comunidades habían sido tratadas con la indiferencia que surge del desprecio histórico. Las comunidades negras tienen como finalidad ser tratados como grupos étnicos, así que se pide una consideración especial, tal como lo hicieron con los indígenas, por lo tanto se apoyan en algunos beneficios ya conseguidos por estos, como las jurisdicciones especiales dentro de los territorios y el reconocimiento de territorios como entidad territorial de la Nación.

Los representantes de las comunidades negras se apoyaron en el reconocimiento de su diferencia partir de lo expresado en el artículo 1° que reconoce el carácter pluralista y participativo del Estado colombiano y en un conjunto de derechos que promovían la defensa de los derechos de los grupos étnicos, tanto culturales como de participación política y ciudadana. También se apoyaron en la ley 21 de 1991, la cual reconoce los acuerdos internacionales a favor del reconocimiento y protección de los derechos de los grupos étnicos (se aprueba el Convenio número 169° sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989).

Dentro de este marco normativo decretado por la nueva Constitución, las comunidades negras apoyan su discurso en el reconocimiento de su diferencia como grupo étnico, especialmente en el artículo 7° que consagra como principio fundamental del Estado, el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. En el artículo 10°, se hace factible el reconocimiento de estos grupos, al reconocer la diversidad lingüística del pueblo colombiano y en especial de algunas comunidades negras (como el caso de San Basilio de Palenque). En artículo 13° se decreta la igualdad ante la ley sin

discriminación a causa de la raza, además se promueve la igualdad de los grupos marginados y discriminados. En el artículo 19° se protege la diversidad de cultos. Las comunidades negras también se apoyan en el artículo 68° que defiende la educación que reconozca y proteja la identidad de los grupos étnicos en Colombia, a partir del derecho de estos de acceder a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. Igualmente en el artículo 70° en el que se reconoce la cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana y se impulsa el acceso a la cultura en igualdad de condiciones y reconociendo la diversidad de culturas. La lucha por la defensa de los territorios de las comunidades afrocolombianas tiene su punto de apoyo en el artículo 58° el cual decreta la función del Estado de proteger y proveer las formas asociativas y solidarias de propiedad, igualmente lo hace con el artículo 63° en el que se declara el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras comunales de los grupos étnicos.

Otro de los logros fundamentales de estos grupos étnicos es la defensa de sus derechos provenientes del carácter participativo en instancias gubernamentales y en la toma de decisiones concernientes a estos, así que evocan artículos como el 2° en el que se decreta como fin esencial del Estado -entre varios- facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y el artículo 40° que define la participación de los ciudadanos en control del poder político, del mismo modo que en el artículo 176° el cual establece circunscripciones especiales para la participación de las minorías étnicas en la Cámara de Representantes. Como resultado de las acciones realizadas por las comunidades afrocolombianas y la apertura del sistema político se hace posible, en el año de 1993, el desarrollo del Artículo Transicional 55 a través de la ley 70.^{vii} Los principales logros obtenidos por las comunidades negras es la visibilidad lograda ante la sociedad y el Gobierno mismo, a partir de su reconocimiento como grupo étnico, de convertirse en un actor político y social capaz de interferir en las decisiones que le afecten como comunidad y como ciudadanos en espacios institucionales y el reconocimiento de sus territorios y de sus prácticas de producción.

Observamos entonces, cómo los grupos étnicos encontraron en la ANC la estructura de oportunidades para llevar a cabo la defensa de sus territorios, de sus integrantes y de su cultura. Oportunidades que también en algunas situaciones fueron factibles debido a la acción misma de estos grupos, a la instrumentalización de su cultura como mecanismo de lucha para demandar al Estado y a las manifestaciones colectivas que llevaron a cabo antes (para el caso de los indígenas especialmente) durante y después de la coyuntura que demarca la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia. Se evidencia el quebrantamiento de un proyecto político que pretendía homogeneizar el pueblo colombiano a partir de una misma categoría; la de Nación mestiza, logrando introducir nociones como la del multiculturalismo y la diversidad étnica. A esto, no se le puede dejar de lado los procesos de institucionalización de la participación (política y ciudadana) la cual establece nuevas relaciones entre el Estado y los grupos étnicos y los procesos de descentralización del poder, los cuales establecen nuevas dimensiones administrativas y políticas a lo largo y ancho del territorio colombiano, acercando de este modo, las instituciones estatales a los grupos étnicos y la ciudadanía, causando la apertura de espacios institucionales de participación ciudadana.

2.4 El papel de la descentralización.

De forma paralela a las luchas llevadas a cabo por las poblaciones étnicas en la Constituyente, se venía gestando un cambio en el nivel político-administrativo en aras de contrarrestar los problemas políticos y sociales producidos históricamente por el centralismo gubernamental.^{viii} Un papel importante en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana fue el proceso de descentralización que inicia en la década del 80. Este hecho permite que la gestión local pueda atender las demandas sociales y ejercer mayor control en los planes de inversión municipal (local). Los procesos de institucionalización de la participación ciudadana no pueden ser analizados sin mencionar el proceso de descentralización en Colombia. Esperanza Gonzales manifiesta que:

“Las reformas descentralistas incorporan como uno de sus ingredientes la apertura del Estado a la iniciativa ciudadana, y por ende, al fortalecimiento de sus relaciones con la sociedad civil.

Cada vez los ciudadanos individualmente, o través de sus organizaciones, tienen la posibilidad de participar en la gestión de su propio desarrollo y en la definición de su destino colectivo.” (Gonzales, 1999:33).

Al devolver a los municipios la capacidad de autogestión y el establecimiento de competencias y recursos para ser el garante del desarrollo local y solucionar problemas que afecten a la población en general, ocurre un vuelco en las relaciones entre la ciudadanía y el Estado. Se produce un acercamiento de las instancias estatales ante la población, ejercitan el espacio público como un campo de acceso directo donde cabe la posibilidad de interactuar, intervenir y concertar con el Gobierno.^{ix} En primera instancia, el proceso de descentralización parece ser un hecho de características administrativas que definen municipios y delega responsabilidades para el desarrollo municipal. Pedro Santana atribuye una lógica diferente a este proceso, arguyendo que:

“La descentralización se refiere principalmente a la forma como se distribuyen los poderes en el territorio y por lo tanto es un asunto de naturaleza política. Aunque también es un asunto de naturaleza cultural, en la medida que lo que se pone en juego es también la manera como se reconocen o no las identidades culturales locales y regionales, la forma como se articulan y la manera como los poderes centrales reconocen o no esos derechos que se han fijado en las comunidades que pueblan el territorio.” (Santana, 2000:21).

Las normas y decretos que se sancionaron entre 1986 y 1987 asignaron a la descentralización un matiz de apertura política al aumentar los canales de participación en la gestión municipal y territorial, hecho que ayudó al fortalecimiento de las acciones ciudadanas en el acercamiento a la administración pública, el acuerdo de planes, la solución de problemas comunitarios y de la ciudad en general. Esto modifica de forma sustancial la política en la relación de representantes y representados, además, empieza a reconfigurarse el sentido de lo “público”. Constituye un primer avance respecto al establecimiento de un marco normativo que dota de formalidad las instancias de participación. La descentralización es el inicio de la apertura política y el elemento que reconfigura las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Lo mismo ocurre con la Constitución de 1991 que consagra al Estado colombiano como una institución descentralizada y que permite que lo local comience a interpretarse como el escenario de la política, adquiere una representatividad en la que se llevan a cabo las luchas por las

reivindicaciones de la población dentro de espacios demarcados institucionalmente.

Después de observar la forma como se fue configurando un ambiente oportuno para las reivindicaciones de los grupos étnicos, tanto en el nivel nacional como en el internacional, y analizar los fenómenos de la descentralización y la Constituyente de 1991 como factores claves en la formación de actores políticos estratégicos, observemos ahora, cómo se ha configurado el ambiente municipal para que la participación de actores sociales en la arena política sea factible.

3. Tercer Capítulo: Configuración de Cali como Ciudad Pluriétnica y Multicultural.

El objetivo principal de este capítulo es la descripción del proceso por el cual las comunidades indígenas y afrodescendientes se han configurado en actores sociales y políticos en la ciudad de Cali. Empezaré mostrando la forma en que algunos procesos sociales e históricos han desembocado en el reconocimiento de la ciudad como un espacio pluriétnico y multicultural, además se hará mención a algunos períodos de tiempo en los cuales los grupos étnicos y raciales han encontrado formas de resistencia sustentadas en acciones colectivas frente al orden social al que fueron sometidos.

3.1 Indígenas y afrodescendientes en la configuración de Cali como ciudad pluriétnica y multicultural.

La ciudad de Cali se ha configurado como un espacio en el que habitan y conviven diferentes grupos étnicos, lo cual no es un hecho social nuevo, lo nuevo es que empieza a ser reconocida como tal, al igual que los grupos que entran en estas categorías de étnicos. Desde la colonización de América por parte de los españoles se empiezan a estructurar relaciones sociales y de poder marcadas fuertemente por el factor cultural.⁸

3.1.1 Indígenas.

Vasta zona, del mar a la izquierda del Cauca; en la parte central comprendía terrenos a la opuesta banda, ocupados por calotos, que obedecían al cacique Calambás. A ambos lados del Rio Grande, que ese fue también el nombre del Cauca quedaban los indios aguales. El tierra brava, con muchos cultivos, lindaban por el sur los timbas, belicosos y valientes (Arboleda: 1956:11).

Así describía Pedro Cieza de León en su arribo a las tierras caleñas. Una zona habitada por grupos amerindios que poseían sistemas autóctonos de política, economía y de agricultura,

⁸ La dominación del blanco sobre los pueblos aborígenes tiene, aún en la actualidad, influencia sobre las relaciones de dominación.

no obstante los pueblos indígenas fueron sometidos a la dominación española y posteriormente a su exterminio, sin embargo, estos siempre han encontrado formas de resistencia. Este hecho es un rasgo distintivo de las relaciones sociales y que tiene sus repercusiones en la actualidad. Desde su llegada a Cali, el 25 de Julio de 1536, fecha de la fundación de esta ciudad, Sebastián de Belalcazar y su ejército de colonos se encontraron con aborígenes dispuestos a morir antes de dejar sus tierras:

“Las fundaciones españolas bélicas tienen que ver con las resistencias que oponen las poblaciones indígenas: Los Paeces establecen tres grandes guerras: 1531-1536, 1562-1567, 1604-1628; los Sindaguas en el Patía; los Quimbayas y Pijaos en el Norte, Los Noahanamás y Chocoes en el Pacífico” (Rojas y Sevilla, 1994, citado en Castillo, 2012: 378-379).

Los aborígenes americanos fueron sometidos a largas luchas por el territorio, posteriormente, fueron convertidos en esclavos al servicio de los colonos. Debido a estos factores, la población aborígen fue prácticamente exterminada.^x La desaparición y exterminio de nuestros pueblos indígenas es uno de los hechos más notorios de la Conquista y Colonia española, lo cierto es que para mediados del siglo XVI, la población había sido diezmada considerablemente.

De los 3.000 indígenas tributarios en Cali (Patiño, 1992:27) (ver anexo 1) se estima que estos eran los que quedaban después de la Conquista, Fray Jerónimo Escobar argumenta que en un informe del año de 1582, a comienzos de la Conquista había en Cali 30.000 indios de los que sólo quedaban 2.000 (Arboleda, 1952:96-97, citado en, Castillo, 2012: 381). Luego de conquistar y diezmar a los aborígenes amerindios los españoles siguieron con el control y el asentamiento del territorio, se apoderaron del control de la tierra. Sin embargo, después de implantado el sistema de producción, los indígenas siguen resistiendo a ser dominados, se organizan y llevan a cabo acciones violentas en contra del nuevo orden social.

La desaparición y exterminio de los pueblos indígenas es uno de los hechos más notorios de la Conquista y Colonia española. Patiño (1992) sostiene que Cali era una ciudad abundante en indígenas, pero afrontó un proceso de aniquilación y exterminio “en especial, en esta

región de la que se dice que era abundante de indígenas en el pasado y que ahora escasean hasta el punto de que ahora casi no quedan ni Yanaconas” (Patiño, 1992:25).

Una de las principales causas de la reducción indígena en estos territorios, fue la posición de combate que los aborígenes asumieron con la llegada de los españoles: estaban dispuestos a morir antes de entregar sus tierras. Debido a la disminución de indígenas, se hizo necesario traer esclavos que suplieran la mano de obra, pero incluso los negros, pese a su condición de esclavos, desarrollaron acciones conjuntas de rebeldía.

Es preciso anotar que Cali actualmente no puede ser catalogada como una ciudad de base cultural indígena ya que dichos elementos se desagregaron culturalmente de nuestros hábitos. A diferencia de otras ciudades donde lo indígena y/o lo étnico es el rasgo cultural predominante como ocurre en ciudades de México Central, Bolivia (el caso de la Paz), Lima en Perú (aunque en menor medida) incluso en algunos municipios colombianos como en el altiplano cundiboyacense o en el departamento del Cauca y Nariño. Cuevas argumenta respecto al caso de Cali que:

Las comunidades indias de Cali estaban en un entorno económicamente muy activo, de amplia movilidad geográfica por el comercio y con la presencia masiva de las castas y los nobles. Por eso no se pudieron aislar para conformar comunidades corporativas de parentesco de carácter cerrado, con el objetivo de conservar el privilegio al acceso de la tierra, como si lo hicieron los yanaconas en el actual macizo colombiano y los nasas (Cuevas, 2009:125).

Debido a la misma dinámica de Cali como ciudad y su importante papel como centro comercial durante y después de la Colonia, los rasgos culturales distintivos de las poblaciones indígenas fueron desapareciendo. En el ordenamiento territorial de Cali, las poblaciones indígenas carecieron de importancia, este hecho se debe a que en su proceso de exterminio y dominación por parte de las diferentes castas españolas fueron debilitando sus bases culturales, tanto que para el siglo XVIII ya habían desaparecido o transfigurado algunos rasgos específicos de su identidad, pasando de lo étnico a una identificación con lo local:

El Sr. Manrique dictó una serie de disposiciones en favor de los indios que fueron promulgados a Cali el 24 de septiembre de 1637. Data entonces la determinación de unas parcelas que habrán de corresponder a algunos caseríos de indígenas de estas fundaciones, la mayor parte había ya desaparecido al expirar el siglo XVIII y el resto vino a constituir la base de modernas cabeceras del distrito o fracciones, extinguida por completo la raza indígena pura en la jurisdicción caleña (Arboleda, 1956:192) (el subrayado es mío).

Lo que quiero poner en evidencia es que los elementos culturales de los indígenas en Cali fueron desapareciendo de las bases identitarias de la ciudad y de los mismos indios que se encontraban en la haciendas y las mitas. Los indígenas que posteriormente se encontraban en la ciudad, fueron traídos y muchos eran inmigrantes, por lo tanto los asentamientos de los pueblos prehispánicos no jugaron un papel tan importante en el planeamiento de la ciudad como sucedió en México Central (Consultar, Cuevas, 2009).

“Al paso de las incursiones de conquista se establecieron nuevas instituciones económicas, religiosas y político-administrativas, aclimatadas de acuerdo a las condiciones sociales y físicas del ambiente nativo encontrando ya los disimiles grados de resistencia de la población indígena” (Vásquez, 1982:19). La resistencia indígena ante los pasos agigantados del poderío español y sus planes de conquista había disminuido considerablemente, por lo tanto se fueron articulando a las diferentes instituciones políticas económicas, incluso religiosas creadas por los españoles para evitar su exterminio total.

“La conquista española y el sistema de la encomienda implantado enseguida tuvieron como efecto la desintegración de las sociedades americanas. La consecuencia más palpable de la ocupación española fue, sin duda alguna, la desaparición casi fulminante de vastas masas humanas allí donde los conquistadores se iban asentando” (Colmenares, 1973:21).

3.1.2. Afrodescendientes.

Las comunidades afrodescendientes sufrieron un proceso diferente pero en cierto período de la historia de Santiago de Cali tienen puntos de intersección con los indígenas, aunque sus líneas sigan rumbos separados y provengan de diversos inicios. Los afros fueron traídos a América en su rol como esclavos, algunos documentos datan de la llegada del negro en la mitad del siglo XVI. Robert West, en su estudio sobre el sistema esclavista en Colombia,

data que en 1544 “ya habían negros trabajando en las minas cercas de Popayán y que en 1550 los españoles habían introducido cuadrillas de esclavos en las minas de Buriticá, Antioquia” (Castillo 2012:383). Para el siglo XVI, Cali ya era un puerto negrero, esta característica se acentúa aún más cuando se da inicio a la explotación minera, actividad que no podían desarrollar únicamente los indígenas esclavos, se requería mano de obra negra para este tipo de actividades económicas. El sistema económico de la época se basaba principalmente en la Agricultura y la Minería, la mano de obra negra era un elemento indispensable para el sustento de la economía. La ciudad de Cali, como puerto terminal en el que se necesitaba el abastecimiento de minas y haciendas recibía negros en condición de esclavos que entraban por Cartagena.^{xi}

Sin embargo, en 1640 con la separación de Portugal se había originado la crisis en la trata de esclavos a la Nueva Granada. Este hecho condujo a la desaparición de los grandes asientos que desde 1580 habían suministrado la mano de obra suficiente para el trabajo en las minas. “Sólo a partir de 1714 las Indias se aseguraron de nuevo un aprovisionamiento regular masivo de esclavos negros, al otorgarse el monopolio de la trata de South Sea Company o monopolio inglés” (Colmenares, 1975:89).

Debido a esta crisis, proliferó la trata ilegal de esclavos, por esta razón, la cantidad de esclavos que entraron a Colombia durante el siglo XVII es incierta. No obstante, las compañías de trata de esclavos poseen informes que datan del número de esclavos que ingresaban a Colombia.

“La época de mayor auge minero de los distritos del pacífico coincide con el monopolio inglés. Desde 1714 hasta 1736, termino del monopolio, afluyeron a Cartagena un poco más de diez mil esclavos. Esta cifra representa un mínimo, puesto que es bien conocido el hecho de que a la sombra de la trata de esclavos legal seguía proliferando el contrabando” (Ibíd:90).

En lo referente a la trata de esclavos en la ciudad de Cali es menester decir que la hacienda, como sistema económico, permitió que se produjera un sistema social de negros. “No debe perderse de vista que el sistema de producción de la hacienda, aunque esclavista, combinaba rasgos patriarcales que permitían y aún estimulaban la reproducción de sus esclavos en su interior” (Ibíd:96).

Cali no era propiamente una zona minera en esta época, sus características se dirigían hacia el comercio y labores de agricultura, por lo tanto muchos esclavos se vendieron en zonas cercanas como Popayán y las regiones mineras del Chocó y el Pacífico (Barbacoas, Dagua, Raposo). “Pero aún en Cali, donde los esclavos se destinaban al servicio de las haciendas o de las casas, las transacciones se hicieron mucho más frecuentes” (Ibíd: 91).

El registro de la trata de esclavos hacia Cali data desde el siglo XVI, a pesar de que Cali no era una zona propiamente minera, algunos datos permiten afirmar que para el caso de los latifundios y de los aposentos señoriales “... se utilizó mano de obra indígena, pero en caso menos significativos, introdujo trabajo esclavo. (...) para 1554 se introducen negros africanos para explotar las minas en la jurisdicción municipal y para algunas labores agrícolas” (Vásquez, 1982:34).

Germán Colmenares (1975) documenta el comercio de esclavos hacia Cali desde 1724. Los primeros movimientos de comerciantes que introdujeron mano de obra negra en Cali tienen presencia en 1724 cuando Antonio Salgado junto con Francisco Ocasal y Antonio Correa compraron 108 negros, 26 negras y 46 negritas y 20 negritos. El comprador caleño más importante fue Alférez Real, Nicolás Caicedo Hinestroza quien había comprado 33 esclavos y Doña María de los Reyes propietaria de las tierras Cañas Gordas y de minas en el río Calima quien había comprado 10 negros (ver Colmenares 1975: 91-98).

Con el desarrollo de los centros urbanos y la aparición de nuevos trabajos en los que se requería esclavos para el trabajo doméstico, se produjo un proceso de mestizaje que conlleva a la estricta clasificación social con base en las características físicas y raciales, los rasgos de carácter fenotípico y en especial el color de la piel determinan la posición social de los individuos y grupos humanos. “el mestizaje es una de las bases de la conformación de la sociedad, la ciudad y la nacionalidad colombiana (...) todo ello dará origen a una geografía étnica” (Castillo, 2012:387). A partir de la combinación entre españoles, negros e indios, para el siglo XVIII se había configurado un sistema de valores fundado en las características físicas como el color de piel y que inaugurará un sistema de estratificación social y económico fundado en rasgos físicos.

En el siglo XVIII, la pigmentación de la piel determinaba el puesto en la escala social, el sistema de estratificación dependía de qué tan blanco, tan indio o tan negra era la piel. Un hecho a resaltar durante este período es que la población negra esclava era mayor al resto de las poblaciones. “durante la segunda mitad del siglo XVIII, la población esclava y la población negra libre es mayor a la de los otros grupos raciales” (Castillo, 2012:387).

3.1.3 Organización y resistencia contra el nuevo orden social.

Desde la Colonia, tanto indígenas como negros, se han resistido al orden social que se les ha impuesto. A través del tiempo, los repertorios de acción van modulando debido a los logros alcanzados por las luchas llevadas a cabo por los grupos étnicos y que ha generado nuevas concepciones en los estados nacionales. De este modo, la política se convierte en un espacio apto para la participación y el desarrollo de acciones colectivas. Las acciones colectivas en contra del orden social vigente y los casos de participación en asuntos políticos no son recientes. Desde tiempo atrás, tanto indígenas como los negros resisten el nuevo sistema. Castillo (2012) menciona algunas acciones de resistencia desplegadas por estas comunidades, entre ellas se destaca: el suicidio; la mutilación; el aborto provocado; el envenenamiento; y la fuga como acciones individuales o colectivas. Pero, también se evidenciaban acciones que representaban cierto grado de organización colectiva como es el caso de: la lentitud en el ritmo de las labores, las sublevaciones, el cimarronismo, la conformación de palenques, asesinato de amos, mayordomos, capataces; y la destrucción de haciendas y poblados (ver Castillo, 2012).

Estas acciones violentas de resistencia no son las únicas, desde estos tiempos se emplea la construcción de cabildos y el sincretismo religioso. Estas consisten en reuniones realizadas regularmente los días festivos, amparados en alguna norma legal y aunque sus fines iniciales son religiosos, se convierten en espacios en los que acuerdan acciones contra los amos y el sistema esclavista en general (Apozardo, 1980 y Cantor, 2010:161, citado en Castillo, 2012:391). Vistas las acciones colectivas como un acto racional con objetivos demarcados, se puede argumentar que una vez los esclavos construyen conciencia respecto a su situación de desventaja frente a la dominación colonial, y aspiran a la libertad o con el

cambio radical de su posición social, se hace posible la organización y posteriormente la acción colectiva.

“Cuando el esclavo busca su libertad, se organiza en palenques, recurre en su forma externa al sistema que los esclavizó para tomar de él las figuras más importantes en el mantenimiento del orden y la estructura de la sociedad, Gobernador, Capitán, Cabos, etc., aparecen en la vida de todos los palenques” (Azopardo, 1980:35).

En 1810 el Cabildo decreta que los criollos pueden gobernarse por sí mismos, sin embargo, en esta conjunción de criollos (descendientes de españoles) y negros (esclavos) no hay evidencia de participación indígena. Los indígenas se resisten a pelear mano a mano con los blancos, es decir, con aquellos que alguna vez los sometieron al yugo del sistema esclavista y al exterminio de sus pueblos. Siglos más tarde, es posible encontrar alianzas entre estos dos grupos étnicos para afianzar la lucha en contra del proyecto de nación mestiza que pretendía unificar al país bajo el manto de una sola nación, una sola raza y un solo pueblo. “Los indígenas no podían sentir como suya, una lucha que se apoyaba en la idea de independencia y defensa de la patria. Si los indígenas participaban con bienes o tomaban parte del ejército patriota era porque había existido de por medio alguna presión” (Bushnell, 1954:175, Citado en Castillo, 2012:394).

Desde la Colonia, el negro ha llevado a cabo acciones de sublevación

“... los casos más abundantes son las huidas de esclavos de las casas y haciendas. A medida que el negro esclavo toma conciencia de su situación y fuerza, organizó movimientos masivos que en más de una ocasión pusieron en aprietos al gobierno colonial. Levantamientos y rebeliones como las de Zaragoza en 1598, 1626, 1650, como los de Cartagena en 1600, 1650, 1693, como los de Marinilla en 1796 o los de Cali en 1772” (Azopardo, 1980:38).

Muchas de estas acciones subversivas de los negros fueron gestadas desde los palenques, este tipo de agrupaciones de esclavos “fueron en muchas ocasiones el medio y lugar donde se fue preparando el futuro por todos deseado y vivido en ese momento en ritos, celebraciones y organización de un reino donde tenían cabildos, leyes, reinas, princesas, gobernadores, alféreces, alguaciles, alcaldes” (Azopardo, 1980:52). El palenque se

constituye como la institución principal en la organización de los esclavos y que permitió el desarrollo de procesos de concientización y aspiración de libertad.⁹

Después de los múltiples acontecimientos ocurridos antes, durante y después del grito de independencia, la elite política del gran Cauca comienza a desintegrarse. El sistema político y económico, basado en la hacienda, la manutención de esclavos y la servidumbre entra en su fase final a mediados del siglo XIX. Comenzando el siglo XX, Cali pasa a formarse como un centro de poder político y económico de la región, el afianzamiento de la agricultura genera un modelo agroexportador y se consolida una burguesía comercial. Cali se configura como capital del Departamento del Valle del Cauca inaugurado en 1910. Ya la vieja aldea se transforma en uno de los principales centros urbanos del país.

Todo este proceso iniciado desde la Conquista y Colonización de nuestras tierras, se llevó a cabo la distribución social del espacio urbano en Cali que data de lugares específicos asignados para los indígenas y negros los cuales, a pesar de ser espacios de confinamiento y aislamiento, eran importantes para el desarrollo de algunas tareas concretas en el sistema económico colonial.

“En Cali se delimitaron áreas para asentar a indios yanaconas traídos como cargueros por los conquistadores, en lugares alejados que hoy ocupan Santander y El Pueblo (San Diego de Alcalá de Yanaconas), algunos sectores de San Nicolás y al otro lado del río de la ciudad, en Abichintes y Arroyohondo. Durante los primeros 50 años que siguieron a la fundación se otorgaron solares vacíos a algunos indios yanaconas, pardos y negros” (Vásquez, 1982:50).

De esta forma, Cali empieza a erigirse como una ciudad en la que conviven diferentes comunidades con diferentes culturas, un hecho que no puede dejarse de lado en el momento de observar y analizar el contexto sociodemográfico de la ciudad y su configuración como espacio multirracial y pluriétnico.

⁹ La figura del palenque es definida como: una organización de negros esclavos cimarrones o fugitivos, formados generalmente en regiones apartadas de los centros poblados que llegó a tener cierta estabilidad y forma social (Jaramillo, 1968:59).

3.2 Contexto sociodemográfico de las comunidades afrodescendientes e indígenas en Cali.

“Si se hubiese que fechar el despliegue de Cali hacía la modernización se podría decir que ocurrió entre 1910 y 1915, cuando se presentaron cambios institucionales que convirtieron la aldea en centro administrativo, militar, político y religioso, pero principalmente, a raíz de la llegada del ferrocarril desde Buenaventura y su extensión a Popayán y Armenia” (Vásquez, 2001:129).

En los prolegómenos del siglo XX, Cali asiste a un proceso de industrialización y paralelamente a este, un fenómeno de urbanización. “En el lapso de 10 años, entre 1934 y 1944 se instalan en el Departamento 222 empresas, la mayoría de ellas localizadas en la capital (...)” (Castillo, 2012:399). La particularidad de estos largos pero acelerados procesos comienzan a hacer de Cali una ciudad receptora de población migrante, Cali se convierte en el principal receptor de las olas migratorias del suroccidente del país.

Vásquez (2001) advierte que las causas de la explosión demográfica en Cali se debe a: la proliferación de sociedades comerciales; aumento de cargos públicos; el empleo en las nuevas instituciones; construcción del Ferrocarril del Pacífico; movilización de café por Buenaventura que tenía por paso obligado a Cali. Todos estos factores produjeron un rápido crecimiento urbano de la ciudad y la expansión del espacio urbano (ver Vásquez 2001, capítulo 3). Cali se convierte en un centro de comercio y empiezan a crecer otras actividades como la hotelería y los restaurantes que le dieron un carácter especial a la ciudad.

Debido a varios factores como la generación de empleo y los salarios relativos favorables a la ciudad, además de los problemas de violencia partidista en el entorno local y regional especialmente desde mediados de la década del 40 (Vásquez, 2001: 215), se produce, después de la segunda mitad de siglo XX, un proceso de urbanización desordenado, se generan invasiones por parte de pobladores, especialmente en la parte del Oriente y zona de Ladera, en la que se tornan como sitios excluidos, arropados por la pobreza económica, sectores de la ciudad que aguardan con su ejército de mano de obra conformado por gentes de distintas partes del territorio colombiano.

La industrialización del campo, la violencia interna del país y la representación social de la ciudad como una tierra de oportunidades para el progreso y la prosperidad laboral y económica convirtieron a Cali en una ciudad de inmigrantes. “El comportamiento dinámico expresado en las tasas de crecimiento promedio anual a lo largo de los períodos también muestran las características señaladas: durante el auge de la industrialización (1945-1958) la población creció a una tasa promedio anual de 7,22%” (Ibíd:270).

Fayad (2012) demuestra cómo el proceso de urbanización en Cali se desarrolló de forma histórica por medio del modelo de las invasiones. En la década del 80, las invasiones se concentraron principalmente en el Distrito de Aguablanca “Esta zona era una zona de riego agrícola a cargo de la CVC con 3.000 hectáreas planas. (...) Se pasó de 13 barrios en 1980 a 29 en 1981 y 41 en 1985. Su población pasó de 28.000 habitantes en 1981, a 130.000 en 1983 y 167.000 en 1985” (Burbano y Parra, 1999. Citado en: Fayad 2012: 391).

Con la Constitución de 1991 y los procesos anteriores de descentralización del poder en Colombia, los municipios llevan a cabo labores de cuantificación y reconocimiento de su población y en especial, debido a la articulación de muchos factores (mencionados en el capítulo anterior), se inicia una labor por el reconocimiento de las comunidades étnicas residentes en las ciudades o cabeceras municipales.

La visibilización estadística de este tipo de comunidades en los municipios del territorio nacional a partir del censo del 2005 llevado a cabo por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) es de gran importancia debido a que la población afrocolombiana e indígena se clasifica por grupos étnicos, en él se añade la pregunta de *autoreconocimiento* étnico formulada de la siguiente manera:

¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos es o se reconoce como:

1. Indígena?

1.1 A cuál pueblo indígena pertenece?

2. Rom?

3. Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia?

4. *Palenquero de San Basilio?*

5. *Negro (a), Mulato (a), Afrocolombiano (a), o Afrodescendiente?*

Los resultados de esta pregunta censal permiten visibilizar el carácter pluriétnico del pueblo colombiano, o mejor, de los pueblos colombianos. Se materializa la idea de que Colombia es una sociedad en la que conviven diferentes pueblos con diversas identidades que, aunque comparten un territorio en común, sus perspectivas y representaciones sociales sobre el mundo y la historia son diferentes.

Poblaciones de indígenas como los *Yanaconas* (provenientes del Macizo Colombino), *Ingas* (provenientes del Bajo y Alto Putumayo), *Paeces* y *Guambianos* (provenientes de Cauca) y *Quichuas* (provenientes del Ecuador) arriban a la ciudad entre las décadas del 50 y 70. En estas filas de migrantes nos encontramos con población del Pacífico Colombiano, convirtiéndose en la principal ola negra que pisa la ciudad. El censo del DANE 2005, estima que la ciudad de Cali cuenta con un total de 2.150.669 habitantes en su sector urbano, de los cuales, el 26,23% (534.978 habitantes) se considera negro, afrocolombiano o mulato y el 0,45% (9.237 habitantes) del total de la población se considera perteneciente a una comunidad indígena (Ver Tabla N°3).

Tabla N°3. Autoreconocimiento étnico en Cali (sector urbano) DANE 2005.			
Categorías	Casos	%	Acumulado %
Indígena	9.237	0,45	0,45
Rom	706	0,03	0,49
Raizal de San Andrés y Providencia	895	0,04	0,53
Palenquero	1	0,00	0,53
Negro (a), mulato, afrocolombiano	534.978	26,23	26,76
Ninguno de los anteriores	1.489.355	73,02	99,78
No Informa	4.454	0,22	100,00

Fuente: Redatam, DANE censo 2005. Consultado el 15 de mayo de 2012.

La ciudad de Cali se convierte en un centro muy importante para este tipo de comunidades. Esta diversidad cultural en un solo territorio, da paso a la configuración de un espacio apto para la organización social y la resistencia hacia el orden social vigente. El nuevo territorio trae consigo nuevas formas de lucha, nuevos repertorios de acción, nuevos contrincantes, nuevos terrenos de batalla y nuevas y sofisticadas formas de organización y un conjunto de oportunidades políticas que luego serán retomadas por estas poblaciones para llevar a cabo sus demandas al campo político.

Con el reconocimiento de Colombia como un país pluriétnico y multicultural, se empieza a elaborar trabajos en conjunto entre organizaciones de carácter étnico y la Administración Municipal de Santiago de Cali. Los resultados de estos documentos arrojan datos importantes para dar a conocer la situación de indígenas y afrodescendientes que residen en esta ciudad.

3.2.1 Indígenas en la ciudad de Cali.

Las migraciones que se realizaron hacia ciudades grandes e intermedias durante las décadas del 50 y 60, involucraron sectores indígenas provenientes de los pueblos Yanaconas que llegaron desde el Macizo Colombiano, Ingas provenientes del Bajo y Alto Putumayo, Paeces provenientes del Cauca y Quichuas migrantes del Ecuador, entre los pueblos más representativos del panorama caleño (Findj, 2003:13).

Para el 2003, se realiza un censo poblacional para esta comunidad, los resultados del censo señalan que había un total de 2.078 indígenas en la ciudad de Cali, una cifra muy inferior a la que muestra el DANE en 2005 de 9.237 indígenas, no obstante se demanda que este estudio no involucre a los indígenas que no se encontraban afiliados al cabildo correspondiente. Para el censo del 2003 en su mayoría Yanaconas (44,4%) y Paeces (26,71%), los Guambianos constituían la minoría sobre el total de esta población con 6,26% (ver tabla N°4). Lo importante de este censo es que permitió reconocer y cuantificar a la población indígena de la ciudad además de clasificarla por los pueblos de origen.

Tabla N° 4 Censo de comunidades indígenas residentes en Santiago de Cali, 2003.		
Pueblo	Población Total	Porcentaje
Ingas	235	11,31
Quichuas	235	11,31
Yanaconas	923	44,42
Paeces	555	26,71
Guambianos	130	6,26
Totales	2078	100

Fuente: Findijí, 2003

Es importante señalar que en el grueso de la población se encuentran diversos grupos de edad. La existencia de diferentes grupos de edad es un hecho que permeará la formulación de la política pública indígena, ya que debe ser específica y dirigida a cada uno de estos grupos, los cuales representan un acumulado de problemáticas y situaciones diferenciadas entre sí. (Para ver la distribución de la población indígena por edad ver anexo N°2).

En el estudio del 2003, se puede evidenciar diversas situaciones del contexto indígena. Primero, los principales problemas indígenas hacen parte de problemáticas generales de la ciudad, tal es el caso de fenómenos como el difícil acceso al sistema de salud, a la educación y al trabajo. Muchas de las familias censadas se encuentran en situación de marginalidad económica evidenciado en que “la localización de su vivienda, bien en zonas de ladera –la más de las veces en alto riesgo- muchas en el centro de la ciudad -en zonas deprimidas y pauperizadas dentro del contexto urbano- en las que encuentran un sitio cercano a sus actividades laborales en donde asentarse” (Findijí, 2003:45).

Siguiendo con el proceso de reconocimiento de la comunidad indígena en Cali, en el año 2010, se realiza un estudio de caracterización de los diferentes pueblos indígenas. En este estudio cuantitativo se estimó que existía un total de 1.898 grupos familiares, de los cuales el 50,5% era Nassa; el 32,4% era Yanaconas; el 6,4% Inga; un 4,4% Quichua; un 3,3% Misak y el 2,7% Kofan. El censo poblacional de este estudio permitió contabilizar un total

de 5.759¹⁰ personas de las cuales el 53,1% pertenece al cabildo Nassa, el 24,4% al Yanacona; el 7,3% al Inga; el 5,0% al pueblo Misak y el 2,7% al pueblo Kofan.¹¹

El nivel educativo de la población indígena corresponde a los siguientes datos: sólo el 19% de la población tiene el bachillerato completo; el 22,6% tiene un bachillerato incompleto; el 22,8% tiene una primaria incompleta; y el 18,8% conserva una primaria completa. Los niveles de educación superior (técnico y universitario) no sobrepasan el 3%, incluso los que se encuentran en la categoría de profesional universitario no alcanza el 1%. (Estudio de caracterización de los pueblos Kofan, Misak-Guambiano, Quichuas, Ingas, Yanaconas, Nasa Habitantes de Santiago de Cali).

En cuanto a la situación económica de estos, el resultado no es muy alentador. A pesar de que al momento de realizar la encuesta, cerca del 40% de la población en edad de trabajar se encontraba trabajando, el 61% de la población indígena recibe menos de un salario mínimo legal vigente y el 31% recibe un salario mínimo. El 4% no recibe remuneración y sólo el 3% recibe más de un salario mínimo. El indicador sobre la vivienda también es importante en aras de describir el contexto de la población indígena en Cali. Para el caso de la vivienda, los resultados muestran que el 57,8% del total de la población censada vive en arriendo y el 26,5% manifiesta tener casa propia (Ibíd, P. 6-9).

Gracias a este tipo de estudios se concluye que la situación social y económica de las comunidades indígenas no es muy cómoda. Su realidad se encuentra atravesada por

¹⁰ Esta cifra es la que arroja el censo del 2010 realizado en el Estudio de caracterización de los pueblos Kofan, Misak-Guambiano, Quichuas, Ingas, Yanaconas, Nasa Habitantes de Santiago de Cali, en el programa de Apoyo a la Implementación de Política Pública Indígena durante la Administración del Alcalde Jorge Iván Ospina, sin embargo, la cifra que en esta monografía se tendrá en cuenta, es la que aporta el DANE que corresponde a un total de 9.237 indígenas residentes en Cali en el año 2005 debido que la cifra presentada en el Estudio de caracterización corresponde al número de indígenas organizados y no al total de indígenas residentes en la ciudad de Cali.

¹¹ Fuente: Estudio de caracterización de los pueblos Kofan, Misak-Guambiano, Quichuas, Ingas, Yanaconas, Nasa Habitantes de Santiago de Cali. 2010.

procesos tales como: “la pobreza, la falta de oportunidades, la desnutrición. La desescolarización, la desterritorialización, la exclusión y la minimización histórica.”¹²

La situación de los pueblos indígenas en Cali no sólo está atravesada por fenómenos sociales de reconocimiento, sino también por hechos concernientes a la falta de ingresos monetarios. En el informe final de Asistencia Técnica para la Implementación de la Política Pública Indígena de Santiago de Cali, se trabaja el tema de las “unidades productivas por cabildos” con el fin de “impulsar nuevas acciones para actividades directas de producción y comercialización indígena” (Ibíd: 63). Sin embargo, cuando hablamos de las comunidades indígenas en la ciudad, no podemos separar su actividad económica con su cultura como pueblos amerindios. Su objetivo (propiamente) no es ingresar al mercado de una gran ciudad, es decir, su deseo manifiesto no es integrarse en la dinámica economicista y dominante del mercado ya que su función es fundamentar y mantener su herencia cultural: “por lo tanto, las utilidades de los talleres de las diferentes unidades productivas ha sido con la finalidad de rescatar y fortalecer toda la cosmovisión indígena de cada pueblo” (Ibíd, P.64).

La presencia de población indígena en la ciudad evidencia una distribución uniforme en el conglomerado urbano. La comuna que reporta mayor presencia indígena es la 18 con el 8,4% del total (sector de los barrios Meléndez, Los Chorros y Caldas, suroccidente de Cali); le siguen la comuna seis con el 7,5% (sector nororiental); la comuna 14 con 6,9% (comuna del Distrito de Aguablanca, zona oriente) y la comuna 20 con 6,5% (sector de Siloé y Polvorines, zona suroccidental), (Ver gráfica N°1).

Aunque se puede decir que se encuentra población indígena en casi todas las comunas de la ciudad, es menester señalar que las comunas con mayor presencia, (18, 6, 14 y 20) son comunas que presentan graves problemáticas sociales y económicas, sus barrios se encuentran entre los estratos uno y dos, sin embargo es posible encontrar presencia indígena en la mayor parte del territorio urbano de Cali. Un rasgo diferente a la distribución

¹² Proyecto de asistencia técnica para la implementación de la política pública indígena de Santiago de Cali, Informe Final, 2009.

por comunas de los afrodescendientes que se acumulan en las comunas del Distrito de Aguablanca, a pesar de representar un mayor número de población en comparación con los indígenas.



Fuente: Redatam, DANE censo 2005. Cálculos propios, Consultado el 15 de mayo de 2012.

3.2.2. Afrodescendientes en la ciudad de Cali.

La trata de esclavos trasatlántica hacia Colombia, logró concentrar a la población negroafricana en varios departamentos y lugares, entre los principales están: Cauca, Bolívar, Popayán, Cali, en el norte del Departamento de Antioquia y en la Costa Atlántica (con su centro en Cartagena)” (Arocha, 2012:55).

Es muy importante señalar que la población afrodescendiente asiste a un fenómeno de concentración urbana, y Cali es uno de esos centros. Esto se debe a que esta ciudad ha sido un importante epicentro económico y comercial de la Región del Pacífico.

“aproximadamente el 49% de los afrocolombianos reside en concentraciones urbanas de más de 700 mil habitantes (con sus áreas metropolitanas o entornos próximos). A su vez, 7 de las áreas metropolitanas (Cali, Cartagena, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta) concentran 2,8 millones de afrocolombianos (el 87% de la población afrocolombiana de las 13 áreas)” (Urrea y Barbary, 2004:77).

El estudio de Urrea y Barbary (2004), sobre la distribución geográfica de la población negra en Colombia, muestra como la ciudad de Cali se convierte en uno de los principales centros urbanos de concentración negra desde el siglo XIX. Aquí se evidencia como se han mantenido patrones históricos de asentamientos de población negra en el país.

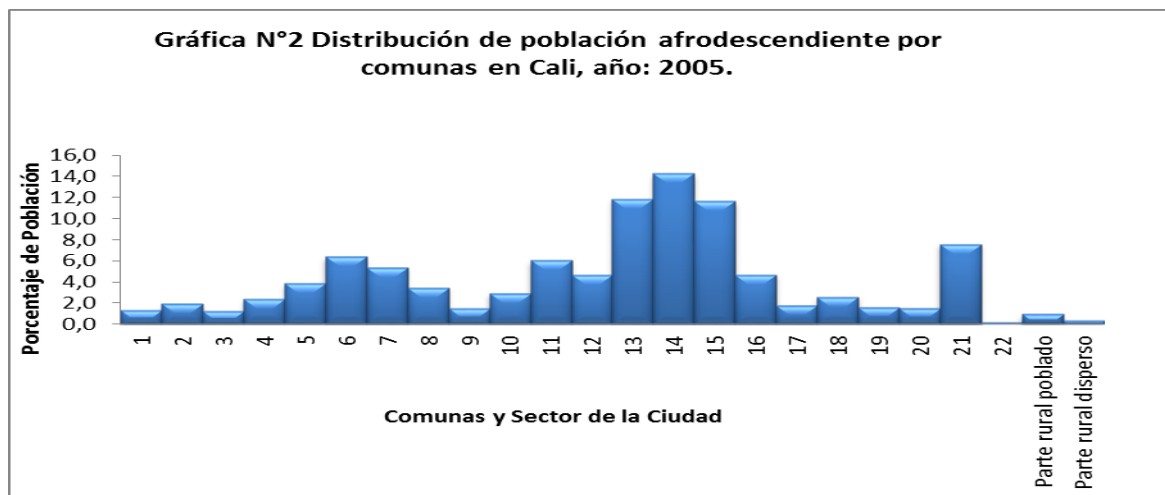
“las regiones con mayoría de población afrocolombiana, en orden de importancia, son las siguientes: Región Pacífica, 83%; norte del Cauca, 62%; Cartagena y su entorno, 60%; Urabá antioqueño y San Andrés y Providencia; 55% cada una. Las que muy por encima del promedio nacional, tienen entre un 30% y 50% de afrocolombianos: departamentos de Córdoba y Sucre y otros municipios de Bolívar, Departamento del Magdalena y los municipios del departamento de Antioquía y Santander (cuenca del río Cauca y los del Magdalena Medio), Barranquilla y área metropolitana, Cali y su entorno metropolitano, y la región del Norte y centro del Valle del Cauca” (Urrea y Barbary, 2004:76).¹³

En el año 2005 se llevó a cabo el censo nacional. Este censo muestra al Valle del Cauca como el cuarto Departamento con población afrocolombiana en el país, el 26,2% (1.131.908 personas) del total encuestado en esta zona del país. (Dane, 2005). Este departamento se consolida como el de mayor población afrocolombiana en proporción a su tamaño. Asimismo, los resultados del municipio de Santiago de Cali muestran que la población afrocolombiana que reside en la ciudad es de 554.568 personas. Para este caso, algunos representantes de la población afrodescendiente de este municipio no se encontraron conformes respecto a esta cifra: “las organizaciones afro que existían en la ciudad no fueron determinantes en el proceso censal, como sí ocurrió en otros municipios donde se les dio todo el interés para contarse bien.”¹⁴

En este estudio se observa que en todas las comunas de la ciudad y zonas de ladera (corregimientos pertenecientes al municipio de Cali) hay población afro. La distribución por estrato socioeconómico se concentra en las categorías de uno y dos; sin embargo, hay representatividad en todos los estratos, las comunas con menor presencia afro corresponden a las 17, 19 y 22 con categorías de estratificación socioeconómica del tres al seis. (Ver gráfica N°2).

¹³ Las cifras de esta caracterización demográfica de la población negra se basa en tres experiencias significativas de recolección de datos estadísticos realizadas en Colombia. 1) Encuesta de movilidad, urbanización e identidades de las poblaciones afrocolombianas en 1998; 2) la encuesta de hogares CIDSE-Banco Mundial “Encuesta de acceso y percepción de los servicios ofrecidos por el municipio de Santiago de Cali, septiembre de 1999; 3) y la Encuesta Nacional de Hogares. En todas las anteriores encuestas se tuvo en cuenta la autopercepción y percepción del color de piel.

¹⁴ Cita encontrada en el documento de: “Análisis de población y de organización afrodescendientes en el Municipio de Santiago de Cali” En: Proyecto integral de apoyo a los procesos organizativos y de desarrollo social de la población afro en el Municipio de Santiago de Cali, P.14. Documentos elaborados con la ayuda de la Alcaldía de Santiago de Cali y la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial.



Fuente: Redatam DANE censo 2005. Cálculos propios, Consultado el 15 de mayo de 2012

Las olas migratorias de la población afro que llegaron a Cali provienen de diferentes lugares del Pacífico colombiano, es un grupo heterogéneo respecto al lugar de procedencia. Hoffmann y Barbary muestran esta característica con detalle:

“el primer grupo de importancia (34% de los inmigrantes del Pacífico en Cali) está constituido de individuos oriundos de la costa de Nariño de los cuales el 61% son nativos de Tumaco, 25% de Barbacoas y 38% de origen rural. La costa del Departamento del Cauca y el valle del Patía son el origen del segundo flujo (31% de los inmigrantes del Pacífico) compuesto en un 42% por individuos rurales. Los nativos del municipio de Buenaventura constituyen, ellos solos, casi un cuarto de los inmigrantes del Pacífico en Cali y son la mayoría de origen Urbano (82%); proceden por lo general de los barrios acomodados de la ciudad (53% de los urbanos). Finalmente el Chocó, cuya población diversificó años atrás sus destinos migratorios entre Medellín, Buenaventura, Cali, Bogotá, etc., no coloca más que un 11% de los inmigrantes del Pacífico en Cali, con el 63% de origen urbano” (Barbary y Hoffman, 2004:141).

El acumulado de inmigrantes que llegan a la ciudad, tanto de comunidades indígenas como de afrodescendientes, permiten caracterizar el espacio urbano de la ciudad a través de una nomenclatura étnica y racial. Hay que aclarar que este hecho no fue producto de un cálculo racional evidente al estilo de la segregación de algunos estados de EE.UU o del Apartheid en África. Las olas de inmigrantes que llegaban a Cali -especialmente desde la segunda mitad del siglo XX- por distintas causas, llegaban donde familiares o conocidos que se habían asentado en la ciudad años atrás (ver Urrea y Barbary, 2004). Una vez aquí, estos se organizaron y empezaron a *invadir* terrenos en donde podían construir asentamientos para

su vivienda, especialmente terrenos de la zona del Oriente para el caso de los afrodescendientes. Esta es una de las causas por las que varios barrios de la ciudad se fundaron sobre estos terrenos de invasión durante las décadas del 50, 60 y 70 (Ver: Urrea 2004 y 2012 y Vásquez 2001).

La mayoría de problemas con los que tiene que lidiar la población afro en Cali corresponde a fenómenos sociales que no discriminan pertenencia étnica. Problemas como la salud, la educación, la vivienda, el medio ambiente y el territorio, el empleo y la generación de ingresos, de género, negación en el acceso a las nuevas formas de información, comunicación y tecnología, de protección a los derechos humanos, son todos fenómenos que afectan a gran parte de la población caleña. Sin embargo, los fenómenos del racismo y la segregación son evidentes en la actualidad, hoy en día los afrodescendientes de la ciudad cargan con el peso histórico de su condición étnica, peso que no se ha abandonado de los imaginarios sociales de nuestra ciudad. Fayad (2012) explica cómo se clasifica, valorativamente, la geografía urbana de la ciudad refiriéndose a los afrocolombianos:

“se definen como espacios para permitir ciertos comportamientos bajo formas de control, examinación y segregación; pero la realidad es que se aceptan que existan y vivan sin cruzarse con otros lugares exclusivos para otras poblaciones reconocidas como de buen vivir y de ciertos modales que permite calificar la geografía urbana entre zonas de buenos ciudadanos y zonas de malos ciudadanos” (Fayad, 2012: 383).

3.2.3 Cali, ciudad de migrantes, afros e indígenas: un espacio para la organización y resistencia.

En la configuración de Cali como ciudad es posible observar que las desigualdades sociales que manifiestan las comunidades afrodescendientes y de indígenas obedecen a patrones históricos.

“Esas desigualdades hoy en día que se han tejido en la larga duración, en las que las poblaciones negras e indígenas configuran las clases subalternas con menores condiciones sociales de vida, es decir, la desigualdad socio-racial, ha constituido un ingrediente de la vida colectiva de la ciudad (Urrea, 2012:182).

Urrea 2012, realiza una descripción detallada de la población caleña en el espacio urbano de la ciudad en los últimos 20 años siguiendo patrones étnico-raciales: Oriente tiene las mayores concentraciones de población afrodescendiente de la ciudad, en la medida en que ha sido el área de mayor focalización de los flujos migratorios del Pacífico, Norte del Cauca y Sur del Valle. En la zona Ladera, en cambio, los flujos migratorios recaen sobre corrientes de población mestiza, mestiza indígena y blanca, históricamente de una parte de la región Andina caucana y nariñense, pero también de Antioquía y el viejo Caldas. Mientras tanto el corredor norte-sur constituido por las comunas 2, 17, 19 y 22 donde se concentran las clases medias altas de la ciudad, representan la zona con menores tasas de crecimiento de la ciudad (Ibíd, 2012:176).

La mayor parte de la población afro se encuentra en el Oriente de la ciudad y en el Centro-Oriente con el 44,6% y el 28,6% respectivamente. Mientras que la población indígena sigue representando una distribución más uniforme entre los conglomerados de la ciudad, sin embargo, el mayor porcentaje de indígenas se encuentra en la zona de ladera y la zona rural con 0,8% y 0,6% respectivamente (Ver tabla N° 5).

Tabla N° 5 Según conglomerados				
Conglomerados	% Población del Municipio	% Población Afrodescendiente	% Población Indígena	% Población No Étnica
Oriente	29,8	44,6	0,4	55,0
Centro-Oriente	17,2	28,6	0,4	70,9
Centro-Norte	25,1	19,1	0,4	80,5
Ladera	11,0	12,9	0,8	86,3
Corredor Norte-Sur	15,2	9,6	0,4	89,9
Rural	1,7	12,9	0,6	79,5
Cali-Total	100	26,2	0,5	73,3

Fuente: Urrea 2012:180. Basado en Censo 2005

En el siglo XXI Cali se erige como una ciudad multicultural y pluriétnica y que se va a convertir en un eje central en las modernas luchas de resistencia ejecutadas por estas poblaciones bajo nuevos parámetros, ocasionados por los cambios en la normatividad que regula la participación de estas comunidades en el escenario municipal. Las diferentes

dinámicas de Cali, como una ciudad de la modernidad, ha dado como resultado la configuración de esta como un centro con características de segregación étnica y en la que los diferentes grupos, étnicos y raciales han intentado llevar a cabo su lucha centenaria de resistencia hacia el orden social vigente.

A partir de las diferentes problemáticas que aquejan a estas comunidades (tanto de indígenas como de afrocolombianos) y del resultado de la instrumentalización étnica como mecanismo de organización y de lucha política, se establecen procesos organizativos en la municipalidad de Santiago de Cali. Este hecho puede resultar muy particular ya que es la ciudad la que se encuentra como escenario de las reivindicaciones raciales y étnicas y no es el campo, además, se trasladan las luchas de nivel nacional al nivel local/municipal y urbano.

Como se dijo antes, desde el período colonial, los afrocolombianos han llevado a cabo procesos organizativos y acciones colectivas contra el sistema imperante. Es el caso del cimarronismo considerado como las raíces del proceso de organización de los afro en Colombia y no solamente desde 1990 como se piensa en algunos casos. Sin embargo, uno de los detonadores más visibles de la consolidación de negros e indígenas como actores sociales en el ámbito nacional y municipal, fue la Asamblea Nacional Constituyente, un hecho que da fuerza a la organización de comunidades negras y que tiene a Cali como uno de los principales centros estratégicos de esta comunidad.

Durante los años 20 y 30 aparecen discursos y líderes afro que muchas veces alcanzan el nivel nacional. Estos liderazgos políticos negros alcanzan aún mayor visibilidad durante las décadas del 40 y 60 provenientes de diferentes partes del país “entre las cuales se destacan Bogotá, Chocó, Cauca y Buenaventura” (Arocha, 2012:71). Arocha (2012) argumenta que a partir de los años 70 es posible evidenciar una organización afro más independiente – respecto a varios partidos políticos- y con mayor incidencia política que en las décadas anteriores. Un hecho a destacar es que en Cali se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional de la Población Negra colombiana en 1975 “que convocó los días 21, 22 y 23 de febrero de 1975 a 183 delegados de diferentes partes del país a discutir por primera vez en Colombia

las problemáticas políticas y sociales de las personas descendientes de africanos” (Arocha, et.all, 2012:99).

Desde este primer evento se organizaron diferentes encuentros afro como el III encuentro regional y el primero del Litoral Pacífico, Tumaco-Nariño de 1975, en 1976 se realizó el 2º Encuentro Nacional de Población Negra Colombiana en Quibdó, en 1977 se realizó en Medellín el Congreso de Negritudes, el Tercer Encuentro Nacional de la Población Negra se realizó en Cartagena en 1977. Cali vuelve a ser epicentro de los procesos organizativos de la población afro en 1977 cuando se realiza el Primer Congreso de la Cultura Negra de las Américas. Esta ciudad comienza a ser catalogada como eje central en los procesos organizativos de la comunidad afrodescendiente. Este congreso es importante ya que reúne diferentes personas para debatir las diversas problemáticas a las que se enfrentaban los afrodescendientes: “fue un espacio de reunión, reflexión, y debate entre intelectuales de diversos países africanos, americanos y europeos” (Arocha, 2012:113-114).

En 1990 se lleva a cabo en Cali un encuentro de organizaciones negras para presentar el candidato a la ANC que representaría los intereses de esta comunidad, hecho que no fue posible debido a las marcadas diferencias del movimiento afro en Colombia. Cali inicia su cimentación como ciudad pluriétnica y multicultural, gracias a los diferentes procesos de asentamiento del negro, del indio y el mestizo.

Para el caso de los indígenas, Cali también es considerado como un centro importante de organización para estas comunidades a nivel nacional, pero en menor medida. La poca presencia de población indígena tanto en el departamento como en su capital (a diferencia de otros departamentos como Cauca, Nariño y La Guajira que cuentan con mayor población indígena) puede ser la razón de este hecho. Sin embargo, esto no es impedimento para que se lleven a cabo procesos organizativos con alto impacto en las dimensiones sociales, políticas y económicas de la ciudad.

Al igual que los afros, los indígenas desde tiempo colonial realizaron acciones de resistencia contra el orden imperante, no obstante, como ya se mencionó, con la aniquilación de sus comunidades y las políticas del Virreinato de la Nueva Granada, los

indígenas se fueron integrando poco a poco a la sociedad española-blanca. A partir de la segunda mitad del siglo XX, los indígenas han llevado a cabo importantes estrategias organizativas en el plano nacional como la fundación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en 1971, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en 1982 y las Autoridades Indígenas el Sur Occidente (AISO) en 1973, procesos que se llevaron antes de la Asamblea Nacional de 1991. Después de 1991, se crearon otras instancias organizativas que representan a los indígenas en espacios institucionales de participación política como las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) perteneciente a la ONIC y la Alianza Social Indígena (ASI).

“los indígenas se han constituido como un actor social de primer orden en la historia reciente del país. En la década del 70 del siglo pasado, los indígenas en un movimiento social que tuvo su epicentro en el Departamento del Cauca iniciaron un proceso de recuperación de sus tierras ancestrales. Posteriormente en las décadas 80 y 90 los indígenas de este departamento lideraron un amplio movimiento de resistencia civil contra la guerra y la violencia estructural de las que han sido víctimas” (Posso, 2008:15).

Cali se convierte en el centro de grandes movilizaciones indígenas en Colombia. La Gran Marcha de los Pueblos: “Congreso itinerante indígena por la autonomía y la tolerancia” que se llevó a cabo en el 2004, concentró a más de 60.000 indígenas de todo el país y delegaciones internacionales de Ecuador y Bolivia. En el 2008, la universidad del Valle fue testigo de una gran movilización en la que marcharon más de 20.000 indígenas provenientes del Norte del Valle, Cauca y Nariño. Recientemente, en el 2011, llegan a la misma institución varios miles de indígenas que participarían en el Congreso de los Pueblos, movilización que abarcó el campo nacional y no simplemente el municipal.

“Las comunidades indígenas de Colombia, en asocio con otros sectores de la sociedad, consolidaron su discurso político, fundándolo en la necesidad de reconocimiento y materialización del multiculturalismo y de la democracia participativa” (González, 2006:33). Todos estos factores convergieron para que se hiciera factible un hecho trascendental en la historia colombiana, especialmente en las luchas de los pueblos indígenas. Por primera vez se institucionaliza el Cabildo como un ente urbano cuando esta figura había estado adjudicada a un territorio de carácter rural. En el año 2003, las

comunidades indígenas residentes en Cali conforman los Cabildos urbanos, constituyéndose como un “nuevo” mecanismo de lucha en el escenario ciudadano.

La conformación de cabildos en la ciudad evidencia el nivel de organización que asumen los diferentes pueblos indígenas residentes en Cali. Esta figura de carácter institucional y cultural tiene varias funciones, entre las principales están: 1, mantener y fortalecer su identidad étnica en un territorio que no se les reconoce como propio; 2, organizarse en los diferentes pueblos que representan, ya que, aunque todos entran en la categoría de Indígenas, estos representan diferentes comunidades con marcadas diferencias culturales y 3, demandar a la Administración Municipal la formulación de políticas públicas con enfoque étnico.

El Cabildo no es una figura “nueva”, lo que es nuevo es la forma en la que se hace uso a partir de su vinculación en nuevos escenarios. Esta institución se relaciona con los Resguardos que se establecieron en el siglo XVI. En 1561, estos se crearon como

“territorios tradicionales y las reservas indígenas, las cuales se caracterizan principalmente por su carácter inalienable, en el sentido en que estas tierras no prescriben (...) estas al constituirse como propiedades comunitarias son inajenables e imprescriptibles y por no negar usufructo no están tampoco obligadas a pagar impuestos” (CRIC, 1983. Citado en: Gonzáles, 2006:71).

Esto demuestra cierta autonomía del resguardo¹⁵ en donde el Cabildo se encontraba a cargo de diferentes funciones como la administración del fisco, ejercer liderazgo para la realización de tareas comunes como construir y mantener establecimientos públicos: la escuela, la cárcel, los caminos o el alcantarillado. También el Cabildo asumía la tarea de administrar la parcialidad política y económicamente ordenando pequeños cabildos con facultades específicas y estatutos particulares y velar por la cohesión de las comunidades. (Ibíd: 71-72). De este modo, el Cabildo permitía las relaciones sociales y económicas con los españoles y asignar castigos a los infractores a la vez que fortalecía y mantenía la identidad de sus pueblos.

¹⁵ Aunque el resguardo también podría ser considerado como un mecanismo de control por parte de los españoles de la Colonia en acciones de cuantificación de la población indígena y la vigilancia en la administración del fisco. Ver: Arboleda 1956 y Cuevas 2009.

El Resguardo y el Cabildo han sido instituciones coloniales que se han mantenido tradicionalmente, orientados a la manutención de su identidad y, por ende, se convierte en un mecanismo de lucha y resistencia cultural. Estos contribuyen al fortalecimiento de la organización política de esta comunidad y posibilitó la puesta en marcha de grandes movilizaciones, además de que contribuyó a implementar los principios democráticos en las diferentes estrategias organizativas de estos, como el uso de asambleas en las que se utilizan los votos para elegir sus representantes.

Los indígenas han llamado a su proceso histórico “minimización histórica” (Findijí, 2003), para nominar al proceso social que los ha sometido, primero, a la colonización de sus pueblos y luego al proyecto de nación mestiza llevado a cabo por las élites políticas y económicas de Colombia, en donde se les negó visibilidad en el proceso histórico de nuestro país. Los pueblos aborígenes que han resistido y que se mantienen en la actualidad han llevado procesos organizativos para exigir la elaboración y ejecución de la política pública enfocada al fortalecimiento, recuperación y sostenibilidad de las culturas indígenas residentes en Cali. Tanto las comunidades afrodescendientes como los indígenas guardaron su tradición y costumbre a partir del desarrollo de nuevas formas de organización dentro de un marco de acción gobernado por los blancos y por proyectos de nación que pretendían unificar a la población de todo un país.

Resultado de sus procesos organizativos, el cabildo es la figura social e institucional que utilizan para establecerse como un actor político y social ante el Estado:

“El cabildo tiene un fin, permanecer como culturas en un espacio en el que históricamente se les negó la posibilidad de vida con enfoque diferencial, por el respeto de sus prácticas tradicionales, las formas diferentes de ver el mundo y asumir la dirección de sus vidas, en cumplimiento de sus derechos propios, los constitucionales, el Derecho Internacional Humanitario y los Tratados y Convenios Internacionales” (Ibíd.).

En la ciudad, las comunidades indígenas ven en su identidad heredada y en sus orígenes un argumento para dar cuenta de que aunque se encuentren en un espacio que, por lo menos en la historia reciente, no se les considera como propio de sus comunidades, estos pueden mantener su identidad ante la cultura dominante de la ciudad. El cabildo les permite mantener su lucha centenaria en un escenario que impone las reglas del juego, es la ruptura

entre lo moderno y lo tradicional. El Cabildo es una figura que les permite obtener ciertas ventajas ante el Estado y/o la Administración Municipal hecho que se ampliará en los próximos capítulos.

Cali, no sólo se convierte en una ciudad pluriétnica y multicultural, sino también en un laboratorio donde es posible observar diferentes niveles de organización y de lucha política a favor de sus derechos y el fortalecimiento de su identidad. Todas estas características dotan de especificidad este caso como lo detallaremos en el siguiente capítulo en el que se analizan los aspectos de carácter organizativo de las comunidades afro e indígenas residentes en Cali.

Por lo tanto, Cali es la ciudad de las razas y de etnias, pero también de las desigualdades históricas asociadas a los patrones sociales de las comunidades afrodescendientes e indígenas. Pero también es el escenario en el que convergen los actores organizados para llevar a cabo estrategias de participación, basadas en su cultura para demandar al Estado representado en la Administración Municipal. Si a esto le agregamos algunas oportunidades políticas (ya vistas en el campo nacional e internacional) en el campo municipal, como veremos en el capítulo siguiente, observaremos casos específicos de organización para la participación en el escenario urbano de Cali en el siglo XXI.

4. Cuarto Capítulo: Proceso de Participación de las Organizaciones Afros e Indígenas en la Construcción de la Política Pública.

El objetivo de este capítulo es dar cuenta sobre los procesos organizativos y participativos de las comunidades indígenas y afrodescendientes en un contexto que permitió el desarrollo de la participación de estas comunidades en la esfera pública. Este capítulo permitirá dar cuenta por qué fue posible la configuración de estas comunidades como actores sociales y políticos con cierto grado de incidencia en las políticas municipales, actores que se han formado principalmente alrededor de la formulación de sus respectivas políticas públicas.

Con la promulgación de nuevos derechos ciudadanos, especialmente en la década del 90

“se producen reconocimientos de las diversas formas de ser ciudadano, de derechos, intimidades y diferencias, por medio de una jurisprudencia activa que permite exigirles, a los gobernantes y sectores de la población que los ven como poblaciones exóticas, que cambien las valoraciones que niegan el derecho de existir como sujetos y poblaciones de derecho étnico, sexuales, políticos, culturales en un nuevo orden social y cultural” (Fayad, 2012: 384).

La participación de estas comunidades corresponde también a ciertos casos de acción colectiva en la que se puede evidenciar una conciencia sobre sí mismos y sobre su situación social y la formulación de metas y estrategias para su consecución, además del uso de ciertos mecanismos de organización y participación.

No obstante, para observar el proceso participativo de las organizaciones afrodescendientes e indígenas, es necesario concentrarse en las condiciones sociales y políticas en las que se encuentran inmersos. Para este análisis se utilizarán los planteamientos de Sidney Tarrow según el enfoque de la estructura de oportunidades políticas. Es indispensable reconocer el conjunto de oportunidades que brinda el entorno socio-político inmediato que favorece (o desfavorece) la participación de estas organizaciones en lo concerniente a la construcción de las políticas públicas.

4.1. La Administración Ospina: una nueva estructura de oportunidades políticas para los afrodescendientes e indígenas en Cali.

En el campo internacional se había construido un escenario propicio para la defensa de las minorías étnicas -ver capítulo 2-. En Colombia, diferentes hechos como la Constitución política de 1991, el proceso de descentralización del poder que comenzó a partir de la segunda mitad de la década del 80, el reconocimiento de Colombia y especialmente de Cali como ciudad pluriétnica y multirracial y la institucionalización de la democracia participativa tanto en el país como en sus municipios, consolidaron esta ciudad como un lugar apto para que las organizaciones afros e indígenas desarrollaran procesos participativos con el propósito de llevar a cabo la construcción de sus respectivas políticas públicas.

Surgen entonces varios interrogantes sobre las especificidades del caso caleño: ¿por qué Cali es una ciudad óptima para la organización de las comunidades de base étnica y racial? ¿Por qué es Cali un epicentro nacional e internacional de las luchas afrodescendientes? Todo esto “no fue un rayo en cielo sereno”.

Antes de la posesión del alcalde Jorge Iván Ospina, en 2008, las organizaciones afro e indígenas ya habían adelantado procesos significativos de participación en el escenario público durante la alcaldía de John Maro Rodríguez (2001-2003) y de Apolinar Salcedo (2004-2007). En el año 2003, las organizaciones de comunidades indígenas residentes en la ciudad, especialmente del pueblo Guambiano, Nassa, Yanacona y Kofán (posteriormente se vinculan otros pueblos como el Inga y el Quichua) formulan los lineamientos de la Política Pública Indígena Municipal. En este mismo año, el cabildo se institucionaliza como entidad de Derecho Público Especial en el casco urbano de la ciudad.

Por su parte, los afrodescendientes en el año 2005 formulan los ejes temáticos y las líneas de acción de la política pública correspondiente a sus comunidades y en el 2007 se crea un espacio de diálogo y consulta denominado Mesa Central de Concertación de la política

Pública afrocolombiana. No obstante, el período que he decidido analizar, presenta un gran avance en materia de participación y estrategias organizativas de estas comunidades.

Jorge Iván Ospina llega a la Alcaldía de Cali en el año 2008 al ganar las elecciones en octubre del 2007. Ospina es hijo del ex comandante y cofundador del grupo guerrillero M-19: Iván Marino Ospina, quien fue abatido en 1985 en un enfrentamiento con el Ejército en el barrio los Cristales de la ciudad de Cali, en dicho enfrentamiento sale herido Jorge Iván Ospina con apenas 20 años de edad.

Egresado como médico cirujano en la Habana, Cuba, Jorge Iván Ospina llega a la alcaldía de la capital del Valle del Cauca avalado por un partido político independiente que se denominaba Podemos Cali, sin embargo, muchos ciudadanos tenían en sus imaginarios que Ospina era candidato representante del partido Polo Democrático Alternativo, cuyas raíces ideológicas son de base izquierdista y es catalogado como el partido de esta naturaleza que ha conseguido los mayores logros políticos en Colombia.

El ex alcalde de Cali llega al poder con el aval de un partido político alternativo, es decir, un partido que se aleja de los partidos políticos tradicionales y elitistas del país y de la ciudad. Además, al recibir apoyo de los sectores populares y marginales de la ciudad, especialmente de la zona del Distrito de Aguablanca, es evidente un notable distanciamiento con las élites políticas y empresariales de la ciudad. Durante las elecciones del 2007, su principal contrincante fue Francisco José Lloreda, hijo de Rodrigo Lloreda Caicedo, ex gobernador del Valle del Cauca entre 1968 y 1970 y Senador desde 1974 hasta 1990, representante del Partido Conservador Colombiano. Francisco José Lloreda es descendiente de una familia perteneciente a la élite política y económica de la ciudad, su abuelo era Álvaro Lloreda, también ex congresista y ex alcalde de Cali y dueño de uno de los más importantes diarios de la ciudad, *El País* de Cali.

La llegada de Jorge Iván Ospina al poder representa, en primera instancia, la ruptura con las élites tradicionales de la ciudad y los alineamientos inestables por parte de los partidos políticos tradicionales que quedaron relegados ante un candidato de carácter alternativo y popular. Ospina se convierte en un aliado influyente para los sectores y organizaciones

excluidas de la vida política y económica de la ciudad, como es el caso de los movimientos populares, generacionales y de género, así como organizaciones de base étnica y/o racial como los afrodescendientes y los indígenas. Además, Jorge Iván Ospina hace énfasis, durante su gestión como alcalde de la ciudad, sobre un discurso multiétnico y multirracial en su propuesta de gobierno, y ubica como eje central de su administración, la participación ciudadana.

“Los cambios en la estructura de las oportunidades políticas y las restricciones políticas crean los principales incentivos para iniciar nuevas etapas de acciones colectivas” (Tarrow, 2004:29). Los programas de esta administración están orientados, muchos de ellos, a la creación e institucionalización de espacios de participación, especialmente para las organizaciones de base étnica y racial. El Estado, representado en este caso en el nivel municipal, abre las puertas a las organizaciones afrodescendientes e indígenas en lo concerniente a la construcción y puesta en marcha de sus respectivas políticas públicas. La apertura del sistema político está dada en bandeja de plata para este tipo de organizaciones.

La participación de estas organizaciones se convierte en un hecho social fáctico cuando éstas adquieren o perciben los recursos necesarios para usarlos a favor cuando las oportunidades estén dadas, es decir, cuando las propuestas, demandas y reivindicaciones de las comunidades afro e indígenas en Cali encuentran oportunidades para hacer valer sus derechos. Establecer alianzas estratégicas con los entes gubernamentales que se encuentran en el poder; que las elites políticas de la ciudad se encuentren distanciadas; cuando el Estado crea canales institucionales de participación y se incrementa el acceso a la esfera política; y a su vez, minimiza su capacidad represora o su actitud desinteresada ante la demandas de las organizaciones indígenas y afrodescendientes. Estos factores permiten que se de paso, a que estas comunidades residentes en la ciudad, lleven a cabo procesos organizativos y formas de participación.

Para el cumplimiento del objetivo específico de este capítulo y en procura de dar respuesta a la pregunta inicial de esta investigación, existe un documento del orden municipal que permite conocer la disposición política de la Alcaldía hacia las reivindicaciones de las

organizaciones afros e indígenas y observar de modo detallado la estructura de oportunidades en el ámbito municipal, la postura de facilitación de la participación de las comunidades afrodescendientes e indígenas al abrir el sistema político para que estas lleven sus estrategias políticas y que la Alcaldía se convierta en uno de los principales aliados de estas organizaciones queda evidenciado en el documento al que me refiero: el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011, en el cual, se establecen los planes estratégicos que se ha propuesto la Alcaldía durante su período de estadía en el poder.

4.2 El Caso de las organizaciones afrodescendientes e indígenas en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011.

Las comunidades con características étnicas o raciales particulares (como el caso de los indígenas o los afros), pueden ser catalogadas como actores sociales, con capacidad de incidencia, de reflexión y de desplegar acciones estratégicas para incidir sobre las políticas municipales. Su amplia experiencia en el campo de la política, las diferentes acciones colectivas desplegadas en los últimos años, su lucha que por siglos ha desafiado las estructuras de poder vigentes en la sociedad y una identidad heredada y reconstruida con el devenir histórico, les ha permitido jugar como actores estratégicos en la formulación de políticas públicas diferenciadas.

4.2.1. La participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 y su relación con las comunidades afrodescendientes e indígenas de la ciudad de Cali.

En el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011, la participación ciudadana se constituyó como uno de los ejes centrales de la Administración del Alcalde Jorge Iván Ospina. Dentro de los principios de su gestión administrativa se encuentran conceptos como el de equidad e inclusión y descentralización y participación, un reflejo de los logros ya conseguidos en el ámbito nacional trasladados al ámbito municipal.

Descentralización y Participación: Su ejercicio es condición necesaria para el logro de los propósitos del gobierno local en la perspectiva de un desarrollo sostenible y equilibrado. Generamos espacios para que los ciudadanos de manera individual o colectiva participen y ejerzan el control social en las distintas etapas de la gestión pública (PDM 2008-2011).

Equidad e Inclusión: La distribución equilibrada de los beneficios requiere acciones que garanticen el cumplimiento de las funciones constitucionales del municipio considerando la diversidad social, cultural y económica. De otra parte, Cali es una y sus gentes son legítimamente reconocidas con plenitud de derechos y deberes, sin diferencias de ninguna índole, sin pretextos de ningún orden, sin matices ni distinciones de credo, filiación o raza. (PDM 2008-2011).

Se estableció un “Macroproyecto”¹⁶ que contenía los principales programas en torno al tema de la participación (Ver Tabla N°6). En general, el PDM se erige sobre los logros ya alcanzados en el ámbito internacional y nacional, siendo coherente, por lo menos en su formulación, por el respeto hacia la diferencia y bajo los criterios de la descentralización que ya se venían gestando en el Estado colombiano junto con la institucionalización de los procesos y mecanismos de participación ciudadana. En el artículo 3°, que plasma los criterios de esta Administración Municipal, aparece la democracia participativa como el elemento que garantizará la total democracia y el tratamiento pacífico de los conflictos entre los actores sociales:

Democracia participativa y tratamiento pacífico de los conflictos: el fortalecimiento de las instancias y procesos de participación permite empoderar las comunidades organizadas, pues la democracia es un hecho social y político basado en la participación en una ciudad diversa e incluyente, que requiere acciones colectivas para la convivencia y la paz, que construyan consensos y tratamientos alternativos del conflicto. (PDM, 2008-2011).

Parece que en el campo de las dimensiones externas para la participación colectiva, todo está dado para la defensa de los derechos de las comunidades étnicas y raciales, por lo menos, en cuanto a la postura manifiesta de la Alcaldía Municipal. Los mecanismos de participación ciudadana para que la sociedad civil pueda intervenir, se encuentran formulados de manera institucional, así mismo, la inclusión de las diferentes poblaciones que se encuentran en nuestra ciudad. La participación ciudadana aparece en el Artículo 5° del PDM como una estrategia general, por medio de la cual, el correcto funcionamiento de la democracia sería un hecho tácito garantizando de antemano la participación de la sociedad civil.

¹⁶ Los Macroproyectos son definidos conceptualmente como la integración de proyectos que permiten alcanzar los objetivos específicos, en correspondencia con el objetivo general de cada Programa. (PDM, 2008-2011).

Art. 5° (*Estrategias Generales*). *Participación Ciudadana*: (...) Este proceso social complementa las instancias legítimamente constituidas sin sustituir sus funciones y sus espacios. Tanto la gestión de gobierno de la Alcaldía como la gestión colegiada del Concejo Municipal, se verán enriquecidas por la participación de la sociedad caleña organizada, desde la localidad misma y por medio de las naturales vocerías comunitarias, con el fin de fortalecer la gobernabilidad y afianzar la democracia, garantizar la presencia del Estado, estimular y materializar las alianzas sociales y políticas necesarias para la ejecución del Plan (PDM, 2008-2011).

En el PDM de Cali 2008-2011 se instauró la formulación de políticas públicas para los diferentes grupos poblacionales, entre ellos, los afrocolombianos y los indígenas, pero también mujeres y adultos mayores. Se institucionalizaron espacios de participación ciudadana tales como: La Constituyente Social Por Cali, Gobierno al Barrio, Gestores de Ciudad, Cátedra de Ciudad, la Construcción del Plan Visión 2036, la Participación de los Ciudadanos en la Gestión Integral del Presupuesto y la creación del Programa Guardas cívicos.

Tabla N°8. Objetivos del Macroproyecto "Todos Participamos, Todos Somos Responsables"
Promover la participación ciudadana y comunitaria en sus manifestaciones organizadas y legítimas
Movilizar el diálogo social
Construir una visión compartida de ciudad
Construir confianza entre la ciudadanía y sus autoridades
Construir tejido social
Aprovechar el potencial de la educación para impulsar organizaciones sociales, la construcción de democracia y el liderazgo comunitario
Fortalecer el control social a la gestión pública de la administración y su articulación al ejercicio del control fiscal
Fortalecer la equidad de género y la autonomía de la mujer
Garantizar la integración de las diferentes etnias existentes en el municipio

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011.

El Plan de Desarrollo se configura como una oportunidad para las comunidades menos favorecidas e incide en las expectativas de los ciudadanos ya que representa un gobierno alternativo reuniendo los principales postulados de dos fenómenos que hemos descrito: la

configuración de la participación ciudadana en el ámbito municipal de Santiago de Cali (hecho que se venía gestando desde tiempo atrás en el ámbito nacional y mundial) y el reconocimiento de las diferencias étnicas de las comunidades afrodescendientes e indígenas. Las propuestas de este Plan consisten en la materialización de una oportunidad social y política para que la ciudadanía (en general) pudiesen insistir en los ejercicios de formulación de políticas públicas y planeación del territorio. Que estos objetivos se cumplieran o no, es una cuestión diferente. Lo que intento dejar en claro es que el PDM como documento integral que representa los lineamientos generales y los principios por los que se regirá la Administración Municipal por cuatro años, influye directamente sobre las expectativas de la participación de las organizaciones de los grupos étnico-raciales en Cali.

El PDM es en sí mismo una fuente de información que permite analizar 1) la relación entre el Estado (llámese aquí municipalidad) y la sociedad civil y 2) la postura de este frente a la participación de organizaciones étnicas en la arena política. Bajo los conceptos de Tarrow, estarían representados en dos dimensiones que constituyen la plataforma de una estructura de oportunidad política: *El incremento del acceso*, que postula que es el acceso parcial al sistema lo que ofrece incentivos para la participación (Tarrow, 2004:117). Habitualmente, las personas no suelen participar cuando no hay garantías para hacerlo, ya que la acción termina convirtiéndose en acciones violentas (acción colectiva contenciosa). La otra dimensión de la que podemos dar cuenta es *aliados influyentes* que muestra la postura del Estado o el sistema político frente a la represión o facilitación de la participación. Por ahora, estas dos dimensiones confluyen para que la participación individual y colectiva de los actores con características étnico-raciales, puedan intervenir sobre el sistema político municipal.

En cuanto al fomento de la participación ciudadana y su institucionalización, además del tema de la formulación de políticas públicas, en el PDM se tuvo un notorio avance en la conformación de espacios de participación con los diferentes grupos poblacionales respecto a la construcción de diferentes lineamientos y proyectos de Acuerdo Municipal para las poblaciones, entre ellas: la Mesa de Concertación de Política Afrodescendientes y

la Mesa Cultural con Comunidades Indígenas. Durante la Administración de Jorge Iván Ospina se logró avanzar en el establecimiento de los criterios de formulación e implementación de la Política Pública de la población afrocolombiana, a través de Acuerdo N° 234 de 2008.

4.2.2. Otro tipo de oportunidades: participación en el presupuesto municipal.

Algunos recursos se convierten en oportunidades para llevar a cabo acciones de participación, los recursos monetarios son relevantes para el éxito o fracaso de la participación de las organizaciones en la arena pública. La inversión que la Administración Municipal asignó al tema de la Formulación de políticas públicas y a los espacios de discusión con las comunidades afros e indígenas representa un índice importante para seguir indagando sobre la relación Estado-sociedad civil. Durante el 2009, 2010 y 2011 la ejecución presupuestal para la formulación de políticas públicas fue de \$1.953.403.818, es decir, el 2,5% de lo que se ejecutó en el Macroproyecto “Todos Participamos, Todos Somos Responsables.” Mientras tanto, programas como los Guardas Cívicos, recibieron un monto mayor, un total de \$43.632.451.508 es decir, 55,6% de lo ejecutado en este Macroproyecto hasta el 2011. Se puede apreciar que en última instancia, las políticas públicas para las comunidades afrodescendientes e indígenas en Cali, no eran tan de vital importancia como se trató de plantear al principio del Gobierno Municipal y en el PDM ya que se le dio prioridad a otro tipo de programas (Ver tabla N°7).

Los Guardas Cívicos era un programa de orden cultural que se implementó en la ciudad para fomentar y mantener los valores cívicos en Cali. Se contrató un conjunto de personas para llevar a cabo esta misión en la que desarrollaban acciones como: limpiar ríos, pintar puentes en estado de deterioro, recordar que no se debe arrojar basura a las calles y al río, recomendar que no se deben pasar los semáforos en rojos, que las calles se cruzan por las cebras, etc. Todo esto recibió un apoyo de más de 40.000 millones de pesos, siendo una cifra muy extravagante en comparación con la inversión que se hizo para las políticas públicas que fue de casi los 2.000 millones de pesos. Sin embargo, el hecho de que parte del presupuesto municipal esté destinado a las organizaciones indígenas y

afrodescendientes es un hecho resaltable a pesar de que se asignaron recursos considerables para un programa que poco tiene que ver con el empoderamiento de las minorías étnicas y la toma de decisiones.

Tabla N°7: Ejecución presupuestal del Macroproyecto “Todos Participamos Todos Somos Responsables”, 2008-2011.			
Año	Inversión Políticas Públicas	Inversión	Total Macroproyecto
		G. Cívicos	
2008	-	-	5.100.469.171
2009	1.189.815.621	7.955.604.707	21.700.736.471
2010	692.160.638	19.196.270.775	29.793.840.099
2011*	71.427.559	16.480.576.026	21.873.695.080
Total	1.953.403.818	43.632.451.508	78.468.740.821
%	2,5	55,6	100
*Ejecución a junio 30 de 2011			

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación. Alcaldía de Cali

En el PDM 2008-2011 se establecen un conjunto de proyectos institucionales dirigidos a las organizaciones afrodescendientes e indígenas convirtiéndose en indicadores de la forma en que el Gobierno Municipal concibe la política de reconocimiento en la ciudad de Cali. Los planes para las organizaciones étnicas se encuentran en el Macroproyecto denominado “Todos Participamos Todos Somos Responsables” es posible observar acciones dirigidas a la participación y asistencia social para estos. Para el caso de los afrodescendientes el monto total de la inversión ejecutada en los cuatro años de gestión de gobierno del Alcalde Jorge Iván Ospina fue de \$950.000.000 en el que se destacan proyectos como: *Apoyo a iniciativas sociales y productivas de la población afrodescendientes del municipio de Santiago de Cali; Proyecto integral de apoyo a los procesos organizativos y desarrollo social de la población afro del municipio de Santiago de Cali; Asistencia técnica al proceso de implementación de la política pública para la población afrocolombiana*

residente en Santiago de Cali; y Capacitación y fortalecimiento a las organizaciones, mesas de concertación y población afrodescendientes de Santiago de Cali.

El monto presupuestal de inversión durante estos cuatro años para la población indígena fue de \$695.488.800. Los proyectos dirigidos para esta población se encuentran orientados al fortalecimiento de su participación y al apoyo de su política pública. Los proyectos que fueron destinados para los indígenas son: *Asistencia técnica para la implementación de la política pública indígena de Santiago de Cali; Apoyo integral a la población indígena en condiciones de vulnerabilidad y riesgo en Santiago de Cali; y Apoyo para el fortalecimiento del proceso organizativo de los cabildos indígenas Inga, Yanacona, Quichua, Guambiano, Nassa y Cofán de Santiago de Cali.*

La administración del Alcalde Jorge Iván Ospina, no sólo institucionalizó los espacios de participación ciudadana en la ciudad, también fomentó la participación de estos asignándoles parte del presupuesto municipal para que llevaran a cabo sus diferentes estrategias organizativas. Sin duda alguna, el principal aliado de estas organizaciones fue el mismo Estado representado en la Alcaldía Municipal y la institución encargada de estos Asuntos, la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial.

Estos datos permiten observar los proyectos dirigidos a las organizaciones de afrodescendientes e indígenas y ver la cantidad del monto presupuestado por parte de la Administración de Jorge Iván Ospina y específicamente de la dependencia encargada de estos asuntos sociales, la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Institucional (SBSDT). Esto permite contrastar la información de la base documental con la información suministrada por esta dependencia. Antes de pasar al análisis de la información de prensa, quisiera mostrar una gráfica construida a partir de los datos recogidos gracias al derecho de petición enviado a esta dependencia el mes de diciembre del 2011. En el gráfico N°3 se muestra el presupuesto ejecutado en las políticas sociales elaboradas en el Plan de Desarrollo Municipal y en el que se puede observar la relación entre la inversión en materia de política social entre los diferentes grupos sociales siendo la población afrodescendiente, LGTB e indígena los de menor inversión por parte de la Administración Municipal.

Gráfico N°3



Fuente: Documento Presupuesto Ejecutado por la Administración Municipal 2008-2011, Documento obtenido gracia a derecho de petición de la Fundación Foro Nacional por Colombia 05 de Diciembre 2011¹⁷.

4.2.3. Las relaciones entre las organizaciones indígenas y afrodescendientes. Descripción de la base documental y sus fuentes.

Las fuentes de información corresponden a 3 periódicos nacionales y locales (*El país*, *Diario Occidente* –*Nuevo Diario Occidente*- *El Tiempo*) y los boletines de prensa de dos instancias gubernamentales (*Prensa Alcaldía* y *prensa Concejo*). El marco coyuntural en el que se circunscribe esta base de documentos de prensa pertenece al período que va desde 2008 hasta el mes de agosto del 2010. La base documental que presento constituye un total de (22) noticias (ver anexo N°3) de las distintas fuentes periodísticas, esta cifra es muy pobre, ya que las fuentes periodísticas resultan ser generadoras de información específica, no obstante esta cantidad permite deducir dos cosas 1) que las noticias de contenido étnico carecen de importancia para los editores de periódicos o que 2) no hubo mucha gestión por parte de la Administración Municipal por el reconocimiento étnico. El presente análisis se

¹⁷ Este derecho de petición se presentó ante la Secretaría de Bienestar Social y de Desarrollo Territorial mientras el autor de esta monografía se encontraba realizando sus prácticas de intervención social en la Fundación: Foro Nacional por Colombia.

realiza en aras de poder establecer un marco general que permita comprender la situación y la forma en que se lleva a cabo la participación de las comunidades étnicas en nuestra ciudad en los espacios institucionales.

La información que se registró (ver anexo N°3) permite visualizar de manera panorámica la situación de la ciudad de Cali en materia de participación ciudadana y es posible contestar la pregunta ¿Cómo está la participación de los grupos étnicos en Cali? Si se realiza un análisis de la participación de indígenas y afrodescendientes en espacios institucionales de participación a partir de esta información, se tendrán los siguientes resultados:

- Son muy pocas las noticias que ponen de manifiesto el alcance de los mecanismos de participación ciudadana. Lo que sugiero aquí es que el análisis documental revela un caso de “superficialidad en la gestión municipal”. Lo más relevante con respecto a esta “superficialidad de la participación” es que las noticias hacen referencia a –posibles- reuniones, socialización de planes municipales, exposición y encuentros seccionales de lineamientos para políticas públicas y evaluación de proyectos. Aunque estos procesos son necesarios para la eficiencia y eficacia de la participación de las diferentes comunidades étnicas, estos procesos son el primer paso en la construcción de una democracia participativa e incluyente, pero se queda estancada en este paso, que corresponde más a emitir información y a socializar planes, será una democracia a medias, poco eficiente y eficaz y que al término del período no podrá lograr los avances necesarios para la consolidación de la democracia participativa y la conformación de mecanismos de participación ciudadana de gran envergadura y alcance social y cultural.

- Otro elemento, es la poca importancia que se le da a la concertación y ejecución de políticas públicas. Aquí hay varios temas a tener en cuenta: Las noticias dan poca información respecto a las políticas culturales, es decir, a las noticias sobre políticas encaminadas al “reconocimiento.” La democracia participativa va de la mano con los procesos de inclusión de las poblaciones marginadas (aunque participación e inclusión no son lo mismo), por lo tanto, en este terreno adquiere gran importancia la discusión sobre las políticas públicas dirigidas a las poblaciones étnicas y marginadas.

Algunas noticias dan información sobre reuniones, concertaciones y sobre algunas políticas para las comunidades caleñas que se encuentran como Acuerdos Municipales o por lo menos como Proyecto de Acuerdo, como el caso de la política pública afro e indígena, de niñez e infancia y de género como las más relevantes, sin embargo, no se da información sobre la ejecución de estas políticas, lo que imposibilita la evaluación actual de la calidad o el impacto de esta a través de la información de prensa.

Las noticias encontradas en esta base carecen de elementos como: el presupuesto manejado y los elementos del Plan de Desarrollo Municipal. Pero siguiendo la información de los datos de las fuentes periodísticas, el análisis de las acciones realizadas por los grupos étnicos de la ciudad dentro de un marco institucional y las acciones de la Administración Municipal encaminadas a la articulación de la política con la cultura, permiten dar algunos indicios de la forma como se concibe la política de reconocimiento por parte de la Alcaldía Municipal y establecer algunas de las percepciones que se manifiestan por parte de las organizaciones de afrodescendientes e indígenas residentes en la ciudad de Cali.

El Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 permite observar la postura de la Alcaldía Municipal frente a la participación de las organizaciones afrodescendientes e indígenas en la formulación de sus respectivas políticas públicas. Durante este periodo se facilita y se incentiva la participación de estas comunidades en espacios institucionales de participación ciudadana, este proceso se analiza a continuación.

4.3. Proceso participativo de las organizaciones afrodescendientes.

Las organizaciones afrodescendientes han visto en la Constitución de 1991 la oportunidad para reivindicar sus derechos y politizar la diferencia (Castillo 2007). En 1993 se crea la ley 70 conocida como ley de negritudes en Colombia logrando metas como la titulación de territorios colectivos y el reconocimiento cultural de esta población. El censo del 2005, el cual fue un detonante que posibilitó el reconocimiento y la cuantificación de población afrodescendiente en Cali, permitió el inicio de procesos para la creación de la política pública afrodescendiente con la participación de diferentes organizaciones sociales y

políticas además de actores individuales de la comunidad afro y académicos interesados en el tema.

En el año 2007, se evidencian los primeros acontecimientos del proceso de construcción de política pública. En este año, se crea la Mesa de Concertación afrodescendiente por medio del decreto 0634 de 2007 el cual muestra una posición manifiesta respecto a la intención de las instituciones gubernamentales del municipio en el fortalecimiento de los procesos organizativos de esta población. En el documento del contrato para este decreto se hace evidente esta postura por parte del Gobierno Municipal:

“A través de la caracterización de las organizaciones, el estudio socioeconómico y sociodemográfico de la población, elección de los representantes de la mesa central de concertación en cumplimiento del decreto 0634 de 2007 para el desarrollo de la política pública municipal por medio de un plan indicativo, capacitación mediante un diplomado de políticas públicas y crear 5 unidades productivas y fortalecer 5 existentes de personas y/o organizaciones afrodescendientes del municipio de Santiago de Cali con la entrega de materia Prima, capacitación específica, asesoría de acuerdo a su actividad económica.”¹⁸

La Mesa Central de Concertación se convierte para las organizaciones afrodescendientes, en un espacio institucional en el que la participación de las organizaciones es un hecho factible. Este espacio es reconocido por la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial (SBSDT). La conformación de esta Mesa nos puede suministrar información respecto a la dinámica adoptada por las organizaciones afrodescendientes en espacios institucionales de participación.

La mesa se encuentra integrada por tres grandes grupos de actores que se organizan de la siguiente manera:

Actores Institucionales: son los actores de naturaleza gubernamental (Alcaldía Municipal).

¹⁸ Estudios Previos para Contratar la Ejecución de los Componentes 2,4 y 5 de la ficha 38822, En: <http://www.contratos.gov.co>. En Línea, Documento visitado 11 de septiembre de 2012.

Tabla N° 8. Actores institucionales.	
1	El Alcalde o su delegado.
2	El Secretario de Bienestar Social y Desarrollo Territorial o su delegado.
3	El Secretario de Deporte y Recreación Municipal y/o su delegado
4	El Secretario de Educación Municipal y/o su delegado.
5	El Secretario de Salud Pública Municipal y/o su delegado
6	El Secretario de Cultura y Turismo Municipal y/o su delegado.
7	El Secretario de Hacienda y/o su delegado.
8	El secretario de Gobierno, Convivencia y Seguridad Ciudadana y/o su delegado.
9	El director del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente DAGMA y/o su delegado.
10	El Director de Planeación Municipal y/o su delegado.

Fuente: Mesa Central de Concertación de la Política Pública para la Población Afrodescendiente del Municipio de Santiago de Cali.
Folleto, Alcaldía de Santiago de Cali. Cali Un Nuevo Latir.

Actores Afrodescendientes: Son los actores que representan al grueso de las organizaciones de las comunidades afrodescendientes, tienen su origen desde el aspecto cultural y político.

Tabla N° 9. Actores afrodescendientes	
1	Eje Temático de salud y supervivencia.
2	Eje Temático de comunicación Información y Tecnología.
3	Eje Temático de Medio Ambiente y Territorio
4	Eje Temático de Recreación, Cultura y Deporte.
5	Eje Temático de Zona Rural y Corregimientos.
6	Eje Temático de Educación y Etnoeducación.
7	Eje Temático de Legislación y Derechos Humanos
8	Eje Temático de Género y Generación.
9	Eje Temático de Generación de Ingresos y Empleo.

Fuente: Mesa Central de Concertación de la Política Pública para la Población Afrodescendiente del Municipio de Santiago de Cali.
Folleto, Alcaldía de Santiago de Cali. Cali Un Nuevo Latir.

Otros Actores: Son actores que son institucionales pero que no corresponden a la Alcaldía Municipal y sus dependencias, tampoco representan (propiamente) a las organizaciones afrodescendientes.

Tabla N° 10. Otros Actores	
1	Procurador (a) y/o su delegado.
2	El Defensor (a) Regional del Pueblo y/o su delegado.
3	Director (a) del SENA y/o su delegado
4	Director (a) Icetex y/o su delegado.
5	Rector de la Universidad del Valle y/o su delegado.
6	Director (a) del DANE.

Fuente: Mesa Central de Concertación de la Política Pública para la Población Afrodescendiente del Municipio de Santiago de Cali.
Folleto, Alcaldía de Santiago de Cali. Cali Un Nuevo Latir.

Por parte de los actores afrodescendientes en la Mesa, es menester señalar que esta se conforma por nueve delegados que representan al grueso de las organizaciones afrodescendientes en Cali. Lo que cada uno de estos delegados representa son un conjunto de demandas que han construido colectivamente. Podemos ver que los nueve delegados no representan a una organización de forma directa, sino que se vinculan con las exigencias que se hacen a la Alcaldía Municipal, es decir, en cuanto al tema de salud y supervivencia se elige un delegado que se encargará de velar y planificar proyectos que optimicen la salud de la población afro, así mismo con lo relacionado con la recreación, cultura, deporte, medio ambiente, educación, derechos humanos, comunicación información y tecnología, ingresos y generación de ingresos, género y generación. Estos temas, a su vez, responden a la necesidad de los afros por conseguir igualdad ante el resto de la sociedad caleña y representan las principales problemáticas que deben de resolverse junto con la Alcaldía Municipal.

La Alcaldía Municipal opta por una actitud abierta ante el reconocimiento de la población afrodescendiente como actor social y político. Se plantea como uno de sus objetivos un estudio que permita caracterizar a esta población, la capacitación de integrantes de la

población afro por medio de talleres y capacitaciones. De acuerdo con los actores que integraron la Mesa de Concertación, es posible evidenciar que las organizaciones afrodescendientes no solo contaban con aliados en la Alcaldía Municipal y sus diferentes secretarías, sino también, otro tipo de instituciones con las cuales se aliaron para fortalecerse como comunidades y llevar cabo sus reivindicaciones sociales, económicas y políticas. Es el caso de instituciones como: el Icetex, el Sena, la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, la Universidad del Valle y el Dane.

En el 2008 se crea el Acuerdo 0234 por medio del cual se establecen los criterios para la formulación y puesta en práctica de la “Política Pública para la Población Afrocolombiana Residente en el Municipio de Santiago de Cali” en aras de garantizar el desarrollo integral para estos. Por medio de este Acuerdo, la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali se compromete en dos cuestiones generales: 1) en la formulación de los lineamientos generales de la política pública afrodescendiente residente en Cali bajo los siguientes principios; concertación; corresponsabilidad; participación; identidad cultural; equidad; solidaridad; inclusión (Art. 4°).¹⁹ Y 2) en la inclusión de esta población por medio de mecanismos como; institucionalización del día Nacional de la Afrocolombianidad (Art. 5°); adopción de política pública etnoeducativa en todas las instituciones de educación preescolar básica y media bajo las normas vigentes (Art. 7°); la creación del Observatorio Para Acciones Afirmativas (Art. 8°). Cabe resaltar que este Acuerdo Municipal se estipuló en el año 2008, primer año de mandato del alcalde electo de Santiago de Cali Jorge Iván Ospina.

Los principios orientadores de la política pública afrodescendiente que se establecen en el Artículo 4° del Acuerdo 0234 dan cuenta de un factor importante en las demandas que hace esta población, el principio de la *corresponsabilidad*. Esto nos remite a que una de las metas es el trabajo en conjunto en espacios institucionales de concertación política, se evidencia la necesidad de trabajar con los entes gubernamentales, es a lo que yo llamaré la

¹⁹ Ver: Acuerdo 0234 de 2008 Art. 4°. En: <http://www.concejodecali.gov.co/documentos.php?id=16>. En Línea. Documento consultado el 11 de septiembre del 2012.

necesidad de la institucionalidad. Incluso en el Art. 3° de este documento, se delega al Alcalde para liderar la política con base en los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Nacional, la Ley 70 de 1993 y el Plan de Desarrollo Municipal. En el párrafo de este artículo se estipula que el Alcalde, junto con representantes de otras dependencias de la Alcaldía y miembros de la población afrocolombiana organizados (como las organizaciones de profesionales, Consultivas Departamentales por el municipio de Santiago de Cali y la Mesa Central de Concertación) garantizaran el cumplimiento en la formulación e implementación de la política pública afro (ver anexo N°4).

Asimismo, en el artículo 6° se delega a las instituciones de la Alcaldía Municipal (Secretaría de Cultura) para reivindicar elementos culturales en el Municipio, este artículo es muy importante ya que reivindica específicamente los elementos culturales de los afros dentro del municipio de Cali y es el único que se remite al arte y la cultura de forma directa (ver anexo N°4).

Aunque el objetivo principal de esta monografía no es el análisis de políticas públicas de enfoque diferencial, estas se convierten en un documento de gran valor informativo (sin que esto signifique dejarlas a un lado del análisis). En el trasfondo de estos documentos se encuentra un mapa demarcado por relaciones de poder y con ellas, distintas percepciones del mundo y necesidades que son plasmadas en un papel para ser llevadas al campo de la política. El Acuerdo 0234 del 2008 delega la responsabilidad a la Administración Municipal para garantizar la inclusión de esta población en diferentes campos (económico, social, político y cultural) y se evidencia el deseo de estimular la participación en lo que concierne a la toma de decisiones, la formulación y ejecución de programas y proyectos de vida en el Plan de Desarrollo Municipal.²⁰

Por medio de este Acuerdo se puede establecer una relación en comparación con los principales objetivos que se plantean las organizaciones afrodescendientes en Cali y los logros que obtuvieron los afrodescendientes en el nivel nacional: 1) el afán por el

²⁰ Ver: Art. 2° del Acuerdo 0234 de 2008, Concejo Municipal de Santiago de Cali.

reconocimiento institucional de su población; y 2) garantizar el derecho a la participación en espacios institucionales de toma de decisiones. Es menester señalar la importancia que se le dio al tema de la inclusión social, política y cultural, además de promover acciones para combatir la discriminación racial. Se intenta garantizar el desarrollo de la población *afro* residente en Cali, por lo que, al igual que la Ley 70 de 1993, se constituye como uno de los más grandes logros de esta comunidad alcanzado en el marco nacional. Este Acuerdo de política pública debe considerarse como uno de los logros principales de la población afro en el nivel municipal en su lucha para combatir la discriminación social, económica y política.

Hay que anotar que muchos de los campos en los que desea intervenir la población afro corresponden a fenómenos sociales que tampoco discriminan la pertenencia étnica. Problemas relacionados con la salud, educación, vivienda, medio ambiente y territorio, de empleo y generación de ingresos, de desigualdad en las relaciones de género, problemas de infancia, de tercera edad y con los jóvenes, en la negación a las nuevas formas de información, comunicación y tecnología y de protección a los derechos humanos son fenómenos que afectan a gran parte de la población caleña. Sin embargo, cuando se deciden analizar estos fenómenos bajo las categorías de raza y etnia, son precisamente estos campos donde se concentran las principales problemáticas en estas comunidades. Es decir, Cali es una ciudad con características de segregación racial “la expresión en el espacio urbano de las diferencias de clase, raza, etnia, ingreso y prestigio” (Castillo, 2012:403).

No obstante, la particularidad se encuentra en que la Mesa Central de Concertación hace hincapié en el mantenimiento de formas culturales en un lugar que no es propiamente en el que nacieron. Las diferentes estrategias que se plantearon en el 2010 a través del documento de política pública afro (el cual todavía no está radicado como acuerdo de Ley) como la de promover prácticas medicinales ancestrales o de mantener un sistema educativo que reconozca la diversidad étnica con cátedra en estudios afrocolombianos, dan muestra del interés de las organizaciones afrodescendientes en seguir manteniendo viva su cultura.

Se evidencia una clara intención de las organizaciones afrodescendientes en fortalecer los procesos organizativos y las organizaciones de base. En el plan estratégico que resultó de la Mesa de Concertación, se quiere emplear estrategias como “el fortalecimiento de las organizaciones de base afrodescendientes desde el componente de cultura y gestión organizacional, la constitución de metas, y visión de las organizaciones de base, formulación y gestión de planes, programas y proyectos productivos y de intervención social.”²¹

Las organizaciones afrodescendientes dieron un gran paso en lo referente a los estudios que actualizaron información que diera cuenta de la situación tanto socioeconómica como sociodemográfica de estos, hecho que permite su reconocimiento tanto social como institucional. Dichos procesos de participación, reuniones, encuestas y estudios poblacionales de las comunidades afrocolombianas residentes en el Municipio de Santiago de Cali, permiten la consolidación de esta población como un actor político con objetivos, estrategias y conciencia colectiva. La Mesa Central de Concertación se empieza a erigir como el mecanismo de participación que condensa las necesidades de la población afro, y es desde allí, donde va a tener gran importancia la participación alrededor de las diferentes demandas en la construcción de la política pública.

4.4. Proceso participativo de las organizaciones indígenas.

Como se dijo antes, la Constitución de 1991 dejó establecido un marco normativo a favor de la reivindicación de las comunidades indígenas colombianas y dotó de identidad a un movimiento que se fortaleció con los procesos sociales desplegados antes, durante y después de la Constituyente. En Cali se ha venido gestando el proceso de reconocimiento cultural por parte de la Alcaldía Municipal promoviendo acciones institucionales en procura de este objetivo. En el año 2005, se lleva a cabo el proyecto de “Implementación de la Política Pública Municipal.” En el año 2006, se realiza el estudio Etnológico de las

²¹ Ver Documento: Plan Estratégico, En: *Política Pública Afro. El Latir de una etnia que trabaja*, Alcaldía de Santiago de Cali, Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, Cali 2010.

comunidades Indígenas Kofan, Guambiana, Quichua, Inga, Yanacona y Nassa, lo que permite:

“Determinar la descendencia y ascendencia originaria de los pueblos, describe la existencia legítima y legal de la forma como están organizados bajo la Autoridad Tradicional; resalta que a pesar de la desterritorialización sufrida por diferentes razones y circunstancias, los pueblos indígenas residentes en el Municipio de Santiago de Cali, continúan viviendo bajo la directriz de sus usos y costumbres tradicionales; igualmente deja planteada la cuestión de la ruta jurídica que sustenta legalmente la existencia de pueblos originarios organizados en su autoridad propia “El Cabildo.”²²

En el caso de la ciudad de Cali, son los indígenas los que se han manifestado con mayor ímpetu ante la Administración Municipal. En el año 2003, tres comunidades se encontraban organizadas en cabildos: Ingas, Yanaconas y Quichuas durante la Administración del Alcalde Jhon Maro Rodríguez. Desde este año inician procesos de interlocución con el Concejo Municipal para tratar temas de orden económico, de salud, educación y sobre los procesos políticos y organizativos de estas comunidades.

En el ámbito Municipal, en el año 2003, se elabora un proyecto de Acuerdo en el Concejo Municipal, cuyos ejes temáticos primordiales son: cultura; educación; vivienda; salud y trabajo. En este documento, se recogen otros temas como: sostenibilidad ambiental, jurisdicción especial indígena, recreación y deportes.²³ Con el fin de fortalecer los ejes generales de cada uno de los pueblos que conforman la comunidad indígena en Cali y establecidos en cada uno de los planes de vida desarrollado por los cabildos, se deduce que los principales temas a tratar en una política pública de carácter municipal son: 1) consolidación de la Alianza Interétnica Urbana, 2) diseño de una estrategia para el fortalecimiento de las relaciones con los pueblos de origen, 3) fortalecimiento de las relaciones con las organizaciones regionales y nacionales indígenas, 4) fortalecimiento de pertenencia al Cabildo, 5) construcción y desarrollo del Sistema Educativo Indígena SEIP, 6) salud y cultura, 7) trabajo y desarrollo socio-empresarial comunitario, 8) vivienda y territorio (Findiji, 2003: 80).

²² Alcaldía de Santiago de Cali, Concejo Municipal: “Informe Final: Proyecto de Asistencia Técnica Para la Implementación de la Política Pública Indígena” de Santiago de Cali 2009, Cali 2010.

²³ Documento Técnico, “Lineamientos de una Política Municipal Para Comunidades Indígenas y Espacios de Concertación en Santiago de Cali.” Fundación Colombia Nuestra, Cali, 2003.

La implementación de los planes de vida es un hecho a resaltar en las estrategias organizativas utilizadas por los pueblos indígenas en Cali. Estos fueron elaborados por los pueblos de origen en la década del 90, pero su relación con los planes de vida realizados por los pueblos indígenas que residen en la ciudad es que: “existen vínculos cosmogónicos de orden cultural de la sostenibilidad de la madre tierra, económicos y políticos”,²⁴ lo que nos muestra que se mantiene viva la relación de los pueblos indígenas de la ciudad con los pueblos de origen.

Lo importante de este tipo de documentos, desarrollados en conjunto por instituciones gubernamentales y actores étnicos, es que revelan la situación en que se quiere intervenir y presentarnos diferentes cosmovisiones del mundo que desean integrarse en la arena política. En el caso de los indígenas se deben contemplar varios objetivos indispensables:

- 1) Se manifiesta que uno de los objetivos indispensables que incentiva la participación de los cabildos en la arena política municipal es el fortalecimiento organizativo de sus comunidades. Estos plantean la necesidad de crear estrategias de alianza con otros cabildos urbanos de la ciudad y con organizaciones regionales, nacionales e internacionales.
- 2) Mantenimiento de su cultura e identidad a partir de la ejecución de estrategias que fortalezcan el sentido de pertenencia al cabildo. Algo muy importante para resaltar es que los pueblos indígenas de Cali manifiestan la importancia de mantener el contacto con los pueblos de origen, lo cual nos dice que se interesan por mantener vivas sus tradiciones rurales y ancestrales y no adentrarse por completo en las dinámicas de la ciudad.
- 3) Mejoramiento de su calidad de vida a través de la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), el sistema de salud, sistema de trabajo y desarrollo y de vivienda y territorio.

²⁴ En: Lineamientos de los Planes de Vida Cabildos Indígenas de Santiago de Cali,” Alcaldía de Santiago de Cali.

Siguiendo con el proceso participativo de las comunidades indígenas en Cali, en el 2008, durante el primer año de la Administración del Alcalde Jorge Iván Ospina se realiza el proyecto de “Apoyo a la Implementación de la Política Pública Indígena” y en el 2009 se da paso a la actualización de la situación socioeconómica y sociodemográfica de la población indígena de la ciudad. Este conjunto de proyectos muestra que la Administración Municipal se encuentra abierta a la interlocución con las organizaciones indígenas de la ciudad. Se permite el incremento del acceso a través de la creación de canales de participación institucionales. Este tipo de proyectos en pro del reconocimiento étnico y con la Mesa de Concertación indígena, creada en el 2006, la comunidad indígena se apoya para construir la política pública que le corresponde.

La política pública indígena no se encuentra como Acuerdo Municipal en Cali –hasta el año 2011- tampoco se encuentra como proyecto de acuerdo, pero se elaboró el documento que permite deducir algunas de las intenciones y motivos que inciden en la participación de los grupos indígenas. En el año 2010, se genera este documento el cual esboza la política pública indígena en esta ciudad. La particularidad de que no se encuentre como proyecto de acuerdo ni mucho menos como acuerdo de ley, refleja un discurso y un plan estratégico poco eficiente ya que no logra concretar los objetivos propuestos en el PDM 2008-2011. Empero, el documento revela algunas intenciones manifiestas de los indígenas y los objetivos de su participación en la arena política.

El documento de acuerdo de política pública indígena evidencia los avances de esta comunidad en el municipio de Santiago de Cali en materia de política, los cuales se apoyan en un marco de oportunidades que tuvieron su desarrollo anterior en el contexto internacional, nacional y municipal. Este grupo étnico tiene sustento en el Convenio 169 de la OIT, la Constitución de 1991, el Decreto 0380 de 2006, en el que se establece la Mesa Central de Concertación de la política pública indígena en el Municipio de Santiago de Cali y en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 en el que se propone como meta la construcción de una política pública indígena.

Los principales intereses de esta comunidad, teniendo en cuenta la política pública como el documento que consagra los principales intereses de esta comunidad son:

- 1) Desde el art. 1° se delega a la Administración Municipal como la institución responsable de garantizar y promover la política pública. Es la *corresponsabilidad* como principio orientador de esta. Así mismo, el art. 2°, el art. 3°, el art. 4°, el art. 5°, el art. 6°, el art. 7° y el art. 8° nombran a la Administración Municipal en cabeza de su alcalde y sus correspondientes Secretarías y Oficinas a garantizar el desarrollo de dicha comunidad. Este principio de corresponsabilidad proponen las mesas de trabajo en la que las autoridades indígenas y los miembros del gabinete institucional del municipio adelantarán cada una de la acciones en procura del desarrollo y protección de los pueblos indígenas.
- 2) En el art. 4° y 7° se concuerda que se incluirán obligatoriamente en el Plan Anual de Inversiones y en la destinación de partidas presupuestales necesarias con el fin de garantizar el efectivo desarrollo y cumplimiento de dicha política.
- 3) En el art. 2° se pone en evidencia la inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones de manera que se respete su autoridad tradicional y la participación de sus integrantes en el momento de *tomar cartas* sobre algún asunto determinado además, se quiere incluir la política pública en los planes de Desarrollo, esto, con el fin de garantizar su cumplimiento pese a los cambios de administración municipal que se van sucediendo. En el art. 8° se establecen como principios orientadores de la política pública indígena *la equidad, la solidaridad, la inclusión, la descentralización, la concertación, la integralidad, la corresponsabilidad, la identidad cultural, el equilibrio y armonía, el enfoque diferencial, la autoridad indígena y la autonomía.*
- 4) Es importante anotar que en el artículo 6° se percibe una intención manifiesta por establecer relaciones internacionales con agencias del orden global que se encuentran afinadas con proyectos en defensa y mejoramiento de la calidad de vida de los diferentes pueblos indígenas. Así mismo, se establecen relaciones desde lo local, regional,

departamental y nacional a través de la creación de la Oficina de Asuntos Indígenas del Municipio de Santiago de Cali.

- 5) En el art. 7° también se establecen los ejes temáticos que se convierten en ejes transversales de la política pública indígena: cultura, educación, salud, trabajo, vivienda, sostenibilidad ambiental, recreación y deportes, comunicaciones y jurisdicción especial. También se destaca la necesidad de recuperar los saberes y conocimientos tradicionales ancestrales a través de la ejecución de proyectos de investigación en este tipo de temas que permitan recuperar el patrimonio cultural tangible e intangible del municipio. Se hace hincapié en otros asuntos como: la capacitación técnica y tecnológica, de las unidades productivas de cada uno de los pueblos, intentará erradicar el desempleo de los pueblos indígenas directamente con los cabildos²⁵ (ver anexo N°5).

4.5. Debilidades del proceso de participación.

A pesar de los logros alcanzados por las comunidades afrodescendientes e indígenas en la ciudad, es menester señalar aspectos débiles y elementos que ponen en tela de juicio lo planteado por la Administración Municipal y que forman un conjunto de obstáculos para la efectiva consecución de las metas planteadas por las organizaciones indígenas y afrodescendientes en su proceso de participación en la esfera pública.

Los mecanismos de participación, creados desde las instancias administrativas de la Alcaldía de Cali, carecen de eficacia. Estos se limitan a ejecutar actividades, que si bien son necesarios, no son los únicos, es decir, aspectos que corresponde a las etapas iniciales de la participación de estas organizaciones en aspectos de orden público como reuniones, conversatorios, talleres financiados por las secretarías de la Administración Municipal,

²⁵ Este documento no se encuentra como proyecto de acuerdo en el Concejo Municipal de Santiago de Cali, sin embargo, este documento es oficial puesto que se desarrolló con presencia de los entes institucionales para presentar la propuesta de proyecto de acuerdo al Concejo. Ver: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, Proyecto de acuerdo del 2010, *Por medio del cual se establece la política pública indígena para los pueblos indígenas residentes en el Municipio Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones*”

todos ellos son elementos en los que queda limitada la democracia participativa que se propone a instaurar el gobierno de Jorge Iván Ospina durante su estadía en el poder.

Actualmente, ninguna de las políticas públicas dirigidas a los afrodescendientes y los indígenas se ha decretado como acuerdos de Ley por parte del Consejo Municipal de Santiago de Cali. Se pueden considerar las políticas públicas como el eje central por el cual gira la participación de las organizaciones en asuntos políticos, pero en la medida en que estas no se concretan, los procesos de participación serán superfluos.

En el Plan de Desarrollo Municipal (especialmente en el Macroproyecto: *Todos participamos, todos somos responsables*) se destinó una cantidad considerable de programas orientados a la conformación de espacios para la participación, además de que una de sus metas era: *a diciembre del 2011 se han formulado 6 políticas públicas con enfoque diferencial*. Con base en la evidencias encontradas se puede afirmar que el Plan de Desarrollo Municipal de Cali 2008-2011 ha fallado, por lo menos, en cuanto a su propuesta de ser un modelo de gobierno altamente participativo en el cual, las poblaciones con enfoque diferencial pudieran tener incidencia política.

Si a esto le anexamos que fueron las comunidades afros e indígenas las que menos participación tuvieron en el monto presupuestal y que otros programas distantes al fortalecimiento de la participación de estas comunidades se les designó una mayor financiación, es posible argumentar que, en definitiva, el discurso propuesto por la Alcaldía municipal, en el que se utilizó la creación de espacios en los cuales las organizaciones de base étnica y racial pudiesen concretar sus respectivas políticas públicas como acuerdos de ley, cae en lo vago y efímero.

Fue un discurso que no se llevó a la práctica. Los diferentes programas y objetivos del Plan de Desarrollo no se cumplieron. En este caso, la democracia participativa se instrumentalizó como campaña política.

5. Procesos Organizativos de las Organizaciones Étnicas y Raciales en Cali.

Durante los capítulos anteriores, hemos observado cómo se ha configurado un contexto específico para la participación de organizaciones afrodescendientes e indígenas en Cali alrededor de la construcción de sus respectivas políticas públicas. Los procesos de descentralización político/administrativo que se dieron en Colombia después de la segunda mitad de la década del 80, la Asamblea Constituyente que permitió la creación de la Constitución Política de 1991 que otorgó un papel central a los procesos de participación política y ciudadana, y en Cali, durante la Administración del alcalde de turno, Jorge Iván Ospina y su Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011, le dieron protagonismo a la formulación de políticas públicas de poblaciones específicas residentes en Cali a través de procesos formales de participación.

Estos procesos participativos se trataron en esta monografía como una forma de acción colectiva, por ello, es indispensable tratar algunos elementos de orden organizativo y procesal. Para que sea posible la participación de ciertos actores en la arena pública es necesaria la acción intencionada de individuos y grupos que buscan la consecución de metas específicas en función de sus intereses dentro de un contexto social, dicho contexto demarca las relaciones de poder en las que se encuentran inmersos los participantes. Además de esto, es necesario que existan un conjunto de condiciones tanto objetivas como procesales u organizativas. La organización es necesaria para la participación, de lo contrario esta sería un hecho desorganizado y sin mucha trascendencia.

Se necesita más que las condiciones objetivas para que la participación sea un hecho social fáctico; la elaboración de un discurso que posibilite la participación de los actores en la arena política en el campo nacional y municipal y la existencia de organizaciones estructuradas con motivaciones, planes, recursos y metas bien establecidas que inciten a que los miembros participen. Esto es lo que denominan como los entramados organizativos de la participación, los cuales a través de un trabajo etnográfico y el empleo de algunas

entrevistas me permitieron tener un mejor acercamiento. A continuación se acotarán los aspectos organizativos de estas comunidades en relación con la Administración Municipal.

Cali es una ciudad diversa. Los afrodescendientes provienen de diferentes partes del Pacífico colombiano y no se les puede adjudicar a un territorio de procedencia específico, asimismo, los indígenas provienen de muchos lugares del territorio nacional, así que no podemos hablar de La Comunidad Indígena, sino de las comunidades indígenas, en plural. Las migraciones que se produjeron en la década del 70, principalmente, produjo el asentamiento de estas poblaciones en algunas zonas específicas de la ciudad (más evidente en los afro) con el tiempo, familiares de estos migrantes y allegados fueron llegando a la ciudad, formando, de esta forma, relaciones de compadrazgo y vecindad.

Los “barrios” en Cali fueron los núcleos en donde se potencializaron las organizaciones afrodescendientes. Desde aquí surgieron organizaciones de orden cultural, artísticas y políticas –incluso organizaciones de tipo criminal de base afrodescendiente en barrios como Mojica, Desepaz, Potrero Grande y Petecuy sólo para nombrar algunos-. Las poblaciones indígenas en la ciudad fueron creciendo debido a la llegada de más indígenas a la ciudad que se iban asentando en los diferentes barrios especialmente en la zona Centro, lugar donde tienen sus puestos de trabajo (carrera 10, 12 y 14) y en el parque tradicional de San Antonio sobre la Calle 5ª, también siguiendo patrones y redes de familiares y amigos.

Este tipo de entramados organizativos permitieron reforzar la identidad cultural y fomentar acciones participativas en espacios institucionales. Parecería que el vínculo con los lugares de origen es más fuerte en las comunidades indígenas que en los afrodescendientes, estos, realizan viajes constantes a sus lugares de origen con fines culturales y organizativos ya que mantienen estrechas relaciones con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). No obstante, los afrodescendientes también realizan este tipo de viajes y organizan encuentros y foros nacionales para mantener actualizada la agenda de acciones y estudiar la situación actual de los afros en el país, esto hace que se mantengan vivas las relaciones entre lo nacional y lo local.

5.1. *El discurso de la participación.*

A pesar de que existe un sistema político abierto a la participación de organizaciones afrodescendientes e indígenas, es necesario la consolidación de un discurso que incentive la participación en los espacios institucionales destinados para esto. Sin dicho discurso, no es posible la formulación de políticas públicas de forma participativa y consciente. Varios elementos conforman este discurso:

Las luchas históricas de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en el campo internacional. La configuración de un discurso a favor de la defensa de estos pueblos en el marco global en las décadas pasadas, como efecto de las variadas movilizaciones en varios lugares del planeta, ha permitido concientizar la importancia de estas luchas y reconocerlas como legítimas y necesarias en el campo nacional/local.

La democracia participativa. Este es uno de los elementos de mayor influencia en la transformación de las organizaciones afro e indígenas de actores pasivos a activos en la arena pública, es decir, actores con cierto nivel de incidencia en las decisiones de orden político. Estos vieron en la democracia participativa y sus mecanismos de participación, una forma en que el pueblo puede ejercer el poder (según sus imaginarios). Se ancla en el pensamiento de los actores la idea de participar en las decisiones que les competen, ellos interpretan en esta la mejor forma de ejercer la democracia y el poder que se les delega como ciudadanos.

Descentralización del poder. Con la descentralización del poder estatal en Colombia, las organizaciones afrodescendientes y de indígenas sintieron el acercamiento del Estado en el nivel municipal. Convirtieron sus agendas en un tema principal a la hora de elaborar los planes de desarrollo municipal por parte del alcalde y demás dependencias. Además de que entran a hacer parte del presupuesto municipal. Así, el municipio se convierte en el escenario inmediato para llevar a cabo los procesos de participación. Se piensa en el municipio como el escenario inmediato de conseguir sus objetivos y es desde allí donde se realizarán las estrategias de participación.

Jorge Iván Ospina y otras representaciones sociales. La llegada de Ospina a la Alcaldía Municipal como representante de los excluidos y de las minorías, fue uno de los elementos centrales en la elaboración de un discurso a favor de la participación de las organizaciones estudiadas aquí. Ospina hace énfasis en la democracia participativa y crea mecanismos específicos que sirven de puente sustancial entre estas comunidades y la Administración Municipal. Si a esto se le agregan algunas representaciones sociales que se han venido consolidando en la ciudad tales como: “Cali, ciudad multiracial y pluriétnica”, “Cali, capital del Pacífico”, “Cali, la ciudad multicultural de Colombia” –incluso de América Latina-, consignas que se han formado desde años atrás y que se viene configurando en el imaginario caleño, han permitido que en esta ciudad se convierta en foco nacional e internacional de la organización y la participación en asuntos políticos, de comunidades de base étnica y racial.

La cultura heredada. La idea de que Colombia y Cali han sido territorios en los que se han llevado a cabo luchas a favor de las reivindicaciones de los indígenas y afrodescendientes desde hace cientos de años y que se ha afianzado aún más con las investigaciones de orden político, económico, histórico y sociológico, es un hecho que se convierte en una fuente de motivación para la participación. La idea de que estos han heredado una cultura que debe ser protegida y reivindicada, sin importar el lugar del territorio nacional en donde se encuentren, fortalece los procesos de organización y participación que se han llevado a cabo en el casco urbano de la ciudad de Cali. Un hecho de trascendental importancia fue la creación de cabildos urbanos indígenas con cierto grado de incidencia política municipal.

Este conjunto de elementos han permitido que las organizaciones de base étnico-racial elaboren un discurso que los incentiva a hacer parte de los procesos de participación y elaborar estrategias en conjunto que representen sus principales intereses ante el Estado, en este caso, la Administración Municipal. Las organizaciones afro e indígenas han puesto en marcha diferentes formas de organización para la consecución de sus metas.

5.2. Participación de organizaciones afrodescendientes.

En el caso de los *afro* residentes en la ciudad de Cali, se llevaron a cabo reuniones entre la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial (SBSDT) con representantes de las comunidades afro. La Mesa de Trabajo analizó temas como: salud y supervivencia, educación y autoeducación, vivienda, territorio y medio ambiente, género, generación de ingresos y empleo, zona rural, comunicación y tecnología, Derechos Humanos y legislación, cultura, recreación y deporte.²⁶

Se concretaron algunas acciones impulsadas por la Administración Municipal alrededor de del Día de la Afrocolombianidad, como el caso de un concurso para destacar a los afro en Cali. Este concurso es un programa que nace entre la Alcaldía y el Concejo Municipal que pretende “que el reconocimiento sea para quienes realizan los trabajos en el porvenir de la comunidad.”²⁷ En el año 2011, la Administración Municipal conforma mediante Decreto, el Comité Municipal para la conmemoración del 2011 como el “Año Internacional de los Afrodescendientes,”²⁸ declarado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ONU, mediante resolución 64/169 en el que se declara el 2011 como el año internacional de la afrodescendencia. Estas constituyen actividades de carácter cultural que se generan alrededor de la conmemoración de día(s) y de un año específico para los afrocolombianos y en los que se intentan generar espacios institucionales de participación con presencia de las diferentes dependencias y secretarías que conforman la Administración Municipal.

La Administración Municipal, en el marco del Proyecto de Asistencia técnica para consolidar la Implementación de la Política Pública afrocolombiana en Santiago de Cali, presentó el plan de acción para la vigencia 2011. Durante este evento tuvieron presencia 26

²⁶ Para la ampliación de esta noticia ver: *Prensa Alcaldía*, “Mesa Afro fortalece implementación de Política Pública”, 26 Octubre del 2009, En: <http://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones.php?id=26098>. Artículo consultado el 12 junio de 2012.

²⁷ *El Tiempo*, “Abrieron un concurso para destacar a los “afro” de Cali”, 20 abril 2009, En: www.eltiempo.com.co/nación, en línea, Artículo consultado el 10 de mayo de 2012

²⁸ *Prensa Alcaldía*, “Cali se prepara para el “Año internacional de los Afrodescendientes”, 26 febrero 2012, En: <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=37644>, en línea, artículo consultado el 10 de mayo de 2012.

representantes de 26 organizaciones y de la Mesa de Concertación Afro.²⁹ En estas reuniones se establecieron acciones orientadas a la asesoría de procesos organizativos, sostenibilidad, la elaboración de un directorio y la realización de una serie de conversatorios. Esta Mesa fue creada como espacio de participación entre los representantes de las comunidades afro y las entidades municipales con el fin de brindar un espacio en el que sea posible el desarrollo de acciones colectivas de las comunidades afro, como es el hecho de participar en la Mesa de Concertación a través ejercicio de la democracia participativa.

En proyectos dirigidos a la educación de la población afro residente en la ciudad, no sólo se evidencia el involucramiento de entidades municipales, sino también de organismos internacionales como es el caso de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que firmó un convenio por dos mil millones de pesos con el fin de fortalecer un proyecto etnoeducativo dirigido a la población afro en Cali.³⁰

Estas acciones impulsadas tanto por parte de la Administración como por parte de las organizaciones “afro” e indígenas de la ciudad nos permiten construir la idea de que en Cali, durante la Administración del alcalde Jorge Iván Ospina, se estaba gestando un modelo político abierto a las comunidades étnicas a través de la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, acciones dirigidas a la solución de problemas de estos grupos (como de salud, educación y reconocimiento), etc. Un modelo político que constituye un número limitado de oportunidades para el desarrollo de acciones colectivas y de diferentes formas de participación.

²⁹ *Prensa Alcaldía*, “Presentado Plan de Acción para la Implementación de la Política Pública Afro,” En: <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=37746>, en línea, Artículo consultado el 12 junio 2012.

³⁰ *Prensa Alcaldía*, “Etnoeducación Afro se fortalece en convenio con la OEI”, 21 febrero 2011, En: <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=37491>, en línea, Artículo consultado el 17 septiembre de 2012.

Entre la población afrocolombiana existe un entramado de redes que entrelazan las diferentes organizaciones y a su vez a estas con diferentes partidos políticos. En una conversación con una persona que es muy cercana a los procesos organizativos de la comunidad afro en Cali, afirmaba que existen procesos de cooptación de algunos partidos políticos a la población afrodescendiente. No es posible decir que las organizaciones afrodescendientes en Cali pertenezcan a un partido político determinado que represente sus intereses como comunidad, lo que sí es posible encontrar, son personas que defienden los intereses de esta población desde su posicionamiento dentro de algún partido político ya sea desde el Partido Liberal, Conservador, Polo Democrático, incluso del Partido de la U.

Estos aspectos permiten asegurar que haya enormes diferencias entre las organizaciones y algunos de sus miembros o entre las mismas organizaciones. Es preciso anotar que hay miembros de la población afrocolombiana que no se sienten pertenecientes a este tipo de organizaciones ya que existe deslegitimación de estas debido a su ineficacia y se tiene la idea de que estas trabajan para realizar procesos de cooptación hacia ciertos partidos políticos. El pensar de estos miembros es que una vez la organización comienza a ser permeada por integrantes de estos partidos políticos, se pierde la naturaleza de la organización, la cultura queda relegada a un segundo plano y se defienden intereses políticos de alguna clase o sector de la sociedad caleña:

“son un grupito que supuestamente son líderes afro, que conocen la problemática de la comunidad afro y entonces se formula un grupito así, son unos cuantos que van a velar por esas problemáticas de la comunidad afro” Persona afrodescendiente, no miembro de organización. 19/sep/2012, Universidad del Valle (entrevistada 1).

Es evidente la presencia de ideologías políticas en estas organizaciones y esto hace posible que se produzca el proceso de deslegitimación hacia las organizaciones por parte de individuos o grupo de individuos de la misma población afro. En Cali, las organizaciones afro no representan al total de esta población, sin embargo, se es consciente que la única manera de hacerle frente al Estado es constituyéndose como un actor organizado. Hay que mencionar que dentro de la comunidad afro existe un conjunto de organizaciones llamadas *de base* en la ciudad; son grupos que si bien, no tienen una organización propiamente

institucionalizada pero si están marcadas por un componente fuertemente cultural que los fortalece como grupos portadores de identidad étnico racial y desde los cuales se demanda al Estado a través de actividades culturales y artísticas. Este tipo de organizaciones es posible encontrarlas en los barrios (especialmente en el los barrios del Distrito de Aguablanca), escuelas y universidades.

En la construcción de la política pública afrodescendiente, son nueve los representantes de esta comunidad en la Mesa de concertación, estos representan el grueso de la población afro, organizada, en Cali y son los encargados de velar por los derechos de estos. Los nueve representantes son elegidos por asamblea general, asamblea que se realiza entre los representantes de las organizaciones afrodescendientes que se encuentran institucionalmente legitimadas, es decir, reconocidas como organizaciones afrodescendientes por la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial. Ante estas elecciones hay mucha desconfianza ya que estos casi nunca se turnan el cargo y, como es común en algunos sistemas democráticos, la brecha entre representante y representados se va ensanchando.

5.3. Acciones participativas de las organizaciones indígenas.

En los inicios del año 2008, se lleva a cabo un acto propio del ámbito cultural y administrativo en el que se posesionan los representantes de los seis cabildos indígenas existentes en la ciudad y cuyo objetivo principal era “*dinamizar la política indígena municipal.*” La representante de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, Mariluz Zuluaga, hace un discurso en el que muestra la apertura del sistema gubernamental hacia los actores políticos de carácter étnico:

*“...mantendremos el diálogo intercultural como proceso inherente a la democracia, a la convivencia pacífica, a la inclusión y a la diversidad, para la construcción de una sociedad con más justicia social.”*³¹

³¹ *El País*, “Se Posesionaron Gobernadores de los Cabildos Indígenas Urbanos,” 31 de enero de 2008, En: <http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Enero312008/indigenasposecion.html>, Artículo Consultado el 17 de abril de 2012.

La posesión de estos gobernadores (Catalina Achipiz por el Cabildo Nassa, Carlos Imbachí por el cabildo Yanacona, Claudia Palacios por el cabildo Kofán, Bonar Yolanda por el Cabildo Guambiano, María Caguazango por el cabildo Inga y Frank Motta por el Cabildo Quichua Runa Pura) evidencia que dentro de las comunidades indígenas residentes en Cali, se llevan a cabo procesos políticos de carácter organizativo, cuyo objetivo es mantener una organización estable ante la Administración Municipal. La elección de gobernadores indígenas, los cuales tienen la misión de representar los intereses de cada una de las comunidades indígenas a la que pertenecen y de representar al grueso de la población indígena, demuestra cierto grado de organización para llevar a cabo acciones de conjunto.

El mecanismo interno que se utiliza para la elección de los representantes de los cabildos es la *asamblea*. Por medio de esta se elige al representante legal del cabildo ante los estamentos municipales, este proceso se realiza cada año y se establece debido a una ley que se origina en 1890 y la cual otorga de facultades a los pueblos indígenas para nombrar autoridades. La figura del cabildo no es nueva y desde el siglo XIX la Ley le ha otorgado ciertos derechos.

“... la evolución social de las comunidades andinas han llevado a la supremacía del Cabildo como forma aceptada de autoridad ejercida por un gobernador y unos cabildantes electos periódicamente por las comunidades” (Findijí 2003).

Este conjunto de noticias también muestran las dinámicas de algunas poblaciones indígenas alrededor de la Mesa de Concertación y la Construcción de la Política Pública Indígena. En abril de 2011, el representante del pueblo Yanacona presenta a la Administración Municipal su *plan de salvaguarda*, estos planes, según lo explica la Corte Constitucional, son indispensables para los pueblos indígenas en riesgo de desaparecer- con el fin de luchar contra la desaparición de su pueblo y de su cultura, se trata de mantener vivas sus tradiciones y costumbres en una ciudad que les ha dejado de pertenecer.

En esta ceremonia de posesión de cabildos, en el año 2011, el gobernador del Cabildo Missak, Bonar Saavedra, hace énfasis en su discurso sobre el trabajo en conjunto que realiza con la Administración Municipal y los pueblos indígenas residentes en la ciudad:

*“Estamos fortaleciendo a nuestros pueblos con el acompañamiento de las autoridades, la fuerza y la gana de todos (...) Estamos reconocidos por la municipalidad listos para construir y hacer ciudad, cada pueblo desde su cosmovisión cultura y características, pero unidos para actuar”*³²

En el discurso del representante indígena se evidencia el trabajo conjunto desarrollado por los dos actores sociales aquí enunciados. Se trabaja desde los ámbitos institucionales buscando la articulación con las dinámicas culturales de los pueblos indígenas radicados en la ciudad. Es el caso del proyecto del Centro Cultural Indígena, surgido en este tipo de espacios, como una propuesta dirigida al diálogo de los dos actores.³³ Hay en este discurso un aspecto importante y es cuando se habla de “reconocimiento”, el dirigente indígena se siente reconocido por parte de la Administración Municipal, sin embargo, dejamos para más adelante si este sentimiento de ser reconocido se interpreta del mismo modo por parte de la comunidad a la cual él representa, por ahora diré que la Administración Municipal sí ha llevado a cabo acciones y propuestas con el fin de articular la política con la cultura indígena por medio de la creación de espacios institucionales de participación ciudadana.

Con los grupos indígenas se notan procesos con más organización en cuanto a sus estructuras de movilización. Estos se encuentran congregados por cabildos que representan a su pueblo de origen, cada pueblo presenta diferencias marcadas respecto al otro por lo que no se puede hablar de un solo pueblo indígena en la ciudad ni mucho menos de un movimiento indígena totalizador.

Es posible encontrar a miembros y algunos líderes de los cabildos trabajando de la mano con algunos partidos políticos, sin embargo, es más clara su postura de distanciamiento entre los cabildos y los partidos políticos:

Cuando estaba Uribe algunos personajes de ese partido nos querían venir a meter sus proyectos por los ojos, pero “no” de lejitos con ellos. Hoy en día ni en el mismo Ospina, que dizque nos ayuda, se puede confiar. Anotación de diario de campo, 28/09/2011. Miembro del Cabildo Indígena Missak (entrevistado 2).

³² Prensa Alcaldía, “Cabildo Yanacona Trabaja en su Plan de Salvaguarda”, 5 abril de 2011, En: <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=> Artículo consultado el 10 de mayo de 2012.

³³ Ver noticia “En Cali se proyecta el Centro Cultural Indígena”, 07 Marzo de 2011, En: <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=37786>. Artículo consultado 10 de Mayo de 2012.

Con los afrodescendientes este elemento representa una dualidad marcada ya que es posible evidenciar que muchas personas deslegitiman el acercamiento con los partidos políticos, pero al mirar de cerca a sus líderes se puede observar relaciones muy cercanas con estos. Hay que recordar que la población afrodescendiente representa una proporción del total de la población caleña bastante significativa (26% según DANE, 2005) lo que puede significar enormes diferencias en tiempos de elecciones para cargos públicos. La comunidad afro se convierte en el blanco de campañas políticas y de cooptación de sus miembros.

Siguiendo con los indígenas, es menos frecuente observar que existan miembros que no se identifiquen con los cabildos. Esto se debe a que los cabildos son a la vez la organización de base y la organización que defiende sus intereses en la arena política, además cada cabildo representa su pueblo de origen por lo tanto, incluso el apellido de sus integrantes puede referirse directamente a su identidad indígena y a su cabildo. Sólo a excepción de algunos miembros, especialmente los jóvenes que se han integrado en las dinámicas de la ciudad de Cali y han dejado de lado algunos elementos propios de su identidad pueden catalogarse como aquellos que han perdido su relación de pertenencia con el cabildo.

El entramado de redes y alianzas posibilitan la participación y crean mayores posibilidades para la creación de oportunidades políticas. Los indígenas poseen una organización más compacta por medio del sistema de cabildos, además de que poseen mayor legitimidad ante la comunidad que representan, lo contrario que pasa con la población afro, aunque esta tiene bases sociales fuertes.

5.4. Participación por Identidades.

La identidad juega un rol importante en cuanto a la movilización. Tomando elementos culturales que moldean la interpretación de la realidad de estos actores, la raza y la etnia empiezan activar elementos que hacen posible la participación de la comunidad en asuntos que le competen dentro del marco institucional. La identidad cumple aquí una doble función: 1) sirve como base argumentativa para demandar al Estado mediante la politización de la diferencia y 2) búsqueda de solidaridad entre los miembros de la organización.

Es a partir de los elementos propios de la cultura que estos grupos empiezan a elaborar la interpretación de la realidad que les compete y los elementos para motivar la participación de su comunidad. Se genera un discurso desafiante en el que surge la incertidumbre y genera solidaridad. A mi parecer, un discurso más afianzado en los indígenas que en la población “afrocaleña”. Miremos:

La historia demuestra no un equilibrio, o sea, la existencia de desigualdades estructurales. Entonces los afros conscientes de eso y conscientes de que no nos ha tocado la mejor parte porque sencillamente somos los más pobres. Somos los de menor educación, somos los desplazados, me entendés. Entonces insisten en exigirle al Estado en esas cosas y esas cosas se hacen, toman forma y no toman forma, simplemente dentro del contexto institucional, sino también dentro del contexto académico, dentro del contexto comunitario y es eso, hay una deuda histórica que por favor, páguela. Es como eso”. Miembro de la comunidad afro, Barrio Comuneros II, 04/oct/2011, (Entrevistado 3).

Desde tiempos milenarios, este ha sido nuestro territorio, nuestros ancestros derramaron sangre por la liberación de nuestro pueblo, ahora nosotros le damos cara al Estado y tratamos de proteger la supervivencia de nuestra cultura Nassa” Miembro de la comunidad Nassa, Universidad del Valle, 27/ene/2012 (entrevistado 4).

Sin duda alguna las poblaciones afro e indígenas en Cali son víctimas de las “desigualdades estructurales”, pero no es únicamente por el hecho de ser pobres o de existir en las peores condiciones de vida lo que posibilita a las organizaciones la participación en la arena institucional. Es a partir de la politización de su condición étnico-racial y étnico-cultural la forma como elaboran su discurso frente al Estado. Además de ser esta la fuerza motivacional que incentiva la participación de los integrantes de las organizaciones en asuntos que les compete. Es por eso mismo que la identidad cumple una doble función.

La raza y la etnia actúan como catalizadores en la formación de las organizaciones. Muchos de estos tienen vínculos familiares o son provenientes de un mismo territorio, por lo que ya han establecido vínculos de vecindad. Se crean algunos desde su ubicación barrial y comunal como el caso de las organizaciones del Distrito de Agua Blanca. Otro elemento que origina la formación de estas organizaciones es la necesidad de encontrar respuestas la situación de su comunidad. Cuando se comienza a formular la política pública, esta se presenta como un manual de respuestas y soluciones, así se convierte en un elemento

motivacional para la participación produciendo diferentes formas de participación en la arena política. Claro está, con la disposición del Gobierno Municipal para atender a sus demandas.

“Mira, yo llegué y yo no hacía parte de, digamos, ninguna organización, yo llegué por amigos, yo llegué como por enterarme del cuento. Yo llegué buscándome a mí también. Y ahí encontré a mucha gente que estaba como yo...” Miembro de la comunidad afro, Barrio Comuneros, anotación de diario de campo, 08/oct/2011 (entrevistado 5)

La organización política de los cabildos es algo que le compete a toda la comunidad, es parte de nuestra lucha histórica por el reconocimiento de nuestra cultura, oye, cuantas veces nuestros ancestros lucharon con el machete en la mano, ahora nosotros lo haremos de esta forma” Integrante del Cabildo Nassa, Universidad del Valle, 27/ene/2012, anotación de diario de campo. (Entrevista 6).

En mis anotaciones de diario de campo, es posible encontrar registros que dieron cuenta de casos de discordias y diferencias entre los miembros de la comunidad afro, especialmente por el tipo de relaciones adoptadas para negociar con la Alcaldía. Algunos manifiestan cierto inconformismo al *entrar en el juego*³⁴ de la alcaldía. Otros miembros argumentan que el trabajo en conjunto con la Alcaldía es necesario e indispensable para la consecución de sus objetivos. Con los indígenas es más evidente su postura de distanciamiento con el Gobierno Municipal y cuando interactúan lo hacen con recelo, dicen *porque nos toca*³⁵.

5.5. Institucionalización de las organizaciones étnicas.

Las organizaciones étnicas para ejercer la función de agentes participativos y promover los intereses de los miembros a quienes representan, necesitan contar con una serie de condiciones diferentes a las mencionadas en capítulos anteriores.

La primera es contar con una serie de recursos económicos. Para ello estas organizaciones reciben ayuda por parte de la Alcaldía Municipal y consiguen la asignación de un presupuesto monetario. Esto permite llevar a cabo reuniones, investigaciones, desarrollar

³⁴ Conversación entre miembros de la comunidad afrodescendiente sobre el tema de negociar con la Alcaldía, Barrio Comuneros, 28/10/2011.

³⁵ Conversación con miembro del Cabildo Missak, Casa de Paso sede Melendez, 21/07/2011.

eventos de carácter artístico, educativo, deportivo-recreativo que contribuyan a fortalecer su identidad étnica y racial.

Otro aspecto a tener en cuenta es que para que la participación de las organizaciones afrodescendientes y los cabildos indígenas en los espacios institucionales de participación sea posible, estas deben tener representación jurídica ya sea en la Alcaldía o en el Ministerio del Interior. Una vez que adquieren esta jurisdicción, el Estado los cataloga como actores organizados que pueden llevar a cabo acciones de participación en dichos espacios, como lo es la Mesa de Concertación Afro e Indígena.

En estas mesas de concertación, como se mencionó antes, los indígenas se organizan en cabildos que representan su pueblo de origen y los afros eligen líderes de su comunidad que representan los ejes temáticos que serán tratados en la construcción y ejecución de su política pública. Siendo así, es más evidente observar la relación entre los miembros de la comunidad indígena y sus organizaciones, ya que los cabildos representa un conjunto de familias y de personas pertenecientes a su pueblo originario, los une su territorio, su tierra, su sangre y su cabildo ciudadano.

En las organizaciones afrodescendientes no es tan clara esta relación con sus miembros, aunque algunas organizaciones se denominan de acuerdo a su procedencia como es el caso de: La Colonia Nariñense, Afromojica, Fundación Colonia Bonaverence y Colonia Timbiqueña –entre las que participaron en el proceso de construcción de la política pública afro (ver anexo 6)- en las cuales es posible detectar a miembros que no necesariamente pertenecen a su mismo territorio de origen, incluso resulta fácil encontrar miembros que no tienen relación alguna con estas organizaciones ya que son afros que crecieron en Cali bajo las dinámicas propias de la ciudad, dejando de lado muchos aspectos culturales propios de su pueblo de origen (un caso parecido a lo que sucede con los jóvenes de las comunidades indígenas que se reinsertan en otro tipo de dinámicas culturales).

5.6. El presupuesto municipal.

Las organizaciones de base étnica, como los afrodescendientes y los indígenas, hicieron parte del presupuesto municipal y tuvieron financiación por parte de la Alcaldía Municipal en el desarrollo de sus procesos participativos. En varios programas, especialmente los orientados a las estrategias organizativas, la construcción e implementación de las políticas públicas y las mesas de concertación, hubo dinero suministrado por estas entidades gubernamentales.

Para los indígenas, el apoyo para el fortalecimiento del proceso organizativo de los cabildos urbanos recibió hasta el 2011 \$295.488.800 por parte de la SBSDT, para las organizaciones afrodescendientes un programa parecido recibió \$300.000.000 hasta el 2011, programa enfocado a la capacitación y fortalecimiento de las organizaciones, mesas de concertación y población afrodescendiente (ver tabla N° 11 y 12).

La participación de las organizaciones afrodescendientes e indígenas en estos presupuestos merece especial atención. Cuando el dinero hace su aparición en este tipo de procesos, es inevitable la presencia de caudillos que quieren hacer parte del presupuesto municipal, no propiamente para llevar a cabo la formulación y puesta en marcha de sus respectivas políticas públicas. Hay personas de estas comunidades que desconfían de algunos dirigentes de sus propias organizaciones, otro de los factores que es posible percibir, y que fue uno de los principales obstáculos de esta monografía, es el recelo que tienen ante este tipo de investigaciones, no le confían los datos a cualquier persona y es complicado acceder a este tipo de información, especialmente cuando es de carácter netamente presupuestal. Esta acción se puede percibir por parte de los actores involucrados, tanto de la Alcaldía como de las organizaciones indígenas y afrodescendientes.

Tabla N°11. Inversión ejecutada para la población afrodescendiente en Cali, según derecho de petición a la Secretaría de Bienestar social y Desarrollo Territorial.							
			INVERSION EJECUTADA POR AÑOS				
	PROYECTO	Tipo de acción	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Afrodescendientes	Apoyo iniciativas sociales y productivas de la población afrodescendientes del municipio de Santiago de Cali	Asistencia social	250.000.000				
	Proyecto integral de apoyo a los procesos organizativos y desarrollo social de la población afro del municipio de Santiago de Cali	Participación		250.000.000			
	Asistencia técnica al proceso de implementación de la política pública para la población afrocolombiana residente en Santiago de Cali	Participación			150.000.000		
	Capacitación y fortalecimiento a las organizaciones, mesas de concertación y población afrodescendientes de Santiago de Cali	Participación				300.000.000	
	SUBTOTAL		250.000.000	250.000.000	150.000.000	300.000.000	950.000.000

Fuente: Documento Presupuesto Ejecutado por la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial 2008-2011, Documento obtenido gracia a derecho de petición 05 de Diciembre 2011.

Tabla N°12. Inversión ejecutada para la población indígena en Cali según derecho de petición a la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial.							
			INVERSION EJECUTADA POR AÑOS				
	PROYECTO	Tipo de acción	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Indígenas	Asistencia técnica para la implementación de la política pública indígena de Santiago de Cali	Participación		250.000.000			
	Apoyo integral a la población indígena en condiciones de vulnerabilidad y riesgo en Santiago de Cali	Asistencia social			150.000.000		
	Apoyo para el fortalecimiento del proceso organizativo de los cabildos indígenas Inga, Yanacóna, Quichua, Guambiano, Nasa y Cofán de Santiago de Cali	Participación				295.488.800	
	SUBTOTAL			250.000.000	150.000.000	295.488.800	695.488.800

Fuente: Documento Presupuesto Ejecutado por la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial 2008-2011, Documento obtenido gracia a derecho de petición 05 de Diciembre 2011.

6. Conclusiones.

6.1. *La Acción Institucionalizada.*

Los procesos de descentralización y la configuración del discurso de la democracia participativa en los últimos 20 años en Colombia han estructurado una nueva forma de participación de las organizaciones en la arena política. La participación ahora es deslocalizada ya que no se presenta en el ámbito nacional (propiamente). Las Alcaldías municipales comienzan a asumir el rol de contrincantes directos encabezadas por el alcalde de turno y se comienza a hacer más difícil la articulación de grandes procesos nacionales de acción colectiva. Hasta qué punto estos procesos han permitido controlar la participación de las organizaciones afrodescendientes y de indígenas, lo cierto es que esta comienza a adquirir nuevos matices.

Aunque la Administración Municipal muestra una actitud positiva y se encuentre abierta para la participación de grupos afros e indígenas en la arena política, no es precisamente esta apertura en el sistema lo que los motiva a organizarse. Sigue siendo esta deuda histórica, los agravios producidos desde el pasado hasta el presente. Son los agravios y no simplemente la creación de mecanismos de participación ciudadana. Es un proceso de exclusión histórica al que fueron sometidos los indígenas colombianos desde los procesos coloniales hasta el moderno y actual sistema social y político, caso parecido al proceso sufrido por los afros.

La democracia participativa genera oportunidades estructurales que permiten la participación de estos grupos, pero aquí la participación adquiere nuevos matices, se piensa en otro tipo de estrategias y de repertorios de acción permitidos bajo un nuevo árbitro que impone las reglas de juego. La acción colectiva contenciosa queda obsoleta en este caso ya que el sistema no se encuentra cerrado (de forma aparente), por el contrario, quedaría abierto a la participación.

La cultura sigue jugando un papel importante en lo que respecta a la construcción de los marcos de interpretación. Son estas bases culturales el punto central en que los grupos

étnicos reelaboran sus acciones y los procesos de organización política. Es a partir de su condición étnica la forma en que se presentan al Estado, de allí parte el tipo de demandas, reivindicaciones y de acciones colectivas y formas de organización, muchas de ellas manteniendo su carácter tradicional (como el caso del cabildo y las asambleas para elegir representantes). La institucionalización de la participación apacigua a esta, es decir, la vuelve menos contenciosa. Los repertorios comienzan a generarse dentro de las reglas del orden institucional (reuniones, mesas de trabajo, diálogos, etc.).

En los capítulos anteriores se han detallado los procesos mediante el cual las organizaciones étnicas y las entidades municipales han elaborado una estructura de oportunidad política para el desarrollo de la participación de estos grupos en escenarios políticos (vistos estos como casos de participación ciudadana). Antes de avanzar, se resaltan algunos hechos relevantes hasta ahora encontrados:

1) las organizaciones afrodescendientes e indígenas de la ciudad de Cali podrían ser denominados bajo algunas características como “las nuevas organizaciones sociales” en analogía al concepto de “Nuevos Movimientos Sociales.” Esto se debe a que, aunque el tipo de sus reivindicaciones no deja de involucrarse en temas concernientes a su condición económica y social, la cultura hace su aparición en el afán de reconocimiento por parte de la Administración Municipal hacia estos, son procesos culturales y económicos los que se ponen en movimiento para permitir la participación de estos actores sociales en la arena política.

2) El derecho y protección a su cultura permea las reivindicaciones de estas organizaciones. Los *afro* y los indígenas han empezado –en el campo municipal- a hacer uso racional de su condición étnica para demandar reconocimiento al Estado (Alcaldía). Las políticas públicas de estas organizaciones son de tipo económico, cultural y político convirtiéndose en el eje sobre el cual gira la participación de grupos étnicos en aras de mantenerla vigente. Por lo tanto, la importancia de la política pública en el ámbito social es que se convierte en un ente articulador con el ámbito político; se institucionaliza la cultura y se institucionaliza la

acción colectiva (participación ciudadana). Dejan de ser un actor pasivo para convertirse en un actor activo en la arena política, pero siempre bajo las reglas de la institucionalidad.

3) Hay que anotar que factores como la pobreza, el ineficiente sistema de salud, la poca educación, la violación de los Derechos Humanos, son fenómenos sufridos por una parte numerosa de la población residente en Cali. Por lo tanto, las demandas de estas organizaciones, además de su contenido étnico y cultural, también se encuentran permeadas por demandas de tipo económico y en contra del sistema en general. Las demandas que estas organizaciones le hacen al Estado son muy parecidas tanto en indígenas como en los afrodescendientes, estas pueden verse resumidas en:

- 1) Reivindicación de su cultura a través de acciones orientadas a consolidar y mantener las tradiciones y los aspectos identitarios.
- 2) Participación en el presupuesto municipal.
- 3) Mejoramiento de las condiciones sociales y económicas en pro del bienestar de cada uno de sus miembros. (en cuanto a empleo, vivienda, salud, (etno)educación y recreación)
- 4) Se delega a la Administración municipal como la entidad que debe garantizar el desarrollo de los objetivos desarrollados por cada una de las organizaciones.
- 5) Afán de reconocimiento institucional.

Sin embargo las principales diferencias de estos grupos pueden observarse claramente cuando se analizan aspectos de orden organizativo y procesal. Aquí radica la importancia del trabajo etnográfico ya que sin este hubiese sido difícil detectar estas características. En los indígenas es más factible ver una organización más compacta aunque cada uno de los cabildos residentes en Cali tenga enormes diferencias el uno con el otro, la causa de esta mejor organización puede ser producto de: 1) los lazos de identidad son más fuertes e incentivan más a la gente a creer en la organización que los representa frente al cabildo, 2) menos involucramiento con partidos políticos y 3) el menor número de miembros que representa la comunidad indígena en Cali. Mayor cantidad de personas no quiere decir

necesariamente una mejor organización.

Los afrodescendientes en Cali presentan una cantidad mucho mayor de organizaciones que representan a sus miembros en la Administración municipal, esto hace más difícil que las organizaciones afro actúen de manera coordinada. Además, con estas organizaciones se puede evidenciar, por lo menos más notorio que en el caso indígena, la presencia de partidos políticos cuya intención es cooptar a miembros de la comunidad afrodescendiente para suplir sus intereses partidistas en jornadas electorales. Esto se debe a que la población afrodescendiente se convierte en el blanco de los partidos políticos debido a que representa una cantidad de miembros bastante significativa.

Dentro de las organizaciones, se pueden observar rasgos parecidos, por ejemplo dentro de estas se utilizan las asambleas y las votaciones para elegir a sus líderes cada año, pero en el caso de los indígenas este adquiere la característica de “ritual” y no simplemente un proceso político de elección de representantes. Esto se debe a que el Cabildo indígena sigue jugando un papel cultural primordial en el mantenimiento de la cultura indígena y en los procesos políticos.

Aquí hay algo muy importante de señalar ya que la figura del cabildo se relaciona con lo rural, con aquellos territorios sagrados para los indígenas originarios de Colombia, incluso la Constitución Política los reconoce como Jurisdicción Especial debido a su condición cultural. Pero la ciudad ya no es un territorio oriundo de los indígenas (aparentemente), la ciudad es vista como un territorio ajeno para los indígenas (aunque históricamente son los indígenas los primeros pobladores de la ciudad de Cali), los indígenas son vistos como inmigrantes, extranjeros o como forasteros. El cabildo actúa como el garante de los derechos de los indígenas, representa sus orígenes y es la institución que le hace frente a la Alcaldía, es decir, al sistema.

Los afrodescendientes dejan en un segundo plano esta relación con sus pueblos de origen y me refiero en cuanto a su territorio. Manifiestan el mantenimiento de su cultura y

tradiciones en una tierra en la que no nacieron en pro de la libertad de expresión y de culto, no obstante es más difícil desenmarañar su relación con sus pueblos de origen.

La principal diferencia en las demandas de estas organizaciones étnicas y raciales en la ciudad de Cali y que repercute sobre los procesos organizativos, es que los indígenas manifiestan como una necesidad primordial el fortalecimiento de sus organizaciones, no sólo dentro del municipio sino, de mantener y fortalecer sus relaciones con sus pueblos originarios y con cabildos interétnicos e interdepartamentales incluso con organizaciones nacionales.

Por último, cabe resaltar que, si bien, la Administración de Jorge Iván Ospina fue un aliado para las poblaciones afro e indígenas residentes en Cali y propuso un modelo democrático en el que la participación es el punto central de la política, pero en un análisis más a fondo respecto a su gestión es posible darse cuenta de la ambigüedad de su administración en varios puntos.

Este modelo quedó estancado en la primera fase de la participación de los grupos étnicos correspondientes a emitir información y las reuniones entre los actores. En contraste, el decretar como acuerdos municipales las políticas públicas dirigidas a los afrodescendientes e indígenas representaría una mayor eficacia de los mecanismos de participación ya que se le otorga más significado a las acciones desplegadas por estas organizaciones en el campo político y público, sin embargo, dichos acuerdos municipales nunca se concretaron durante el periodo estudiado.

Las comunidades afros e indígenas y los programas orientados a fortalecer la incidencia política de sus organizaciones en la decisiones que les competen, tuvieron la menor participación en el total del presupuesto municipal, evidenciando que el modelo de democracia participativa (de una participación real) se detuvo sólo en el discurso; un discurso vacío, que nunca cumplió con los objetivos propuestos y que puede ser considerado, como un instrumento de campaña política.

7. Bibliografía y Documentos Citados.

AGUDELO, Carlos, (2005), *Multiculturalismo en Colombia, Política, Inclusión y Exclusión de Poblaciones Negras*, Medellín, La Carreta Editores E.U.

ANACONA, Adriana, Cardona, María Isabel y Mercedes Tunubala, (2010), *Informe: Estudio de Caracterización de Pueblos Indígenas: Kofán, Misak, Quichuas, Ingas, Yanaconas, Nasas Habitantes de Santiago de Cali*, Cali, Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.

ARBOLEDA, Gustavo, (1956), *Historia de Cali, desde los orígenes de la ciudad hasta la expiración del período colonial*, Cali, Universidad del Valle.

AROCHA, Jaime, et. all, (2012), *Movimiento social afrocolombiano. Negro, raizal y Palenquero: el largo camino hacia la construcción de espacios comunes y alianzas estratégicas para la incidencia política en Colombia*. Bogotá D.C, Universidad Nacional de Colombia.

AZOPARDO, Ildefonso, (1980), *Historia del Negro en Colombia. ¿Sumisión o Rebeldía?* Colombia, Editorial Nueva América.

BARBARY, Oliver y Odile Hoffmann, (2004), *La Costa Pacífica y Cali, sistema de lugares*, En: Urrea, Fernando y Oliver Barbary (Editores), *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*, pp. 113-153, Medellín, Editorial Lealon.

BOBBIO, Norberto. (2000), *El Futuro de la Democracia*, Colombia, Editorial Fondo de Cultura Económica.

CASTILLO, Luis Carlos, (2007) *Etnicidad y Nación. El desafío de la diversidad en Colombia*, Cali, Universidad del Valle.

CASTILLO, Luis Carlos, 2012, *Cali, Una Ciudad Pluriétnica y Multicultural y de Resistencia de Negros e Indios: Historia y Sociedad*, En: *Historia de Cali Siglo XX*, Tomo II, Wilson Jiménez (coordinador).

CUEVAS, Hector, (2009), *La república de indios en Cali, siglo XVIII*, Tesis de Maestría, Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Cali.

CUNILL, Nuria, (1999), *Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico*, Parte de este trabajo se basa en el artículo: *La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de las experiencias*, publicado en la revista de *CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, febrero, Archivo pdf.

COLMENARES, Germán, (1973), *Historia Económica y Social de Colombia. 1537-1719*, Cali, Universidad del Valle. Cali, Universidad del Valle.

DAHL, Robert, (1999), *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Editorial Taurus, Madrid.

GONZALES, Esperanza, (1999), *El Capital Social en Cali. Participación y Tejido Organizativo*”, En: *Revista Foro Nacional por Colombia*, N°37, Bogotá.

GONZALES, Nidia, (2006), *Colombia Hacia una Democracia Participativa. Contribución Indígena 1990-2002*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana.

ESCOBAR, Arturo, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino, (2001), *Política Cultural y Cultura Política*, Madrid, Editorial Taurus.

FAYAD, Javier, (2012), *Exclusiones, transgresiones. Poblaciones diferenciales en la historia de Santiago de Cali en el siglo XX*, En: *Historia de Cali Siglo XX*, Tomo III, Wilson Jiménez (coordinador), pp, 382-400.

FRASER, Nancy y Axel Honnet, (2006), *¿Redistribución o Reconocimiento? Un debate político-filosófico*, España, Ediciones Morata.

HERNÁNDEZ, Andrés, (2008), *Modelos de Democracia Participativa en Bogotá*, En: *Los Avatares de la Participación en América Latina*, Controversia, N° 191, pp, 227-279.

JARAMILLO, Jaime, (1968), *Ensayos Sobre Historia Social Colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

KYMLICKA, Will, (1996), *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal sobre los derechos de las minorías*, España, Ediciones Paidós Ibérica.

LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Colombia, Panamericana Editorial.

MARTUCCELLI, Danilo, (2006), *Las Contradicciones Políticas del Multiculturalismo*, En: *“Multiculturalismo. Desafíos y Perspectivas”*, México, Siglo XXI.

PATÍÑO, Germán, (1992), *Herr simmonds y otras historias de Valle del Cauca*, Colombia, Corporación Autónoma de Occidente.

POSSO, Jeanny, (2008), *Indígenas en la ciudad: etnicidad y estrategias de supervivencia en Cali*, Cali, Universidad del Valle.

MUÑOZ, María Teresa, (1999), *Los Alcances de la Democracia Participativa*, Tesis de Maestría, Universidad del Valle, Facultad de Socioeconomía, Cali.

RUBIO, Ana, (2001), *Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales, Circunstancia*, revista de ciencias sociales del Instituto universitario de investigación Ortega y Gasset. Madrid-España. Revista electrónica cuatrimestral N° 3.

SANTANA, Pedro, (2000), *La pretendida marcha atrás de la descentralización*, En: “Descentralización y Ordenamiento Territorial”, Revista Foro N° 38, Santa Fé de Bogotá, pp, 21-28.

SARTORI, Giovanni, (2000), *El Debate Contemporáneo*, En: *Teoría de la Democracia VI*, España, Alianza Editorial.

SANTOS, Boaventura de Souza y Leonardo Avritzer, 2004, *Introducción Para Ampliar el Canon Democrático*, En: *Democratizar la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

SHUMPETER, Joseph, (1983), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, España, Ediciones Orbis.

TARROW, Sidney, (2004), *El Poder en Movimiento*, Madrid, Editorial Alianza.

TAYLOR, Charles, (2001), *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

TOURAINE, Alain, (1994), *¿Qué es Democracia?* México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

URREA, Fernando (consultor), (2005), Informe Final. *Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción*, CIDSE, Universidad del Valle, Cali.

URREA, Fernando y Oliver Barbary, (2004), Primera Parte: *Los componentes materiales*, En: Urrera, Fernando y Oliver Barbary (Editores), *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*, pp, 69-112, Medellín, Editorial Lealon.

URREA, Fernando, (2012), *Transformaciones sociodemográficas y grupos raciales en Cali, siglo XX e inicios del siglo XXI*, En: Loaiza, Gilberto, (Editor), *Historia de Cali siglo XX*, Tomo I, Cali, Universidad del Valle, pp, 145-194.

VÁSQUEZ, Edgar, (1982), *Historia del desarrollo urbano en Cali*, Cali, Universidad del Valle.

VÁSQUEZ, Edgar, (2001), *Historia de Cali en el siglo XX*, Cali, Universidad del Valle.

VELÁSQUEZ, Fabio, Gonzales, Esperanza, (2003), *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá.

Documentos Citados:

Acuerdo 0234 de 2008: por medio del cual se establecen los criterios para la formulación e implementación de la Política Pública para la Población Afrocolombiana Residente en el Municipio de Santiago de Cali.

Análisis de Población y de Organización Afrodescendientes en el Municipio de Santiago de Cali” En: Proyecto integral de apoyo a los procesos organizativos y de desarrollo social de la población afro en el Municipio de Santiago de Cali, P.14. Documentos elaborados con la ayuda de la Alcaldía de Santiago de Cali y la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial.

Censo DANE, 2005

Decreto 0634 de 2007: Mesa de Concertación afrodescendiente en el Municipio de Santiago de Cali.

Documento: Presupuesto Ejecutado por la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial 2008-2011, Documento obtenido gracia a derecho de petición 05 de Diciembre 2011.

Documento Técnico, “Lineamientos de una Política Municipal Para Comunidades Indígenas y Espacios de Concertación en Santiago de Cali.” Fund. Colombia Nuestra, Cali, 2003.

Informe Final: Proyecto de Asistencia Técnica Para la Implementación de la Política Pública Indígena. Santiago de Cali, 2009.

Estudios Previos para Contratar la Ejecución de los Componentes 2,4 y 5 de la ficha 38822, Consejo Municipal.

Estudio de caracterización de los pueblos Kofan, Misak-Guambiano, Quichuas, Ingas, Yanaconas, Nasa Habitantes de Santiago de Cali, 2010.

Estudio Etnológico de las comunidades Indígenas Kofan, Guambiana, Quichua, Inga, Yanacona y Nassa. Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2006.

FINDIJÍ, Teresa, 2003, “Lineamientos de una Política Municipal Para Comunidades y Espacios de Concertación en Santiago de Cali,” (documento técnico), Cali, Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.

Informe Final, 2010: Proyecto de Asistencia Técnica Para la Implementación de la Política Pública Indígena” de Santiago de Cali 2009.

Ley 70 de 1993: ley de negritudes en Colombia.

Lineamientos de los Planes de Vida Cabildos Indígenas de Santiago de Cali,” Alcaldía de Santiago de Cali.

Mesa Central de Concertación de la Política Pública para la Población Afrodescendiente del Municipio de Santiago de Cali. Folleto, Alcaldía de Santiago de Cali. Cali Un Nuevo Latir.

Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2008-2011.

Política Pública Afro. El Latir de una etnia que trabaja, Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, Cali 2010.

Proyecto de acuerdo del 2010, *Por medio del cual se establece la política pública indígena para los pueblos indígenas residentes en el Municipio Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones,*” Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.

Proyecto de asistencia técnica para la implementación de la política pública indígena de Santiago de Cali, Informe Final, 2009.

8. Notas.

ⁱ Los debates en este campo son muy amplios. Los nuevos actores sociales que ya no corresponden de manera unánime a la posición en la estructura económica (de clase) sino a elementos de estatus y de identidad, han producido un nuevo ordenamiento en las agendas políticas. Lo cultural se ha involucrado en lo político. Con respecto a este tema Ver: Escobar, Arturo, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino, (2001), “Política Cultural y Cultura Política”, Taurus, Madrid.

ⁱⁱ Es el tipo de definición con la cual se encuentra discutiendo Bobbio en aras de ampliar el concepto de democracia en su dimensión puramente formal, es decir, procedimentalista, esta es la definición mínima de democracia, “considerarla por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está organizado, para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. Este autor intenta ir más allá de esta definición formal y centrarse en aspectos sustanciales de la democracia, es decir, en sus contenidos. Para ver más detalladamente este debate se puede consultar: Bobbio, Norberto, (1984), “El Futuro de la Democracia”, Ed. Fondo de Cultura Económica Colombia, 2000.

ⁱⁱⁱ Para algunos autores, es utópico pensar en un modelo de democracia directa en las sociedades con las características de hoy. “Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata”. Ver al respecto: Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2000, P. 50.

^{iv} Durante este proceso de movilización, los afrocolombianos llevaron a cabo diferentes repertorios de acción entre los que se destacan la toma a iglesias, embajadas, alcaldías e instalaciones de instituciones estatales. Sin duda el hecho que más se reconoce, es lo que se conoce como “Telegrama Negro”. Esta acción colectiva consistió en el envío de varios cientos de miles de telegramas de miembros y organizaciones de la comunidad negra hacia la Presidencia de la República, manifestando la afirmación de sus propuestas. (Castillo, 2007: 267)

^v La Constitución es entendida aquí, a partir de los criterios mencionados por Ferdinand Lasalle, quien define la Constitución en su forma más esencial. Esta es: “la suma de los factores reales de poder que rigen dicho país. los factores reales de poder “son aquella fuerza activa y eficaz que informa la totalidad de las leyes constitucionales jurídicas de la sociedad, causando que no puedan ser, en esencia, sino tal y como son.” Para el caso colombiano, durante la conformación de la asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la Constitución de 1991, se evidencia la correlación de los factores reales de poder representados por la multiplicidad de actores y por un sistema de pactos y alianzas que representaba los intereses y demandas que merecían ser consolidados en la nueva ley de leyes. Para ver sobre los factores reales de poder y la definición de la Constitución. Ver. Lasalle, Ferdinand. *Qué es una Constitución*, Panamericana Editorial 2003,

^{vi} Castillo (2007) menciona las principales resistencias de carácter institucional que tuvieron las comunidades negras en la conformación de CECN para la reglamentación del AT55. Un primer elemento se refiere a “la participación de funcionarios que no tiene capacidad de decisión ya que son enviados para reemplazar a los gerentes o directores de las instituciones que tiene asiento en la Comisión.” en segundo lugar son los obstáculos en la titulación colectiva de tierras especialmente “los parques naturales, las áreas protegidas, las áreas de manglares, y las playas” las cuales ya se habían establecido como no aptas para la titulación colectiva. “En tercer lugar, la carencia de recursos para el funcionamiento de la Comisión”. También se mencionan obstáculos, ya no del orden institucional, sino, provenientes de las mismas comunidades negras ya que “los representantes de las múltiples organizaciones de las negritudes participan inicialmente en esta instancia no como sujetos que deben de formular un proyecto de ley, sino como contestatarios de las propuestas gubernamentales”. Par ver más respecto a estos obstáculos de las comunidades negras en la lucha por el reconocimiento de su cultura y sus territorios, se puede consultar CASTILLO, Luis Carlos (2007), “Etnicidad y Nación. El desafío de la diversidad en Colombia”, Cali, Universidad del Valle.

^{vii} En la Ley 70 se establece en el artículo 1° que esta tiene como objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo, tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

^{viii} La descentralización aparece como resultado de la crisis del modelo centralista, su incapacidad gubernamental para el manejo eficaz de la economía, la incapacidad para suplir las necesidades de la mayoría de la población, la creciente deuda fiscal, los problemas de representatividad, y el aumento del clientelismo, la corrupción y los problemas de la administración pública y sin dejar de lado, el fenómeno de la violencia desbordado sobre el territorio nacional, fueron las causas para el reordenamiento del poder en Colombia durante esta coyuntura. Específicamente, la descentralización se institucionaliza en el año de 1986.

^{ix} La descentralización del Estado colombiano inicia su proceso a finales de los años 60. Toma forma a partir de la reforma del año 1968 y mediante la reglamentación del situado fiscal y la transferencia del IVA a los territorios. En la década del 80, mediante la ley 14 de 1983 y el acto legislativo N°1 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las Entidades

Territoriales y se dictan otras disposiciones” comienza a erigirse un extenso marco normativo sobre el tema.

^x La conquista y la colonización de las Américas fue un hecho sangriento. La caracterización de este proceso histórico es descrito por Bartolomé de las Casas en su texto “Brevisima Relación de la Destrucción de las Indias” en el cual se data sobre los estragos, desafueros y matanzas en contra de los aborígenes amerindios. (Castillo, 2012: 279).

^{xi} El número exacto de esclavos en Cali es difícil de discernir debido a que, por un lado, se encontraba el mercadeo de estos de forma legal (contratos, licencias, impuestos), por el otro lado, estaba el contrabando de esclavos, los cuales no eran registrados en el momento de su llegada. La “introducción de esclavos en escala considerable se inicia en el siglo XVII al comenzar la explotación intensa de minas y haciendas y cuando la población indígena había disminuido notablemente y era objeto de una legislación protectora que hacía difícil el empleo de su mano de obra en el trabajo minero” (Jaramillo, 1968:8). No obstante el historiador Azopardo (1980) estima que según cálculos de algunos historiadores Un Millón y medio de esclavos fueron importados a Hispanoamérica. “la décima parte aproximadamente (150.000) fueron introducidos por Cartagena, que como puerto de permisión, distribuía la carga para otros territorios como la capitanía de Venezuela, la audiencia de Quito y el Virreinato de Perú” (Azopardo, 1980:16).

Anexos.

1. Número de indígenas tributarios en la ciudad de Cali en el siglo XVI, muestra como la población indígena fue diezmada en los procesos de conquista y colonización.

Número de indígenas tributarios en Cali en el año de 1559				
Ciudades	Tributarios López de Velasco	Tributarios (visitas)	Visita de	Año
Occidente				
Pasto		22.857	Tomás	1558
Popayán		8.320	López	1559
Cali	24.000	3.254	Tomás	1559
Cartago	9.000	4.573	López	1559
Anserma	3.000	3.050	Tomás	1559
Iscancé	4.500	-	López	
Caramanta	4.500	8.364	Tomás	1559
Arma	5.000	1.050	López	1559
Timaná	1.000	-	Tomás	
La Plata	17.000	-	López	
Buga	4.500	-		
Madrigal	4.000	-	Tomás	
	5.000		López	
	1.200		Tomás	
			López	

Fuente: Patiño 1992: 27. Con base en Colmenares.

2. Grupos de edad en la población indígena:

Distribución por grupos de edad en la población indígena residente en Santiago de Cali. 2003.	
Grupo de edad	%
0-14 años	27,57
15-29	29,64
30-49 años	27,82
50 años	14,97
Total	100

Fuente: Findijí, 2003.

3. Registro de información de prensa. (*Periódico El País, Nuevo Diario Occidente, Prensa Alcaldía, Prensa del Consejo, El Tiempo*)

Fuentes de Noticias Periodísticas.					
Nº	Fuente	Título	Genero	Observaciones relevantes	Fecha
1	<i>El País</i>	Se posesionaron gobernadores de los cabildos indígenas urbanos	Artículo	El objetivo del Alcalde Ospina es "dinamizar la política indígena Municipal"	
2	<i>El País</i>	Cali será pionera en inclusión racial	Artículo	Llamado desde la Vicepresidencia de generar políticas de inclusión	
3	<i>Prensa Alcaldía</i>	Alcaldía de Cali, cumple su Política de inclusión	Artículo	protección étnica e indígena, fortalecimiento y desarrollo de las culturas indígenas en los municipios	07-mar-10
4	<i>Prensa Alcaldía</i>	Mesa Afro fortalece la implementación de Política Pública	Artículo	Por intermedio de una mesa de trabajo se vienen analizando temas como: salud y supervivencia, educación y etnoeducación, vivienda, territorio y medio ambiente, género, generación de ingresos y empleo, zona rural, comunicación y tecnología, Derechos Humanos y legislación, cultura, recreación y deporte	Octubre 26 de 2009-10-26
5	<i>Prensa Alcaldía</i>	POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIOTERRITORIAL	Artículo	El reconocimiento de la exclusión social, es uno de los principales pormenores que tienen las ciudades como Cali, que aguardan poblaciones de diferentes identidades culturales.	28 de Julio de 2009
6	<i>Nuevo Diario Occidente</i>	Una brújula construida con democracia y participación	Artículo	Es un llamado a la participación de la ciudadanía en aspectos que los involucren a todos.	14-03 2008
7	<i>Diario Occidente</i>	Promueven política de equidad racial	Artículo	Promover una política de equidad racial en las empresas, fue una de las propuestas planteadas por el vicepresidente de la República, Francisco Santos.	
8	<i>El Tiempo</i>	Abrieron un concurso para destacar a los 'afro' de Cali	Artículo	Entre tanto, las organizaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, realizaron una asamblea para elegir las consultivas departamentales y de alto nivel para tener representación ante el Gobierno.	20 de abril de 2009
9	<i>El Tiempo</i>	Afros quieren 'meter' la mano	Artículo	Esta iniciativa pretende involucrar a la población afrocolombiana y a las víctimas del desplazamiento interno en los procesos electorales del país.	feb-19-2010
10	<i>El Tiempo</i>	Santos prometió ley de oportunidades a los afro	Artículo	Durante un encuentro con representantes de esa comunidad, en el distrito de Aguablanca, en Cali, Santos presentó sus propuestas para esta parte de la población, si es elegido Presidente.	27 de abril de 2010

11	<i>El Tiempo</i>	La trayectoria histórica de las Políticas Culturales en Colombia	Artículo	El objetivo de abordar y debatir esta temática implica reconocer el vínculo constitutivo entre lo político y lo cultural, en la construcción de políticas culturales de Estado que hacen posible desde la afirmación de las localidades, las regiones y el país	23 11 10
12	<i>El Tiempo</i>	Cali se prepara para el “Año internacional de los afrodescendientes”	Artículo	Actividades culturales	26 02 2011
13	<i>Prensa Alcaldía</i>	Cultura de Cali genera inclusión a las comunidades del pacífico colombiano	Artículo	se invirtieron \$32.594.273.312 beneficiando con este recurso el desarrollo social de la ciudadanía y aplicando la política pública de inclusión a las poblaciones residentes en la ciudad procedentes del pacífico colombiano	24 de marzo 2011
14	<i>Prensa Alcaldía</i>	Etnoeducación Afro se fortalece en convenio con la OEI	Artículo	Fortalecer las políticas educativas y culturales que aseguran una formación de calidad desde la primera infancia con un proyecto etnoeducador con énfasis en el tema afro	21 02 2011
15	<i>Prensa Alcaldía</i>	Administración Municipal se vinculará al Año Internacional de la Afrodescendencia	Artículo	La Administración Municipal se prepara para participar en el Año Internacional de la Afrodescendencia y por tal motivo el alcalde Jorge Iván Ospina ha conformado un comité de alto nivel para encarar las tareas que la participación en este evento requiere.	27 01 2011
16	<i>Prensa Alcaldía</i>	Cabildo Yanacona trabaja en su Plan de Salvaguarda	Artículo	Con la creación de la Mesa de Concertación y la construcción de la Política Pública Indígena, la Administración del médico Jorge Iván Ospina viabiliza la generación de acciones articuladas que mitiguen la problemática de los pueblos indígenas y garantiza el mejoramiento de las condiciones de vida de los cabildos locales: Misak, Inga, Kofán, Yanacona, Quichua y Nasa.	05-abr-11
17	<i>Prensa Alcaldía</i>	Cali ciudad región se fortalece con la política cultural	Artículo	Se iniciaron debates, en un trabajo conjunto entre la alcaldía, la academia y la ciudadanía, para estudiar el Plan Decenal de Cultura que regirá en Cali, durante los próximos 10 años.	16 02 2011
18	<i>Prensa Alcaldía</i>	En Cali se proyecta el Centro Cultural Indígena	Artículo	Se construirá un espacio dedicado al desarrollo de la apuesta cultural, productiva, turística, comercial, artística y de servicios para las comunidades originarias residentes en Santiago de Cali	07-mar-11
19	<i>Prensa Alcaldía</i>	Le apostamos a la renovación del cielo” dicen autoridades indígenas	Artículo	Con la presencia de gobernadores, consejeros, taitas, la guardia indígena y delegaciones de los seis cabildos asentados en Santiago de Cali tuvo lugar el acto de posesión de las Autoridades Tradicionales de los pueblos Kofán, Guambiano-Misak, Quichua, Inga, Yanacona y Nasa, quienes ejercerán funciones durante 2011.	21 02 2011
20	<i>Prensa Alcaldía</i>	Nuevas autoridades indígenas para los cabildos de Cali	Artículo	La ceremonia que se cumplirá este sábado 19 de febrero, corresponde a una facultad que, desde 1890, le otorga la ley a los pueblos indígenas para nombrar sus autoridades	17 02 2011
21	<i>Prensa Alcaldía</i>	Presentado Plan de Acción para la Implementación de la Política Pública Afro	Artículo	Durante el evento, los representantes de 26 organizaciones y de la Mesa de Concertación Afro tuvieron oportunidad de informarse sobre la programación de talleres de saberes ancestrales en gastronomía afro, cortes, peinados típicos, pintura y capacitación empresarial	04-mar-11

22	Prensa Alcaldía	Se complementará Registro de Organizaciones Negras en Cali	Artículo	La Mesa fue creada para facilitar un espacio de participación, interlocución, consulta y gestión entre los representantes de las comunidades Afro y las entidades municipales para promover el desarrollo integral sostenible y sustentable a partir del ejercicio de la democracia participativa.	30 de abril 2011
----	-----------------	--	----------	--	------------------

4. Objetivos de la Política Pública Afrodescendiente.

Objetivos de la Política Pública Afrodescendiente		
Artículo 4°	Los principios marco que orientaran la política pública serán los siguientes: concertación, corresponsabilidad, participación, identidad cultural, equidad, solidaridad, inclusión.	Principios que orientan la Política Pública afro
Artículo 5°	La Administración Municipal, celebrará el 21 de mayo en todo el territorio de su jurisdicción de conformidad con lo establecido en la Ley 725 de 2001, el día de la afrocolombianidad y promoverá la vinculación a la celebración de todos las instituciones, la ciudadanía, los colegios públicos y privados, las Empresas Públicas Industriales y Comerciales del Estado y de economía mixta, las ONG's y las empresas privadas que deseen participar.	Acciones orientadas a la inclusión y reconocimiento social de la población afrodescendiente
Artículo 7°	El municipio de Santiago de Cali adoptará la política pública etnoeducativa en todas las instituciones de educación preescolar básica y media bajo las normas vigentes.	
Artículo 8°	Crear el observatorio social para las acciones afirmativas de la población afrocolombiana en el municipio de Santiago de Cali, y para que implemente diagnostico con soportes estadísticos de la situación socioeconómica, sociodemográfica y de integración social de la población afrodescendiente, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad ciudadana.	
Artículo 2°	La administración municipal garantizará la inclusión económica, política, social y cultural formulará estrategias que permitan combatir manifestaciones de discriminación racial e implementará un conjunto de acciones afirmativas dirigidas a la población afrocolombiana residente en el Municipio de Santiago de Cali y estimulará la participación de esta población en la toma de decisiones, la formulación y ejecución de los programas y proyectos de vida en el Plan de Desarrollo Municipal.	Institucionalización de la participación y corresponsabilidad en la implementación de la política pública afro (<i>Necesidad de institucionalidad</i>)
Artículo 3°	La formulación e implementación de la política pública para la población afrocolombiana residente en el municipio de Santiago de Cali estará en cabeza del señor Alcalde y/o de la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial para liderar la política con base en los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Nacional, la Ley 70 de 1993 y el Plan Nacional de Desarrollo.	
Artículo 6°	La Administración municipal, a través de la Secretaria de Cultura, adelantará las acciones tendientes a reivindicar el arte y cultura afrodescendiente en el Municipio de Santiago de Cali.	Mantenimiento de la Cultura

Fuente: Política Pública Afrodescendiente.

5. Principales características de la política pública indígena.

Características de la política pública indígena		
Artículo 2°	La Administración Municipal garantizará la inclusión de los pueblos indígenas, respetando su autoridad y la participación activa de todos sus integrantes, en la toma de decisiones autónomas a fin “mejorar su calidad de vida; por lo tanto la Política Pública de los pueblos indígenas del Municipio de Santiago de Cali, estará incluida en cada uno de los Planes de Desarrollo del Municipio Santiago de Cali; de tal forma que garantice el desarrollo integral, sostenible y equitativo de la población objeto de este acuerdo”.	Participación e inclusión de la política pública en los Planes de Desarrollo.
Artículo 1°	La Administración Municipal de Santiago de Cali promoverá de manera efectiva y eficaz, el conjunto de acciones planteadas y estructuradas en la Política Pública Indígena del Municipio de Santiago de Cali, dirigidas al desarrollo integral de los pueblos indígenas, residentes en el Municipio de Santiago de Cali, representados en sus Autoridades, a fin de proteger la diversidad étnica y cultural del Municipio; reconociendo sus aportes, en la consolidación de un proyecto de ciudad cultural, más democrática, participativa e incluyente.	
Artículo 3°	El Alcalde Municipal de Cali o quien haga sus veces, una vez incluya la Política Pública Indígena del Municipio de Santiago de Cali en el Plan de Desarrollo Municipal construirá un plan de acción, en beneficio de los pueblos indígenas Inga, Yanacona, Guambiano, Nasa, Quichua, Kofan, y otros que se llegaren a institucionalizar como cabildos (...).	Institucionalización de la participación y corresponsabilidad en la implementación de la política pública indígena (<i>Necesidad de institucionalidad</i>).
Artículo 5°	El Alcalde de Santiago de Cali o quien haga sus veces, las secretarías de la Administración Municipal, de forma coordinada y en mesas de trabajo por temática conjuntamente con los pueblos y sus autoridades indígenas, planificarán la proyección y visibilización de los pueblos indígenas del Municipio de Santiago de Cali, para abordar la gestión con los gobiernos departamental, Nacional e internacional.	
Artículo N°6	La Institucionalización indígena: La administración Municipal constituirá la Oficina de Asuntos Indígenas del Municipio de Cali, que se encargará de la coordinación local, regional, departamental, Nacional (Gobierno, Ministerios y las entidades públicas o privadas), para establecer las relaciones internacionales (agencias internacionales de cooperación, las embajadas, consulados, el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas y la UNESCO), en cumplimiento de la Constitución Política, la Ley Colombiana, los acuerdos Convenios y Tratados Internacionales suscritos por Colombia.	
Artículo N°8	Los principios que garantizará la Administración Municipal en Santiago de Cali son: Equidad, Solidaridad, Inclusión, Descentralización, Concertación, Integralidad, Corresponsabilidad, Identidad Cultural, Enfoque Diferencial, Equilibrio y Armonía, Autoridad, Autonomía.	Principios orientadores de la política pública
Artículo N°9	El Día de los Pueblos Indígenas del Municipio de Cali: será el 12 de octubre de cada año, como un día real de reivindicación especial, que tendrá como objetivo la visibilización, inclusión y el fomento del respeto a seres originarios, con identidad cultural que hacen parte de nuestra ciudad. La Administración Municipal Santiago de Cali celebrará y promoverá la vinculación a esta celebración de todas las instituciones, la ciudadanía, los colegios públicos y privados, las Empresas Públicas, Industriales y comerciales del Estado y de economía mixta, las ONG's y las empresas privadas que deseen participar.	Celebración día de los pueblos indígenas. Actividad cultural.

Artículo N°10	Los Pueblos Indígenas residentes y organizados en el Municipio de Santiago de Cali, como Entidades de Derecho Público Especial (Cabildo), crearán un Consejo Especial de Mayores para hacer el seguimiento del cumplimiento de la Política Pública Indígena, consagrada en el presente acuerdo.	Nuevas formas de organización "Consejo Especial de Mayores"
Artículo 4°	Las diferentes secretarías de la administración Municipal, para darle cumplimiento al acuerdo, incluirán obligatoriamente en el plan anual de inversiones cada una de las temáticas de la Política Pública Indígena, acorde a sus competencias; para lo cual apropiarán las partidas presupuestales necesarias que garanticen el pleno desarrollo y ejecución del presente acuerdo.	Inclusión en el Presupuesto Municipal (Plan Anual de Inversiones)
Artículo 7°	El Gobierno Municipal de Santiago de Cali destinará las partidas presupuestales necesarias para garantizar el desarrollo de la Política Pública Indígena del Municipio de Santiago de Cali, cuyos ejes temáticos en cultura, educación, salud, trabajo, vivienda, sostenibilidad ambiental, recreación y deportes, comunicaciones y jurisdicción especial indígena; plasmados en sus líneas de acción, con sus planes, programas y proyectos, para darle así, cumplimiento al presente acuerdo (...)	

Fuente: Política Pública Indígena.

6.

Actores Participantes en la Política Pública Afro	
Organizaciones	
Fundesarrollo Afro	AFROMOJICA
CEAFRO	AMAFROCOL
Asociación Escuela Ciudadana	Colonia Nariñense
Fundación. Colonia Bonaverence.	Construyendo Proyectos
Fundación Abriendo Caminos al Futuro.	Asociación Agencia Red Cultural
Fundación CREA XXI	ASA
UNIVITAL	Social Afro ASAF
ASOCUREN-KUMAHANA	Asociación ASOFUTURO
Consejo Comunitario Afroson	Fundación Intensidad
FEDAS	Corp. Educativa. del Litoral Pacífico
Colonia Timbiqueña	Fed. Colombiana del Pacífico

Fuente: Política Pública Afro. El Latir de una etnia que trabaja, Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, Cali 2010.
