



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA ACADÉMICO DE SOCIOLOGÍA**

**FORMAS DE ESTATALIDAD Y CLIENTELISMO POLÍTICO EN EL GOBIERNO INDÍGENA DEL
RESGUARDO DE CUMBAL 2002-2007**

MARISOL TARAPUES TAIMAL

**DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO:
JORGE HERNÁNDEZ LARA
MAGISTER EN CIENCIAS SOCIALES**

Cali, Febrero 2013



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA ACADÉMICO DE SOCIOLOGÍA**

**FORMAS DE ESTATALIDAD Y CLIENTELISMO POLÍTICO EN EL GOBIERNO INDÍGENA DEL
RESGUARDO DE CUMBAL 2002-2007**

**INFORME DE INVESTIGACIÓN QUE SE PRESENTA PARA OBTENER EL TITULO DE
SOCIÓLOGA**

MARISOL TARAPUES TAIMAL

DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO:

JORGE HERNÁNDEZ LARA

MAGISTER EN CIENCIAS SOCIALES

Cali, Febrero 2013

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1	
ENFOQUE TEÓRICO Y CASOS EMPÍRICOS	10
1.1 Estudios latinoamericanos y casos colombianos	10
1.1.1 Estudios latinoamericanos	11
1.1.2 Estudios colombianos	13
1.1.3 Descentralización en Colombia: Descentralización política y fiscal	16
1.2 Elementos y propiedades del concepto de clientelismo	18
1.2.1 Clientelismo político	19
1.2.2 Clientelismo y cultura política	21
1.2.3 clientelismo de mercado	22
1.2.4 red clientelista	23
1.3 Esquema de análisis y problema de investigación	28
CAPÍTULO 2	
“NOSOTROS ESTAMOS CATALOGADOS COMO UNA COMUNIDAD POBRE”: NECESIDADES INSATISFECHAS Y MEDIACIÓN POLÍTICA	30
2.1 Algunos aspectos históricos del resguardo	30
2.1.1 La recuperación de tierras para la reconstrucción de derechos	32
2.1.2 Descentralización fiscal: Transferencias de recursos y experiencias de vida	34
2.1.3 Política de transferencias y contextos cotidianos	35
2.1.4 Políticas de reconocimiento y descentralización administrativa	36
2.1.5 Economía local y burocracias emergentes	37
2.2 Algunos aspectos sociodemográficos del resguardo	38
2.2.1 Algunos aspectos sobre condiciones de vida en el resguardo	42
2.2.2 Condiciones de vida	44
2.3 Formas de producción	49
2.4 Mediación política personalista para la solvencia económica	50
CAPÍTULO 3	
“EXPERIMENTANDO ADMINISTRACIÓN, GOBIERNO Y RELACIÓN INSTITUCIONAL DESDE LAS COMUNIDADES HACIA EL ESTADO”	51
3.1 Prácticas de gobierno y gestión institucional	51
3.1.1 Dependencia económica de las transferencias	52

3.1.2 Articulación de lo local a las políticas descentralizadoras	55
3.1.3 Prácticas de estatalidad para la ejecución presupuestal	57
3.1.4 Prácticas de mediación política en la administración pública	59
3.1.5 Restricciones al empoderamiento comunitario para desarrollo local	61
3.2 Transiciones en el modelo electoral:	
del reconocimiento colectivo a la elección popular	63
3.2.1 Falta de veeduría estatal	66
CAPÍTULO 4	
“SI GANAMOS BIEN, PERO SI PERDEMOS ¡NO PODEMOS NI LLEGAR!”:	
REDES CLIENTELISTAS Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS	69
4.1 ¿Quién es el Patrón?: Sin cacique local pero con políticos emergentes	69
4.1.1 Condiciones económicas del candidato a gobernador	71
4.1.2 Escuela política del candidato	72
4.2 ¿Quién es el cliente?: Los seguidores del candidato	74
4.2.1 Capacidad de agencia del cliente	75
4.2.2 Competencia electoral: apreciaciones y explicaciones	77
4.3 ¿Quién es el mediador?: Grupos de apoyo al candidato	79
4.3.1 Círculos íntimos: grupos de apoyo	81
4.3.2 Los grupos de apoyo como grupos anclaje	83
4.4 Los mingueros del etnoturismo	85
Acto1: “Durante las elecciones”	86
Acto 2: “Por la conservación de la laguna La bolsa según nuestros usos y costumbres”	87
Acto 3: “De junta de canoeros a mingueros del etnoturismo”	88
Acto 4: “Echada de fute a los mingueros”	89
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFÍA	93
ANEXOS	96
Anexo 1. Tablas con base en el censo 2012	
Anexo 2. Entrevistas	
Anexo 3. Documentos archivo Alcaldía (2002-2007)	
Anexo 4. Varios	

INTRODUCCIÓN

Dos fenómenos políticos cambiaron radicalmente la relación de las comunidades indígenas y el Estado: a) la Constitución política de 1991, que reconoció la autonomía de los grupos indígenas, sus formas de gobierno y la inalienabilidad de sus territorios y, b) la descentralización política y fiscal a través de la transferencia de recursos económicos a los resguardos. Siendo estas últimas las que, en mayor medida transformaron dicha relación. Ya que instauraron unas “*prácticas de estatalidad entre los gobiernos indígenas*” (Chaves y Hoyos, 2011:115) y progresó así la presencia del Estado en los territorios indígenas. Esto significó para los indígenas la inserción en un ordenamiento jurídico y normativo que modificaría el orden social y político de los resguardos. Para Chaves y Hoyos, la dinámica interna de los resguardos después de las transferencias apuntó hacia dos direcciones: una hacia la institucionalización de formas legales (prácticas de estatalidad) y otra hacia la desinstitucionalización basada en la formación de empresas clientelistas.

Con el objetivo de identificar la manera en que se configuran las prácticas de estatalidad en una comunidad indígena, en este estudio utilicé la propuesta metodológica de Das y Poole (2004) de etnografiar la construcción del Estado desde las márgenes donde se sugiere

“que las márgenes no son inertes sino espacios de agencia desde donde aquello que llamamos estado no sólo es resistido o interpelado sino también reconfigurado (...). Donde las márgenes son más que espacios periféricos en el cuerpo político del Estado: ellas lo atraviesan, lo que implica entender que se producen en medio de una relación indisoluble entre legalidad e ilegalidad” (Chaves y Hoyos, 2011: 117-118)

Del mismo modo, tomé el concepto de “*prácticas de estatalidad*” de Chaves y Hoyos (2011), entendidas como la serie de mecanismos legales e institucionales (Censos, formatos, convenios) que impuso el Estado a las comunidades indígenas, que permitió “*la formación local del Estado en los discursos y prácticas que construyen nociones de estatalidad, mediante las actividades de gobierno, sus rutinas y rituales*” (Ibíd., 2011: 131).

Por otro lado, para identificar cómo se configuran las prácticas clientelistas en los contextos cotidianos de una comunidad indígena, descarté ese “*punto de vista (pre) construido lejos de donde yace la acción social*”; ese punto de vista donde el clientelismo es un simple «intercambio de bienes y servicios por votos». Por el contrario, en este estudio dirigí la mirada ahí donde yace la acción social: “*en el entramado de redes de relaciones y representaciones culturales construidas diariamente entre políticos y clientes*” (Auyero, 2001: 39). En este sentido, tomé la propuesta teórica de Auyero (2001) que define a los intercambios clientelares como “*una estructura estructurada en la que se ubican patrones, mediadores y clientes en redes y diadas*” (Ibíd., 2001: 37). Del mismo modo, me apoderé de la propuesta metodológica de Auyero que propone el examen de

“las relaciones entre las redes políticas y las tramas informales de ayuda recíproca (...), la creciente superposición entre ambos tipos de redes y el conjunto de representaciones culturales que emergen de ese proceso” (Ibíd., 2001: 41).

Para complementar este modelo de análisis, incorporé los conceptos de *Redes de resolución de problemas* (Lomnitz, Friedman, Salguero y Auyero) y *Redes de confianza* (Tilly). Estas redes permiten que la mediación política se convierta en «*avenidas de participación*» o enclaves de acceso a recursos estatales. Del mismo modo, las redes permiten identificar el mundo de conexiones que se generan entre los actores (patrón, mediador y cliente), los recursos materiales y simbólicos que se movilizan dentro de esas conexiones (Bienes, servicios, lealtad, reciprocidad) y la sociabilidad impuesta (inclusión-exclusión).

Con el propósito de contribuir en el debate sobre esas prácticas de estatalidad y prácticas clientelistas en los márgenes de Estado. Esta investigación abordó las consecuencias de la asignación, administración y ejecución de las transferencias en el Resguardo indígena de Cumbal-Nariño. Además de los mecanismos institucionales y trámites legales determinados por las normatividades (Ley 60 de 1993 y Ley 715 del 2001) que han convertido al cabildo en una institución administrativa y a sus cabildantes en administradores de recursos. Por otro lado, las prácticas clientelistas, han surgido de la configuración de unas especificidades locales y la influencia de la cultura política clientelista del entorno regional.

En hipótesis, la emergencia de redes clientelistas en el resguardo se debe a un cuadro agudo de necesidades básicas insatisfechas en la comunidad que han necesitado de la mediación política para ser solventadas. Un segundo factor, son las debilidades institucionales de las autoridades tradicionales y de la comunidad misma (sobre todo la falta de vigilancia a los recursos). Y finalmente, por la influencia de la forma de hacer política de los partidos tradicionales en el municipio.

Siguiendo la propuesta de Auyero (2001), en el caso del resguardo de Cumbal, es factible definir los actores involucrados en estas redes clientelistas: «el candidato a gobernador, los grupos de apoyo y los seguidores». Las relaciones entre estos actores están definidas por las promesas de campaña, el plan de gobierno, y las colaboraciones materiales de los grupos de apoyo y seguidores al candidato a gobernador. Sin embargo, el cumplimiento de estos contratos no formales está fuertemente influenciado por los lazos de confianza entre candidato, grupos de apoyo y seguidores; pues a mayor cercanía y confianza entre los actores mayor es el compromiso y cumplimiento de promesas, y a menor cercanía y confianza entre candidato, grupo de apoyo y seguidor menor compromiso y existe incumplimiento de promesas.

Las fuentes utilizadas para la investigación fueron básicamente tres: a) los líderes indígenas y comuneros del resguardo, estos últimos escogidos aleatoriamente, b) el censo del cabildo levantado en el 2012 y, c) el archivo de la alcaldía del municipio de Cumbal para el período 2002-2007. He tomado un período de 6 años para esta investigación, período que coincide con el ciclo de rotación del cargo de gobernador entre seis (6) veredas del resguardo de Cumbal, como también corresponde al período de entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 y el Acto legislativo 04 del 2007 que propone un sistema de monitoreo y control de los recursos.

Durante el trabajo de campo utilicé diferentes técnicas para la recolección de información, entre ellos destaco las técnicas del diseño etnográfico, que me permitió entender esas apreciaciones, percepciones y valoraciones sobre el mundo de prácticas y elementos simbólicos que se activan en las relaciones clientelistas; pero sobre todo, dotar de sentido a esa teoría general que asumía a los actores de esta relación (patrón, mediador y cliente) como estáticos.

Por lo tanto, la exposición de esta investigación procede en la siguiente manera. El primer capítulo está dedicado a un debate empírico y teórico sobre el clientelismo como característica de la debilidad del Estado en América Latina y en Colombia. En los estudios empíricos, se destaca el hecho de que a pesar del proceso de democratización en los países latinoamericanos, el clientelismo sigue siendo una figura predominante en los contextos políticos. Sobre todo en el caso colombiano, donde la descentralización política y fiscal permitió que surgiera un nuevo tipo de intermediación política sustentada en la economía de Estado. Por otro lado, la disertación teórica sobre el clientelismo estará basada en las perspectivas económica, política y cultural, para finalmente proponer el modelo teórico de red clientelista que permita identificar las conexiones políticas entre el patrón, cliente y mediador. Finalmente se expondrá la conceptualización de mi problema de investigación. En el segundo capítulo, se presentarán unas continuidades y rupturas en la trayectoria económica y política del resguardo de Cumbal. También se presentará un contexto de privación material (necesidades insatisfechas) y la falta de oportunidades laborales, lo que ha generado una creciente dependencia económica a la mediación política para lograr tener acceso a bienes y servicios. En el tercer capítulo, se describirán las “*prácticas de estatalidad*” y las principales debilidades internas de las autoridades indígenas para la gestión, planeación, ejecución y administración de los recursos de transferencias. Estas debilidades internas de las autoridades indígenas y de la comunidad, se convirtieron en un escenario idóneo para ser permeabilizado por prácticas clientelistas. Finalmente, en el cuarto capítulo se intentará narrar la forma en que se configuran las redes clientelistas al interior del resguardo, para este objetivo los actores –patrón, mediador, cliente- tomarán los seudónimos de candidato, grupos de apoyo y seguidor. Los actores entrarán en un escenario denominado “los mingueros del etnoturismo” que corresponde a la reconstrucción de un caso particular donde se activaron las redes clientelistas durante la investigación.

CAPÍTULO 1

ENFOQUE TEÓRICO Y CASOS EMPÍRICOS

Este capítulo parte de un cuestionamiento básico ¿cómo diagnosticar el fenómeno del clientelismo en una sociedad indígena?, para resolver este interrogante presentaré una revisión de algunos de los estudios empíricos y teóricos que exploran el fenómeno del clientelismo en Latinoamérica y Colombia. Justificando así una propuesta teórica y metodológica para el estudio del Cabildo indígena del resguardo de Cumbal. Como se verá más adelante, el enfoque teórico de mi investigación tomará distancia de dos modelos de análisis: el político cultural y el de mercado; para concentrarme en un tercero, que tomará como base las redes sociales. Sin embargo, me apoyaré constantemente en las dos primeras para desarrollar la propuesta teórico-metodológica de “red clientelista”.

1.1 Estudios latinoamericanos y casos colombianos

Los Estados latinoamericanos son «débiles», esa es la conclusión a la que llega O’ Donnell (2004; 2007) al analizar el estado de la Democracia en América Latina. De acuerdo a este análisis hay tres aspectos de la debilidad de los Estados: La ineficacia en el conjunto de sus burocracias, la poca efectividad del sistema legal y la poca credibilidad como ejecutor del bien común. Para O’ Donnell (2007: 65) el gran problema del Estado en Latinoamérica:

“en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, con pocas excepciones, no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común”.

Estas características de la debilidad de Estado fueron analizadas y fuertemente debatidas en los diferentes estudios latinoamericanos y colombianos que se han concentrado en el análisis del clientelismo político. Como también, han sido objeto de debates teórico-analíticos alrededor del clientelismo político, la democracia, la ciudadanía y la formación de Estado.

1.1.1 Estudios latinoamericanos

A pesar de la democratización de los países latinoamericanos, el clientelismo ha sobrevivido y continúa siendo objeto de análisis de las ciencias sociales. En esta sección tomaré tres estudios latinoamericanos realizados en México, Chile y Argentina, que serán posteriormente contrastados con la propuesta teórico-metodológica de red clientelista. El primero se titula: "*Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México: Una lectura institucionalista*" realizado por Jorge Romero en conjunto con el PNUD- México (2007: 1-34). En este estudio se muestra un enfoque político-cultural del clientelismo, orientado principalmente al análisis institucional del clientelismo en México y su desarrollo en un «Estado débil». Para Jorge Romero (2007), el clientelismo y el patronazgo son prácticas fuertemente institucionalizadas a partir de la combinación de prácticas ancestrales (patronazgo) y las nuevas tecnologías sociales; es decir, es una "*mezcla compleja de reglas y modelos sociales con mapas mentales de los políticos quienes tradicionalmente asociaron la extensión de su fuerza con la distribución de prebendas y favores, protecciones particulares y ventajas distributivas y con un sistema de incentivos provisto por el Estado, que extendía su dominio gracias al sistema de intermediaciones y solución de conflictos que le proporcionaba la red clientelista*"(Ibíd., 2007: 5).

El clientelismo implica para Romero la existencia de una gran maquinaria de intermediación política, que involucra a las personas en una relación de reciprocidad asimétrica y un manejo de los bienes públicos con fines privados y excluyentes. Este estudio da cuenta de **lo adaptable que es el clientelismo como forma de vida cultural, política y económica**; pues a pesar de las reformas hechas en México en 1996, la institución del patronazgo que utilizaba sus propios recursos económicos y de lealtad, se configura ahora como un clientelismo político-económico que puede hacer uso de los recursos económicos ofrecidos por el Estado. Esta maquinaria de intermediación política implica claramente una débil presencia institucional y legal del Estado.

En el segundo estudio, "*El clientelismo político en el campo chileno*" realizado por John Durston (2005: 1-30). Se reconoce que el clientelismo sigue vigente en los diversos contextos de modernidad, además el autor propone aspectos importantes sobre las estrategias de los mediadores o *Brokers*

para mantener el control en el acceso a los recursos estatales y su posicionamiento de poder. Entre las estrategias de los mediadores se encuentran: modificar los diseños formales de los programas, proyectos y concursos de desarrollo rural asociativo, el reclutamiento de las redes de cooperación y asociatividad de las comunidades campesinas, y la monopolización de la información. El enfoque económico de este estudio permite entender al Bróker como un “*operario económico que articula un número de demandas particulares con un mercado mayorista*” (Ibíd., 2005: 7). Para Durston es importante reconocer **el uso privado de recursos públicos por parte del mediador**, puesto que implica que los recursos estatales están brindando la base económica para el desarrollo del clientelismo. También destaca la importancia del capital social en el desarrollo del clientelismo, entendido como la vinculación de redes de cooperación o ayuda mutua entre los campesinos chilenos a las redes políticas. Sin embargo, si el capital social no es activado en una red de relaciones, éste se vuelve ineficaz. Y por tanto, es difícil entender el clientelismo si los recursos del capital social no son activados en una red de relaciones.

Finalmente, el estudio de Javier Auyero, “*La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*” (2001: 1-251) ofrece una descripción detallada de la incorporación de las redes de resolución de problemas en las redes políticas: **en las que se suministra, reconfigura y refuerza un conjunto de prácticas materiales y construcciones simbólicas que constituyen un principio organizador social**. Por tanto el clientelismo “*no sólo es una institución informal sino también un sistema simbólico; una estructura estructurante, dando sentido a la experiencia de la pobreza en un lugar y en un tiempo determinados*” (Ibíd., 2001: 43). Este enfoque cultural del clientelismo permite observar la relación entre las redes políticas y las redes de resolución de problemas; no como meros intercambios políticos o intercambios económicos (favores por votos) sino como un intercambio de lazos sociales (reciprocidad mutua) que configuran el mundo de las prácticas y el mundo de lo simbólico.

Para Auyero, “*el intercambio de favores por votos en el centro de la noción de clientelismo político no representa adecuadamente esta realidad mucho más compleja de relaciones duraderas, narrativas e identidades que son construidas en el funcionamiento diario de los círculos íntimos*” (Ibíd., 2001: 230). Finalmente, esta mediación política no es un proceso evidente sino un conjunto de relaciones, con

sus propias reglas, sus silencios, sus voces, sus trayectorias que se configuran entre las redes sociales y se ponen en práctica entre sus participantes: políticos, mediadores y clientes.

1.1.2 Estudios colombianos

El clientelismo político también ha sido objeto de análisis en Colombia. Los aportes de los estudios interdisciplinarios emprendidos en las últimas décadas dan cuenta de las singularidades de la democracia y el Estado colombiano. En estos estudios persisten las ideas de debilidad institucional del Estado, la poca efectividad del sistema legal y el poco control territorial. Para objetivos de mi investigación, escogí cuatro estudios sobre el clientelismo político y un estudio de contexto político-económico en los 25 años de descentralización en Colombia.

Entre los estudios clásicos se destaca la obra de Francisco Leal y Andrés Dávila, "*Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*" (1991: 1-382). En este estudio se explora la organización de una maquinaria electoral y la eficiente adecuación de las relaciones políticas a la estructura institucional. Su análisis se centra en las coyunturas electorales, donde el intercambio de favores por votos se hace más evidente y donde se legitiman electoralmente estos procesos. Los autores hacen un paralelo de tipos de clientelismo y dos tipos de líderes políticos, que al mismo tiempo corresponden a dos momentos históricos. El primero corresponde a un clientelismo tradicional con predominio de un partido y un jefe político, que por lo general imponen relaciones basadas en el antiguo y difundido valor de las lealtades personales para el mantenimiento de sus clientelas. Principalmente los líderes políticos en este tipo de clientelismo eran propietarios, maestros, comerciantes, e intelectuales que mantenían un prestigio y legitimidad anterior al liderazgo -su poder era de carácter regional y nacional-. Por el contrario, en el clientelismo de mercado no hay predominio de un jefe político, sino la proliferación de nuevos políticos que carecen de prestigio y de recursos propios y por lo tanto, necesitan de los recursos oficiales para su movilidad social y a través de relaciones articuladas en una red vertical sobre la base de intercambio de favores -su poder es de carácter local-. Para los autores la debilidad política del Estado y la base económica prestada por el mismo, ha permitido que el clientelismo se traslade a lo local y que éste asuma un papel articulador en una sociedad marcada por la poca presencia del Estado.

Siguiendo este mismo modelo de análisis, la investigación de Mauricio Villegas y Javier Rebelo *“Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional”* (2010: 1-239) considera que el clientelismo está en contravía al Estado derecho. Su hipótesis básica es que la debilidad institucional del Estado colombiano ha permitido el aumento de relaciones clientelares, su captura y la reconfiguración cooptada de sus instituciones por parte de mafias locales y regionales. Para los autores *“la falta de sintonía entre territorio, economía e institucionalidad da lugar a una presencia diferenciada no sólo del Estado sino de los actores sociales que actúan en cada zona con estrategias y comportamientos distintos”* (Ibíd., 2010: 19). Para Villegas y Revelo, cuando el Estado es incapaz de hacer presencia en lo local, surgen intermediarios que cumplen ciertas funciones de regulación, legitimación y orden a nivel local. Esta situación se convierte en un escenario perfecto para el clientelismo y la captura institucional del Estado, sobre todo en aquellos municipios alejados y afectados por el conflicto armado. No obstante, este estudio es interesante porque presenta cuatro razones por las que el clientelismo ha trascendido de obtener favores y repartir recursos, a perseguir la captura de las instituciones e incluso la reconfiguración cooptada del Estado.

En síntesis, la sociabilidad clientelista crea, refuerza y promueve las sociabilidades tradicionales, con base en que: 1) *“La administración pública ha sido incapaz de controlar todo el espacio que le corresponde a su jurisdicción”* y por tanto delega las funciones públicas a poderes locales; 2) El clientelismo es *“fuente de justicia distributiva”* siendo *“un escape de las clases subordinadas para tener recursos y acceso al poder”*; 3) Ante el déficit de regulación social y de democratización el clientelismo es una *“herramienta para la negociación en entornos conflictivos”*; y 4) es *“un dispositivo para aliviar las tensiones entre lo legal y lo ilegal”* propiciando un mundo social basado en las clientelas y la ley (Ibíd., 2010: 30-33). Para los autores la captura del Estado se debe a los efectos de la política de descentralización, que fue introducida en un contexto pre-moderno caracterizado por el clientelismo, el gamonalismo y el narcotráfico.

Acercándome más al objetivo de mi investigación, el estudio de Eugenia Meneses *“la política nasa y el clientelismo: en el municipio de Páez, Cauca”* (2002: 105-130) ofrece una descripción de los procesos políticos, culturales y económicos en una comunidad indígena posteriores a la constitución

de 1991 y las transferencias de recursos a los resguardos indígenas. Según Meneses la entrada de recursos al cabildo después de 1994, ha permitido la formación de redes clientelares, fundamentadas en las posiciones de poder que empezaron a desempeñar algunos líderes en las organizaciones indígenas. Sin embargo estas redes clientelistas no tienen un sistema idéntico al practicado en los partidos políticos tradicionales.

El reconocimiento cultural y político de las comunidades indígenas en la Constitución de 1991, les permitió establecerse como resguardos y cabildos, y posteriormente acceder a *“la transferencia anual de dineros de la nación a los cabildos indígenas, que los han convertido en administradores de los recursos y a su gobernador en el representante legal de la comunidad con respecto a los mismos”* (Ibíd., 2002: 118). Este acceso a los recursos transformó radicalmente las relaciones entre el Estado y las comunidades, colocando a los cabildos y sus gobernadores como intermediarios con cierta autonomía. Por otro lado, las relaciones entre los líderes indígenas y sus comunidades también cambiaron, las prácticas electorales se convirtieron en una pugna por los puestos burocráticos en el cabildo o la alcaldía, creando *“un conjunto de nuevas relaciones de dependencia alrededor de grupos de personas que ocupan esas posiciones privilegiadas”* (Ibíd., 2002: 120); es decir surgió un nuevo tipo de clientela. Según Meneses, el control sobre los recursos ejercido por un grupo limitado de personas, se debe a que la sociedad del municipio Páez es poco diferenciada, y por tanto las elites son reducidas y tienen mayor poder de decisión. Sin embargo, en su estudio Meneses no analiza a profundidad la forma en que se desarrolla este clientelismo, y lo lee como la mayoría de los autores clásicos: como un intercambio interpersonal de bienes y servicios entre individuos de mayor status económico (patrón) y otros de menor status socioeconómico (cliente). Por lo tanto considero que es deficiente considerar al clientelismo como una relación diádica (patrón- cliente), pues el rol de los intermediarios y mundo de conexiones que genera este actor entre el político y el ciudadano, está siendo obviado.

Finalmente, el estudio de Margarita Chaves y Juan Felipe Hoyos, *“El estado en las márgenes y las márgenes como estado. Transferencias económicas y gobiernos indígenas en Putumayo”* (2011: 115-134), hace una aproximación a esa lógica de Estado que opera en unos márgenes poco controlados. Precisamente este estudio muestra esas **prácticas de estatalidad desarrolladas al interior de los**

gobiernos indígenas ya sea a través de la apropiación en sus discursos de las políticas legislativas, el uso de tecnologías de gobierno (censos, mapas y reportes) y la administración de recursos fiscales (transferencias). Para Chaves y Hoyos, la política de transferencias y la autonomía de los entes territoriales de la nación – departamentos, municipios y resguardos indígenas- convirtió a los gobernadores en *“ordenadores del gasto sin regulación legal y les permitió decidir, según sus propios criterios, qué se hacía, quién lo hacía y cómo se hacía”* (Ibíd.,2011: 119), generando un campo de prácticas de dos tipos: uno hacia la institucionalización: instauración de conocimiento experto (trámites y contratos) y otro hacia la desinstitucionalización: aparición de prácticas alejadas de la reglamentación institucional (uso personalista de los recursos). Sin embargo, estos dos tipos de prácticas no son excluyentes, por el contrario, ofrecen vehículos de articulación *“entre sujetos ubicados en diferentes espacios de poder, que permite el acceso a recursos y redes que de otra manera no estarían a su alcance y sin los cuales las posibilidades de gobernar serían nulas”* (Ibíd., 2011: 130).

En conclusión, **las prácticas de estatalidad basadas en la institucionalización de formas legales y en desinstitucionalización por medio de empresas clientelistas, configuran un nuevo sujeto social en un complejo juego identitario.** Por lo tanto, el proyecto de nación aplicado según *“políticas fragmentarias, desconectadas en sus ámbitos normativo y ejecutivo y puestas en manos de múltiples funcionarios”* (Ibíd., 2011: 131) conducen a una multiplicidad de actores con intereses particulares, que se construyen y constituyen en los márgenes de Estado.

1.1.3 Descentralización en Colombia: Descentralización política y fiscal

Finalmente, para entender el contexto de los estudios colombianos sobre el clientelismo, debemos entender *¿cómo actuó la descentralización política y fiscal en ámbitos locales?, y ¿Qué alcances y limitaciones tuvo el proyecto descentralizador en Colombia?* Primero, la descentralización redefinió las responsabilidades de gasto en todos los niveles de gobierno, modificando así el sistema de transferencias del nivel central hacia los gobiernos municipales y departamentales.

La descentralización empezó entre los años 1983-1986 y fue avalada posteriormente en la constitución de 1991 por el artículo 287: *“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (...). En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que le correspondan, 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, 4. Participar en las rentas nacionales”* (Gutiérrez; 2010: 17-18). Por otro lado, la descentralización fiscal tomó eco en los artículos 356 al 364 del título XII, Capítulo 4, donde se creó el Fondo Nacional de Regalías, que reconoce como beneficiaria de las regalías a las *“entidades territoriales en las cuales se explotan y los puertos fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables”* (Ibíd., 2010: 18). Diez años después, en el 2001 mediante el acto legislativo 01, se modifican los artículos 151, 288, 356 y 357 (servicios a cargo de la nación y las entidades territoriales y la participación de los Ingresos Corrientes de la Nación) que establece parámetros y procedimientos de administración y ejecución de los recursos de transferencias a los resguardos y en el acto legislativo 04 de 2007, se *“modificó el destino y asignación de los recursos del sistema general de participaciones, creando un sistema de monitoreo, seguimiento y control al gasto de las entidades territoriales”* (Ibíd., 2010: 19).

Diversos analistas han evaluado el deterioro, las limitaciones y alcances del proceso de “descentralización”. Entre las críticas se encuentran: a) el persistente déficit fiscal de la nación y su posible relación con las transferencias generadas por la descentralización, b) la inversión pública local sigue sin reflejar las prioridades, necesidades y posibilidades de las entidades territoriales, c) la corrupción en el manejo de los recursos de inversión y la debilidad o ausencia de un efectivo control de las veedurías ciudadanas, d) la ilegitimidad de las instancias de representación y gobierno, e) precarios logros alcanzados en el desarrollo de formas de asociatividad territorial (Ibíd., 2010: 11-13).

Del mismo modo, en los anteriores estudios colombianos se ha llegado a plantear que *“la captura del Estado (CdE) se debe a las particulares instituciones —propias de la descentralización— las que, una vez introducidas en un contexto premoderno caracterizado por el clientelismo, el gamonalismo y el narcotráfico, terminan siendo capturadas y adaptadas a los intereses legales e ilegales dominantes en el municipio”*(García y Revelo,2010: 76) y que la entrada de recursos a los entes territoriales ha

contribuido a que el clientelismo se trasladara a lo local, influyendo en la generación de prácticas clientelistas.

A continuación expondré algunas conceptualizaciones teóricas sobre clientelismo político desde algunas perspectivas antropológicas, politólogas y sociológicas. Sin embargo, como anuncié al inicio de este capítulo, el enfoque teórico de mi investigación intentará tomar distancia de dos modelos de análisis: el político cultural y el de mercado, para desarrollar una tercera línea teórica que toma como base las “redes sociales”, y finalmente presentar la propuesta teórico-metodológica de “red clientelista” que utilizaré para identificar el fenómeno dentro del Resguardo de Cumbal.

1.2 Elementos y propiedades del concepto de clientelismo

Cuando se habla de clientelismo se recurre a dos figuras principalmente: como un epifenómeno de la debilidad del Estado para administrar los conflictos de la sociedad y/o como institución informal que provee de recursos materiales e instrumentales a particulares. No obstante, al intentar contrastar estas posturas con estudios específicos, el interrogante de cómo se configura este fenómeno dentro de una sociedad, no es resuelto. Generando que los estudios sobre éste fenómeno se hayan tornado predecibles, en tanto han centrado su análisis alrededor de las figuras: «patrón-cliente», sus prácticas y discursos; pero han dejado de lado en algunos casos el papel de los mediadores en la relación del patrón y el cliente, y el mundo de conexiones entre estos actores. Para intentar superar esta problemática, se tomarán los conceptos de redes sociales, redes de resolución de problemas, redes de confianza, y su configuración en la acción política. En razón a que, *“la acción social no tiene lugar nunca en un campo yermo y homogéneo, sino que requiere y produce sin cesar configuraciones específicas: comunidades, corporaciones, asociaciones, redes, que determinan y, literalmente, dan forma a la acción individual”* (Escalante, 1995: 33).

Las relaciones clientelistas, las prácticas y los discursos, entendidas como una forma de acción política, no pueden ser entendidas conceptualmente sin ser atendidas las redes sociales como elementos que dan formas a las conexiones políticas entre los clientes y el patrón. No obstante, para defender esta posición, se expondrán las dos líneas teóricas sobre el clientelismo: el político-cultural y

el de mercado, argumentando sus carencias teóricas y metodológicas, para finalmente exponer la herramienta conceptual a utilizar: «Las redes clientelistas»

1.2.1 Clientelismo político

Se ha denominado «clientelismo político» a una forma clásica de intermediación política y social. La intermediación política es entendida como resultado de la deficiencia institucional en las nuevas democracias latinoamericanas. Para O' Donnell (1996) *“las nuevas poliarquías están a lo sumo pobremente institucionalizadas. Pocas parecen haber institucionalizado algo más que las elecciones, al menos en los términos que uno esperaría al mirar las viejas poliarquías. Pero las apariencias pueden engañar, dado que existen otras instituciones, si bien no las que a muchos de nosotros nos gustarían o que reconoceríamos fácilmente”* (Auyero, 2001: 35), entre ellas el clientelismo.

Al considerar al clientelismo como una “institución informal” en términos de O' Donnell, implica que ésta sea conocida, aceptada y efectiva, así no cuente con personalidad jurídica ni identidad formal reconocible. Dicho de otra manera, así el clientelismo sea fuertemente practicado y aceptado dentro de unas relaciones clientelares, éstas no necesitan ser aprobadas normativamente. Por el contrario estas relaciones están basadas en entendimientos y mecanismos informales, aun cuando existan altos niveles de compromiso y obligación por parte de los involucrados. Del mismo modo el clientelismo es entendido como una institución informal complementaria a las instituciones formales, sobre todo cuando proveen a los ciudadanos de mecanismos e información para acceder a ciertos beneficios otorgados por el Estado.

Sin embargo, considerar al clientelismo como un fenómeno producto de la debilidad de Estado, es insuficiente. Para Escalante y Lomnitz, el clientelismo no debe ser visto como una monstruosidad ajena a los mecanismos burocráticos y legales del Estado moderno, sino una consecuencia necesaria de ello, debido a que *“la relación entre Estado y sociedad no es, en absoluto mecánica ni transparente,...«La sociedad no es una simple suma de individuos y no hay automatismo alguno en la acción de Estado».* Por tanto la relación de los individuos con las instituciones públicas, la gestión de sus intereses, como el logro de su obediencia, requieren la operación de una maquinaria de

intermediación” (Escalante, 1995: 34). Esto implica que la instauración del Estado moderno no acabó absolutamente con los intermediarios para ejercer sus operaciones, por el contrario, ha sido el clientelismo el fenómeno que da cuenta que la mediación entre la autoridad de Estado y los ciudadanos, sigue vigente.

Para Escalante el problema se debe a que el aparato político y burocrático del Estado en Latinoamérica no ha tenido suficiente control y coordinación del conjunto de funciones políticas, administrativas y militares, obligando a las autoridades políticas a negociar su posición con los “notables locales”. Esto provocó que la vida política se centrara en tramas regionales, pues el “*control que podía tener la autoridad central sobre los funcionarios locales era muy precario*” (Escalante, 1993: 102). Por otro lado, en Leal y Dávila esta debilidad política del Estado se debe a la “*poca capacidad para mediar institucionalmente en los conflictos de la sociedad*” (Leal y Dávila, 1991: 23) sobre todo en las localidades, permitiendo así que estructuras clientelistas tomaran fuerza en aquellos grupos de notables locales.

Estos intermediarios locales y parcialmente autónomos han logrado sustentar su poder gracias a un marco informal de satisfacción de necesidades individuales, en el cual se establecen unas relaciones voluntarias, selectivas y cargadas de afecto, como también la consolidación de un contrato informal de intercambio de bienes por lealtad política. Para Auyero (2001) el clientelismo debe ser entendido como “*el intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre masas y élites*” (Auyero, 2001: 35), que perdura como una institución no formal, influyente, a veces oculta, y que no está destinada a desaparecer ni mantenerse en los márgenes. Para los anteriores autores la clave para entender el clientelismo radica, en que éste debe ser visto como un mecanismo tradicional de cooptación política o soporte electoral.

De igual forma, Gutiérrez y Dávila (2001) consideran al clientelismo como un “*mecanismo no institucional de lealtades asimétricas, mediante el cual se intercambian bienes y servicios por apoyo electoral*” (García y Revelo, 2010: 24) al interior de una amistad instrumental entre desiguales; desigualdad originada por la “*diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente*

ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos” (Audelo, 2004: 127). No obstante, esta relación clientelar diádica (patrón-cliente) presenta grandes vacíos teóricos y metodológicos, pues no permite entender el mundo de conexiones políticas, sociales, económicas y culturales entre los políticos y su clientela.

1.2.2 Clientelismo y cultura política

Algunos autores consideran que el clientelismo es más que un fenómeno político, es también “*una forma de vida; una cultura y hasta una concepción de la sociedad (...) para las personas involucradas en entornos clientelistas, las reglas sociales que regulan el intercambio de favores, la fuerza de lealtades, las obligaciones recíprocas, las alianzas, etc.; son reglas por lo general, más poderosas y con mayor capacidad para determinar los comportamientos que las normas formales de derecho*”(Ob. Cit., 2010: 30). Las prácticas clientelistas marcadas por esas -memorias múltiples, tradiciones heterogéneas, valores, creencias, experiencias sociales y personales acumuladas- son denominadas como cultura política. La cual está “*enraizada en redes, hecha cuerpo en performances y actualizada y (re)procesada en prácticas concretas*” (Auyero, 2001: 42).

Para esta perspectiva, es la cultura política la que permite otorgar un orden político a la sociedad. Esta construcción social de lo político, convierte a la cultura política “*el ámbito de las prácticas y las instituciones, conformadas a partir de la totalidad de la realidad social y que, históricamente, llegan a ser consideradas como apropiadamente políticas*” (Escobar, Et. Al; 2001: 26). En este caso, ha sido el clientelismo un fenómeno que dota de sentido y unidad a las prácticas sociales. Incluso se ha llegado a plantear la existencia de una cultura clientelista en oposición a una cultura ciudadana. La primera regida por la influencia personal y en busca de intereses particularistas, y la segunda sometida por la ley y en busca del bien común. Sin embargo, nada de eso las hace incompatibles en la práctica, por el contrario dan lugar a complejas combinaciones en lo simbólico y material. De este modo “*un individuo puede orientar su acción de acuerdo con las exigencias de la red o la configuración que sea, sin dejar de cumplir con la ley; (...) puede ser ciudadano sin dejar de pertenecer a una clientela*” (Escalante, 1993: 33).

No es posible identificar una cultura política por fuera de la acción política; como tampoco es posible identificar una cultura clientelista por fuera de los recursos políticos involucrados: favores, servicios y lealtad. Por consiguiente, las prácticas clientelistas no son sólo resultado de una serie de valores, normas, tradiciones o síntesis de una forma de vida; sino también son efecto de los recursos políticos y económicos disponibles. Más adelante se expondrá que tan necesario son estos recursos para movilizar servicios, lealtades, confianza y apoyo electoral.

1.2.3 clientelismo de mercado

La tercera línea teórica y complementaria de las anteriores, es la del «clientelismo de mercado». Que tiene como característica única la base económica prestada por el Estado. Para Leal y Dávila “*el moderno clientelismo político mercantil es alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo y difundido valor de las lealtades*” (Leal y Dávila, 1991: 47). Éste tipo de clientelismo se construye dentro de relaciones articuladas horizontal y verticalmente¹, donde el intercambio de favores se hace con base en el control de los recursos oficiales. Los recursos y servicios que se distribuyen dentro de estas relaciones clientelares son: “*los instrumentales (políticos y económicos) y los sociables o expresivos (promesas de lealtad y solidaridad)*” (Auyero, 2001: 38). Estos recursos se distribuyen entre los «**patrones, mediadores y clientes**»², quienes establecen relaciones contractuales de tipo informal. Lo característico en el clientelismo de mercado es “*su carácter local y particularista de la representación que ofrece*” (García y Revelo, 2010: 25). En el clientelismo de mercado los políticos hacen uso particularista de recursos públicos, sobre todo en el control de la distribución de los cargos burocráticos del Estado.

Para esta noción de clientelismo, es el intercambio de bienes y servicios por apoyo político sustentado en la base económica prestada por el Estado, el pilar para entender su desarrollo dentro de un grupo social. Sin embargo, no es absolutamente acertado el presuponer que son los favores, bienes y servicios lo que provocan el apoyo político y los votos. Para Auyero (2001) es confundir la circulación de estos elementos, con los principios generadores del clientelismo.

¹Vertical al ser considerado el clientelismo como un arreglo jerárquico y horizontal al incluir dentro de sus redes a asociaciones locales o grupos populares organizados.

²Actores desarrollados en Lomnitz (1975,1988) y retomados en Auyero (1997, 2001), Durston (2005)

En consecuencia, es insuficiente teórica y metodológicamente considerar al clientelismo como una institución informal de intermediación política que suple el vacío de la debilidad institucional del Estado, o como un tipo de prácticas que nacen de una cultura política dominante y de una cultura clientelista, como también es limitado considerarlo como un mero intercambio de favores, bienes y servicios por apoyo político entre patrones, mediadores y clientes. Pues no permite establecer el mundo de conexiones entre las diferentes relaciones entre sus actores, las prácticas, discursos, concepciones culturales, identidades individuales y colectivas que se ponen en juego en estos intercambios. Por lo que es necesario vincular en este análisis los conceptos de redes sociales, redes de confianza y redes de solución de problemas, y cómo estas redes se configuran dentro de la acción política, para así entender la configuración del clientelismo en una sociedad.

1.2.4 red clientelista

El clientelismo en términos de Durston (2005) no debe tomarse como un simple intercambio de favores por votos. Sino como *“un conjunto de relaciones personales, con elementos de afecto y reciprocidad difusa, operando como una extensión de las redes de ayuda mutua, que cabe plenamente en el marco conceptual del capital social, como una forma vertical, asimétrica de capital social individual”* (Ibíd., 2005: 7-8) y que se retroalimenta con *“actitudes de confianza en un círculo virtuoso de acumulación de capital social, sea de propiedad de un individuo o de una colectividad”* (Ibíd., 2005: 5). El clientelismo por tanto se define como una forma de capital social³, en tanto les permite a los individuos el intercambio material y simbólico en una red de relaciones con un grado de institucionalidad. Sin embargo, el capital social se vuelve nulo cuando se disminuye la capacidad de una red de movilizar los recursos del mismo.

En este sentido, es el concepto de redes sociales el que permite comprender el desarrollo del clientelismo, pues éstas *“ofrecen el control de cierto tipo de recursos y cuentan siempre con mecanismos de inclusión y de exclusión que les permiten, cualquiera que sea su naturaleza, servir de referencia para las identidades de los individuos (...) son forma de vinculación social y de*

³ El capital social es entendido en Bourdieu como *“la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos. Expresado de otra forma, se trata aquí de la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo”* (Bourdieu, 2001:148).

reconocimiento, que producen orden por medio de la confianza” (Escalante, 1995: 35). El clientelismo depende de las redes sociales por su capacidad de movilizar recursos, su acción vinculativa y la producción de confianza, siendo todas estas esenciales para el desarrollo de la política en el sentido que les permite a los políticos el mantenimiento de un grupo electoral y a los ciudadanos su inclusión en las políticas públicas.

Las redes sociales en términos de Granovetter (1973) se componen de vínculos, éstos pueden ser fuertes, débiles o ausentes. Los vínculos se miden de acuerdo a la *“influencia e información, la oportunidad de movilidad y la organización comunitaria (...) la fuerza de un vínculo es una (probablemente lineal) combinación del tiempo, la intensidad emocional, intimidad (confianza mutua) y los servicios recíprocos que caracterizan a dicho vínculo”* (Oyarzun, Et. Al; 2011: 119-132). Por lo tanto, un vínculo fuerte se presenta cuando hay una alta concentración de influencia, información, confianza y reciprocidad. Por el contrario, un vínculo débil se presenta cuando hay una baja concentración de influencia, confianza y reciprocidad. Dependiendo del vínculo –fuerte o débil- entre la red y el patrón se definen las relaciones de reciprocidad; es decir, cuanto más alta sea la confianza, la lealtad, la influencia bilateral, es más probable el apoyo político y la inclusión de estas redes en los beneficios. Por lo tanto el grado de eficacia de los vínculos dentro de las redes y de éstas con los políticos, no debe pasar por alto en el análisis de las relaciones contractuales de intercambio instrumental y de sociabilidad del clientelismo.

Al igual que la acción social y la acción política, el clientelismo no es un fenómeno homogéneo ni limitado, sino un fenómeno social que produce y requiere de redes para su configuración. Siguiendo este lineamiento no es erróneo hablar de “redes clientelistas”, entendidas como una forma de sociabilidad en las que se involucran tres actores: patrón (político), mediador (grupos bisagra o de articulación) y cliente (ciudadanos o grupos organizados).

Primero, esta red clientelista no es del todo vertical ni horizontal, en tanto hay ejercicios de dominación y subordinación por parte de los tres actores. Segundo, el funcionamiento de la red depende exclusivamente del tipo de recursos intercambiados (información, favores y apoyo electoral) y el tipo de vínculos entre los participantes (lazos de confianza y reciprocidad). Por lo tanto, cuando

se presume que *“los juegos políticos de “pirámide” o de “red” no necesariamente son bilaterales”* y que *“ el clientelismo puede presentarse entre individuos de igual status social donde la reciprocidad, sobra notarlo, suele ser violada por una de las partes”* (Gómez, 1984: 42), se habla justamente de que el clientelismo no es absolutamente jerárquico, y que si la reciprocidad es violada se debe a la existencia de un vínculo débil entre patrón, intermediario y cliente, provocado por la falta de confianza. Anteriormente se mencionó la importancia de la confianza, ya que sin un mínimo de confianza no se puede desarrollar el clientelismo, ¿cómo participar en una red clientelista sin una mínima confianza en obtener algún tipo de recompensa? Tercero, la red clientelista no sólo satisface necesidades que la estructura legal no resuelve, sino que proporciona vías de movilidad social a quienes estarían excluidos por los caminos tradicionales de ascenso personal. Y cuarto, las relaciones que se establecen dentro de la red son estratégicas, selectivas, competitivas, jamás permanecen estáticas, son totalmente móviles, y actúan de acuerdo a los beneficios que estas garanticen. Estas relaciones se potencializan o se dificultan según la debilidad o fortaleza de los lazos sociales y los recursos que éstos movilizan. Para Auyero los *“lazos que vinculan a los mediadores con su círculo íntimo son densos e intensos; y los lazos con el círculo exterior son más ocasionales e intermitentemente activados”* (Auyero, 2001: 109). Es decir, los lazos se vuelven débiles en los círculos externos a la red donde los vínculos de amistad o de parentesco se vuelven ficticios, y se fortalecen en los círculos íntimos donde los lazos son más cercanos y cotidianos.

Para observar el funcionamiento y la capacidad de los lazos sociales y su relación con las redes políticas, es necesario recurrir a dos conceptos: Redes de resolución de problemas y Redes de confianza. Las primeras funcionan al interior de redes de parentesco y vecindad, son el resultado de múltiples estrategias de sobrevivencia en poblaciones marginales y actúan como un sistema de seguridad social⁴. Autores como Lomnitz (1975), Friedman y Salguero (1988), las han denominado como redes informales de reciprocidad o ayuda mutua, que permiten la sobrevivencia material y la constitución de entramados culturales y simbólicos. Los bienes y servicios intercambiados en una red de reciprocidad son: a) información, b) asistencia laboral, c) préstamos, d) servicios y e) apoyo moral. En el análisis de Auyero se proponen cuatro redes de resolución de problemas: 1) Las unidades

⁴Las estrategias de sobrevivencia han sido estudiadas por: Mingione (economía popular); Lomnitz, Friedman, Salguero y Auyero (redes informales de reciprocidad o ayuda mutua).

básicas,²) la iglesia,³) los referentes políticos (municipalidad), y 4) los planes estatales de ayuda (programas asistencialistas), que actúan como lazos sociales y como fuente de recursos para la sobrevivencia y que han sido fuertemente instrumentalizadas por las redes clientelistas.

Cuando las redes políticas entran en contacto con las redes informales de reciprocidad, las estrategias de sobrevivencia se constituyen en «*avenidas de participación*» o enclaves de acceso a recursos estatales y/o a auxilios otorgados por un partido político. Las redes políticas son “*un conjunto de contactos regulares o conexiones sociales similares entre individuos o grupos en los cuales, al menos uno de ellos es miembro de un partido político o un funcionario estatal*” (Ibíd., 2001: 100). Estos miembros de anclaje se conocen como «mediadores» y son los que permiten una conexión entre las redes de resolución de problemas y las redes políticas. Su función es canalizar “*recursos, bienes y servicios del partidos o de una estructura estatal particular hacia el espacio de la comunidad a través de una organización partidaria particular*” (Ibíd., 2001: 104), como también canalizar “*el apoyo desde los clientes a la persona que controla los recursos*” (Ibíd., 2001: 98). Para Auyero el poder del mediador se deriva de su posición en la red, y dicho poder consiste en la monopolización de la información y en su capacidad de obstruir o facilitar el flujo de demandas, favores, bienes y servicios, desde o hacia una comunidad. El mediador utiliza tres recursos: las carencias materiales de comunidades, su conocimiento e influencia en ellas, la ineficiencia administrativo-burocrática y su contacto directo con el patrón.

Por otro lado las redes de confianza, los recursos que éstas manejan y sus conexiones con la política, son analizados por Charles Tilly (2010) en su libro “*Democracia*”. En primer lugar, las redes de confianza consisten en “*conexiones interpersonales ramificadas, que consisten en fuertes vínculos, dentro de los cuales la gente pone en práctica recursos, empresas valiosas, consecuenciales y de largo plazo, aun a riesgo de errores, fallos o a la poca destreza de los demás*” (Ibíd., 2010: 116). Los elementos que las caracterizan son: 1) las conexiones en red, 2) lazos vigorosos entre sus miembros, 3) conformación de empresas colectivas de ayuda mutua y 4) confianza ante posibles riesgos de fallos individuales.

La integración de las redes de confianza en la política pública les permite a sus integrantes tener acceso a recursos políticos y a las redes clientelistas la conformación de una base electoral. Para Tilly los recursos políticos incluyen beneficios y castigos que influyen en la participación de las personas en la política. Éstos se dividen en: Coerción, capital y compromiso. La *coerción* es definida como “*los medios de acción concertados que por lo general causan pérdidas o daños a personas, posesiones o relaciones que sustentan a los actores sociales*”, el *capital* es considerado como aquellos recursos tangibles, transferibles, que pueden producir ganancia y ser ejecutables, y el *compromiso* significa “*las relaciones entre personas, grupos, estructura o posiciones que promueven tenerse en cuenta mutuamente* (Ibid., 2010: 122 -123)”.

También, en estas redes los intermediarios juegan un papel clave en las conexiones políticas entre las redes de confianza y la política pública. Hay dos tipos de intermediarios parcialmente autónomos: a) las entidades formales con intereses putativos (sindicatos, asociaciones, iglesias) y b) elites locales con influencia en el gobierno. Los primeros pueden representar públicamente los intereses colectivos y los segundos suelen subordinar las redes a empresas meramente electorales. Sin embargo, Tilly (2010) propone que estas redes de confianza pueden ser integradas a la política pública, siempre y cuando se haga por medio de acuerdos controlados por el Estado y se creen garantías para sus empresas colectivas, valiosas y de largo plazo. De acuerdo a lo anterior, el clientelismo implica la integración indirecta de las redes de confianza en la política pública y el fortalecimiento de la autonomía y el poder de los intermediarios. De igual manera las redes clientelistas les permiten a los mediadores sancionar a aquellos que intenten escapar del contrato y/o premiar aquellas relaciones de amistad y confianza para así consolidar el apoyo electoral.

Auyero y Tilly proponen por tanto hacer una distinción entre intermediario y mediador. El primero se establece como una institución formal o informal (sindicato- poder autónomo) de intermediación entre el Estado y los ciudadanos; por el contrario el mediador es una pieza de anclaje entre el patrón y el cliente, es el que crea el contacto y distribuye los recursos otorgados por el patrón.

1.3 Esquema de análisis y problema de investigación

Hasta ahora se ha tratado de conceptualizar la red clientelista, ya sea definiendo su campo de acción: «la relación entre Estado y ciudadanos»; los recursos políticos, sociales y económicos que se accionan: «bienes, servicios, movilidad, confianza, lealtad y apoyo político» ; los actores involucrados: «patrón, mediador y cliente»; las normatividades sociales implicadas: «valores, creencias y experiencias acumuladas»; y la sociabilidad impuesta: «capacidad de inclusión-exclusión entre las redes sociales y la acción política de acuerdo a los recursos, las normas sociales y los actores involucrados». Sin embargo, lo importante es lograr contextualizarlo de acuerdo a un momento histórico y según la población afectada para que permita responder ¿cómo éste fenómeno se configura y modifica la dinámica interna de una sociedad?, y ¿cuáles son factores que influyen en su configuración? Para responder a estas cuestiones, propongo como caso de estudio al Cabildo indígena del Resguardo de Cumbal, ubicado al sur de Nariño. Planteando como hipótesis inicial, que la configuración de redes clientelistas en el gobierno indígena se debe a unos elementos endógenos y exógenos al Resguardo, como son: a) la existencia de un cuadro agudo de necesidades básicas insatisfechas en la comunidad; b) limitaciones internas de las autoridades tradicionales y la comunidad misma; y c) la influencia de la cultura política de tipo clientelista predominante en el entorno municipal.

Como había argumentado anteriormente, el clientelismo debe ser entendido en función de las redes sociales. Primero, porque permiten identificar un mundo de conexiones que se generan entre los diferentes actores, y los recursos materiales y simbólicos que se movilizan dentro de estas conexiones. Segundo, por su acción vinculativa al proporcionar vías de movilidad social –siempre y cuando existan lazos de confianza (fuertes o débiles)-.

En el caso del resguardo de Cumbal, es factible definir los actores involucrados en estas redes clientelistas: «el candidato a gobernador, los grupos de apoyo (juntas veredales) y los seguidores». Las relaciones entre estos actores y el cumplimiento de los contratos no formales (promesas) está fuertemente influenciado por los lazos de confianza entre candidato, grupos de apoyo y seguidores; es decir, a mayor cercanía y confianza entre los actores mayor es el compromiso y cumplimiento de

contratos, y a menor cercanía y confianza entre los actores menor compromiso e incumplimiento de contratos. En términos de Tilly (2010), se puede sostener que las redes clientelistas están compuestas de coerción, capital y compromiso: en términos de convenir relaciones, donde las redes clientelistas pueden sancionar a aquellos que intenten escapar del contrato y/o premiar aquellas relaciones de amistad y confianza para así consolidar el apoyo electoral.

Para la delimitación temporal del estudio se ha tomado un periodo de 6 años, que corresponden al tiempo de rotación del cargo de gobernador entre 6 de las 9 veredas del resguardo de Cumbal, como también corresponde al período de entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 y el Acto legislativo 04 del 2007 que propone un sistema de monitoreo y control de los recursos. Lo que también permite percibir la relación entre las normas tradicionales (rotación de cargo) y la instauración de prácticas de estatalidad (administración de recursos fiscales).

CAPÍTULO 2

“NOSOTROS ESTAMOS CATALOGADOS COMO UNA COMUNIDAD POBRE”: NECESIDADES INSATISFECHAS Y MEDIACIÓN POLÍTICA.

Este capítulo tiene como finalidad describir un contexto de privación material y que en hipótesis ha promovido la formación de redes clientelistas, pues son éstas las que permiten la sobrevivencia material y la constitución de entramados culturales y simbólicos al interior del resguardo. Para llevar a cabo dicho objetivo, el capítulo se dividirá en dos partes. La primera está dedicada a hacer un breve recuento histórico de la trayectoria política, económica y cultural del resguardo de Cumbal después de la recuperación de tierras y la constitución de 1991, en ésta primera tomaré algunas experiencias de vida de los habitantes del resguardo -siendo éstos los actores que han gestado, sentido, y vivido las continuidades y discontinuidades en su trayectoria política, económica y cultural-. La segunda parte de este capítulo buscará describir las condiciones de vida actuales de la población del resguardo a través de los datos del censo levantado por el Cabildo en el 2012 y de cómo estas necesidades son solventadas a través de la mediación política.

2.1 Algunos aspectos históricos del resguardo:

El resguardo de Cumbal tiene su origen histórico en la batalla legal librada en el siglo XVIII, en la cual se titulan las tierras del *Gran Cumbal*⁵ en la escritura 228 de 1908 firmada por la Real Provisión de la Corona Española a los caciques en 1758. Estas batallas legales emprendidas por los líderes indígenas a lo largo de los últimos cuatro siglos, legitimaron a los líderes indígenas en el decenio entre 1975 y 1985 para recuperar las tierras comunales del resguardo. Sin embargo, la legislación nacional requirió a los indígenas presentar “*formas específicas de evidencia histórica para comprobar sus reclamos de tierras o autoridad política*” (Rappaport, 2005: 24-25), por lo que fue necesario recurrir a la memoria colectiva y a los vestigios materiales para asegurar que el resguardo hizo parte del asentamiento de la nación de los Pastos y que sus habitantes son descendientes de este pueblo⁶.

⁵El Gran Cumbal está conformado por 4 resguardos: Mayasquer, Chiles, Panán y Cumbal.

⁶ Entre los vestigios se encuentran, las tumbas ceremoniales desenterradas en los procesos de siembra y cultivo, como también los petroglifos grabados en la piedra conocida como “piedra de Machines”.

De acuerdo con Rappaport, (1987: 7-31), la primera recuperación se hace en el Llano de piedras en 1975 y en los siguientes diez años se recuperan las haciendas, la Boyera, el Laurel, la Poma y las Playas. Esta lucha por la tierra y de sus componentes étnicos es casi *“una reacción defensiva, casi desesperada, de indígenas empobrecidos que veían impotentes cómo sus territorios eran ocupados y se convertían en terrajeros”* (Castillo, 2007: 102). Las recuperaciones según Castillo (2007) y Rappaport (1987) fueron acciones colectivas de indígenas desposeídos, *“pero en cuya memoria colectiva de que estas tierras les pertenecían”* (Ibíd., 2007: 100). Así lo expresa el manifiesto hecho por líderes de la recuperación:

“El territorio indígena del Gran Cumbal (...) nos pertenece por derecho mayor, por derecho de ser los primeros que la poblamos y la trabajamos, primero por los antepasados, hoy por nosotros. (...) reconocer y defender el territorio indígena del Gran Cumbal como territorio de pertenencia colectiva que todos los indígenas y descendientes de los antepasados abuelos y mayores. Pertenencia colectiva que debe perdurar ahora y siempre”. (Cabildo Indígena Gran Cumbal, 1985: 8).

Para Castillo (2007), la escasez de tierras junto con el crecimiento demográfico de las comunidades indígenas fueron factores detonantes del proceso de recuperación de tierras, aunque no los únicos. Para dos comuneras de distinta generación, la recuperación de tierras fue y sigue siendo legítima en términos económicos:

Las recuperaciones de tierras se hicieron porque la gente blanca estaba apoderada de las tierras y los indígenas no teníamos tierra para trabajar, entonces la idea fue recuperarlas y repartir a las personas que no tenían. (Reunión cabildo con mujeres jóvenes, resguardo de Cumbal, Cumbal, 27 de agosto 2012).

Fue por necesidad de la gente, porque necesitaban ampliación para los animales, para el sostenimiento del vivir, y pues sacó adelante a mucha gente que no tenía donde hacer sus viviendas, donde mantener sus animales y fue bien favorable, en mi concepto (Reunión cabildo con mujeres mayores, resguardo de Cumbal, Cumbal 27 de agosto 2012).

Durante este proceso el cabildo asumió un papel de mediador entre la comunidad, los terratenientes y el Estado. Y aunque el papel del cabildo fue fundamental dentro del resguardo, fueron las acciones

colectivas las que permitieron retomar las tierras. Pues la “*recuperación, como acción colectiva, implica una estrategia y una organización social que se caracteriza porque los líderes no aparecen, sino el colectivo. Esta forma de acción permite salvaguardar la integridad física de los dirigentes durante la toma de las haciendas*” (Ibíd., 2007: 115). Tanto líderes como comuneros reconocen la acción del cabildo durante este proceso como fundamental:

El papel del cabildo fue fundamental, porque fue quien organizó a la comunidad. Primero planificaba todo lo que se podía hacer, los alcances (...) y al mismo tiempo el cabildo se encargaba de manejar los asuntos diplomáticos con el gobierno nacional, con los propietarios de la tierra y lograr esa concertación. Siendo mediadores ante la comunidad y ante los terratenientes para poder lograr ocupar el territorio. (Líder pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 agosto de 2012).

Acá, sí ha sido por la lucha de los mismos indígenas organizados, ya estuvo el cabildo en frente, los mismos gobernantes, las autoridades tradicionales que se organizaron y dijeron: (...) no, esas tierras fueron nuestras y tenemos nuevamente que retomarlas, y entraron hacer eso con los títulos, y los amparos que las comunidades y los cabildos tenían (...) y en base a eso logramos recuperar eso. (Reunión alcaldía con hombres mayores, resguardo de Cumbal, Cumbal, 20 de agosto 2012).

2.1.1 La recuperación de tierras para la reconstrucción de derechos

Las recuperaciones, las asambleas y las marchas como repertorios de acción permitieron que surgiera un escenario político viable para la reivindicación cultural, económica y social de los pueblos indígenas hasta el punto de “*desafiar el estatuto de la nación mestiza al exigir el reconocimiento de la nación diversa*” (Ibíd., 2007: 93). Por lo tanto las recuperaciones deben ser entendidas como un método de resistencia étnico-cultural y el motor del moderno movimiento indígena.

Para un líder pastos, las reuniones, las marchas y las recuperaciones, como procesos de base comunitaria significaron un factor decisivo para visualizar la comunidad en un proyecto político social y cultural basados en un pasado, una historia, y un territorio.

“se me metió en la cabeza que los derechos que tenemos nosotros como pueblos indígenas son fundamentales y que a través de la recuperación de la tierra se nos iban a venir más oportunidades a

los indígenas para seguir luchando por las diferentes cosas que hay que hacer por la comunidad, como son salud y educación y otros sectores que son importantes para nuestras comunidades indígenas” (Líder pastos, ex gobernador del resguardo de Cumbal, Cumbal, 19 agosto de 2012).

Un segundo proceso que se vivió al interior de las comunidades fue el “*proceso de reinención de la tradición*”⁷, mediante la reconstrucción de representaciones que legitimaron e inspiraron la acción colectiva y que en opinión de un líder pastos representó la “*recuperación del pensamiento propio*”, el cual se “*manifiesta en el fortalecimiento del sentimiento de pertenencia a una comunidad de origen y de destino*” (Ibíd., 2007: 115).

El intercambio de experiencias, el fortalecimiento y la reconstrucción del pensamiento de las comunidades andinas, se inicia en lo que se denominó: la recuperación del pensamiento propio, esto nos permitió seguir avanzando en la conquista y en la reconstrucción de los derechos. De 1975 a 1985, Cauca, Nariño y otros departamentos inician el movimiento bastante amplio en lo que se denomina la recuperación de la tierra y entre eso la recuperación de los derechos políticos. Los que fueron fundamentos para poder formular algunos articulados, en este caso con Taita Lorenzo Muelas en la constituyente, y así colocar ese postulado filosófico de la reconstrucción de los derechos de los pueblos originarios. En ese entonces es donde el movimiento coloca en la constitución varios de esos postulados que se venían gestando en la construcción y en la recuperación de la tierra. (Líder pastos, ex senador de la República, Cumbal, 19 agosto de 2012).

De esta manera, el activismo étnico permitió a los cabildos y resguardos ser instituciones reconocidas ante la Constitución de 1991. Entre los principales artículos del marco constitucional que reconocen estas instituciones están: el Art 7 que “*reconoce y protege la diversidad étnica y cultural*” y los Artículos 286, 287, 329 y 330 que definen a los territorios indígenas y a los cabildos como “*entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y de la ley y, en tal virtud, tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como a participar en las rentas nacionales; estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus*

⁷ HOBSEAWM (1983). Tomado de Castillo (2007: 113).

comunidades, los cuales, entre otras funciones, ejercen la de percibir y distribuir sus recursos” (Alcaldía de Bogotá, 2010).

Consecutivamente en 1994 los resguardos empiezan a participar de los ingresos corrientes de la Nación a través de la Ley 60 de 1993, en la que se establece que *“los recursos a que tienen derecho los resguardos indígenas por su participación en los ingresos corrientes de la Nación son de su propiedad y sus autoridades decidirán sobre su destinación, de acuerdo con sus usos y costumbres y en conformidad con el decreto”*. Consecutivamente en el 2002 entra en vigencia la Ley 715 del 2001 que establece distribuir *“el 0.52% a los resguardos del Sistema General de Participaciones”* y según el Art. 83 *“los recursos asignados a los resguardos serán administrados por el municipio”* (Alcaldía de Bogotá, 2010).

Esta descentralización política y fiscal reconoció al resguardo como ente territorial autónomo y al cabildo como la institución encargada de la administración de recursos fiscales, instaurándose así *“prácticas de estatalidad (...) articuladas a procesos institucionales estatales, en particular el SGP y las normativas de contratación, y los discursos internacionales relacionados con la corrupción”* (Chaves y Hoyos; 2011: 115-116). Sin embargo, con las transferencias también se instauraron *“prácticas que se alejaban de la organización y la reglamentación institucional, apelando a vínculos personalistas entre los cabildantes, los funcionarios y las bases”* (Ibíd., 2011: 130).

2.1.2 Descentralización fiscal: Transferencias de recursos y experiencias de vida

Las transferencias de dineros públicos hechas al resguardo de Cumbal desde 1994 han tenido un impacto significativo en la trayectoria económica, política y sociocultural. La trayectoria política del resguardo se caracteriza por presentar una alta densidad organizativa (juntas de acción comunal y asociaciones productoras) como elemento continuo y una reducción en la participación popular en acciones colectivas y la movilización política (trabajo comunitario, mingas y marchas) como elemento discontinuo. Por otro lado la trayectoria económica se caracteriza por presentar como elementos continuos: la escasez de tierras y una economía basada en la producción agraria, cuyos excedentes han permitido a las unidades familiares insertarse en el mercado local y como elementos

discontinuos: un creciente mercado laboral profesional de las generaciones jóvenes de indígenas, que ha permitido a las unidades familiares la posibilidad de mayores ingresos. Finalmente la trayectoria sociocultural se caracteriza por transitar de una identidad negativa del ser indígena a la formación de una identificación positiva, a través de la reconstrucción de representaciones y tradiciones. Del mismo modo, las condiciones de vida de los habitantes del resguardo han mejorado progresivamente; pero las zonas más alejadas del resguardo aún siguen presentando los más bajos avances.

2.1.3 Política de transferencias y contextos cotidianos

Los discursos que surgieron tras la llegada de los recursos de transferencias se caracterizan por hacer énfasis en que éstos son producto de la lucha librada en las recuperaciones y en la Constitución de 1991. Sin embargo, las apreciaciones sobre las relaciones que se han tejido alrededor de los dineros difieren entre los líderes y comuneros del resguardo. Entre algunos de los entrevistados, está la experiencia de lograr mayor eficiencia en la financiación de proyectos productivos y sociales con la llegada de las transferencias; pero también existen voces que alertan de posibles irregularidades en la administración de estos recursos fiscales.

Anteriormente nos tocaba más difícil porque los recursos eran pocos y tocaba rogar mucho a las alcaldías [que no eran alcaldías nuestras]. Entonces (...) no podíamos llegar tan fácilmente. También nos aportaba la gobernación del departamento. Todo eso ha sido en ese entonces. Pero cuando en 1994 ya llegan las transferencias las cosas cambian. Esos recursos que nacen por nuestro mismo proceso, pues hemos visto que no todo es bueno (...) hay autoridades que en verdad lo hicimos bien, pero también algunos no hacemos lo legal de todas maneras, pero digamos que los recursos en ningún sentido son malos (Líder pastos, ex gobernador del resguardo de Cumbal, Cumbal, 15 agosto de 2012).

Del mismo modo las transferencias son vistas como un factor detonante para la baja participación de los comuneros en los trabajos comunitarios, como mingas y proyectos de base comunitaria. Incluso se puede hablar de una transición de un trabajo colectivo a un trabajo asalariado, donde el cabildo o alcaldía debe pagar jornales a los trabajos realizados en minga. Un segundo factor para la baja participación, es la falta de continuidad en los procesos políticos para la recuperación de derechos.

De pronto las transferencias han servido para otros comentarios. A veces pasa que, como ya llega el dinero de las transferencias todo tiene que ser pagado, todo tiene que ser recompensado y la gente ya no quiere participar mucho, sobre todo aquellas cuestiones que tienen que ver con maquinaria, hace que

la gente ya no participe. Anteriormente nuestra comunidad era muy unificada y los cabildos de antes también. (Líder pastos, ex gobernador del resguardo de Cumbal, Cumbal, 19 agosto de 2012).

2.1 4 Políticas de reconocimiento y descentralización administrativa

La lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento de una identidad cultural y por tanto de unas formas de gobierno, costumbres, usos y formas de propiedad de los territorios, entre otros, y al ser éstas garantizadas por el Estado; permitió que en el proceso de descentralización fiscal se generará una ambigüedad en cuanto a la ejecución presupuestal de los recursos por parte de los gobiernos indígenas. De acuerdo con Chaves y Hoyos (2011) los articulados de la Ley 60 eran contradictorios, por un lado se exponía que los recursos de transferencias debían ser dispuestas por las autoridades indígenas de acuerdo a los usos y costumbres; y por otro lado se advertía que los recursos debían ser administrados por el municipio y ejecutados de acuerdo a los sectores de inversión. Para los autores, *“la articulación entre reconocimiento multicultural y descentralización administrativa, (...) generó un marco de acción confuso en el que se amalgamaron la racionalidad propia de la administración pública y el discurso del reconocimiento multicultural”* (Ibíd., 2011: 118). Sin embargo en el 2002 entra en vigencia la Ley 715, la cual reduce los sectores de inversión⁸ y *“la capacidad de ejecución directa y del porcentaje por gestión que cada gobernador indígena se asignaba”* (Ibíd., 2011: 122).

Según las autoridades indígenas, los controles que la nueva ley impuso para la ejecución de los dineros, condicionó las labores de gestión de los gobernadores y en cierta manera la autonomía para la administración de los dineros, pues ahora la ley imponía unos sectores obligatorios de inversión, además de estar supeditados al gobierno municipal. Sin embargo las opiniones respecto a la norma, varían entre los alcaldes y los gobernadores. Para los ex alcaldes la norma no ha violado la autonomía de los pueblos indígenas sino que ha priorizado sectores.

Las normas de por si coaccionan a la población y a los administradores de los recursos, pero yo no he visto cambios sustanciales que vulnere la autonomía sino que ha permitido ejercer unos controles de los recursos; y que en cierta medida yo considero que debe haber un estricto control, en términos de

⁸ Con la ley 60 se estipulaba los siguientes sectores de inversión: salud, educación, vivienda, saneamiento básico, agropecuario, subsidios a la población pobre para acceso a los servicios básicos, planes de atención a grupos de población vulnerables, justicia, recreación y deporte, cultura, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas para para las actividades de estos sectores, construcción de vías. Sin embargo con la Ley 715 sólo permanecieron vigentes los sectores subrayados.

destinación de recursos. (Líder pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 agosto de 2012).

Pero en opinión de los ex gobernadores, la norma sí ha violado la autonomía del gobernador en tanto que se ha condicionado a cinco sectores básicos:

El gobierno dice que solamente se debe invertir en educación, salud, desarrollo agropecuario, compra de tierras y nada más (...). Antes con Ley 60 había una destinación de un 17 % de los recursos de transferencia para los resguardos, y eran de libre inversión. Por lo tanto los cabildos hacían otras obras, de acuerdo a los usos y costumbres que se tenía cada resguardo. (Líder pastos, ex gobernador del resguardo de Cumbal, Cumbal, 27 agosto de 2012).

2.1.5 Economía local y burocracias emergentes

La escasez de tierra, la poca variación en la producción agropecuaria y el poco desarrollo de los sectores de comercio e industria, ha provocado la reciente participación de los hogares en el cultivo de drogas ilegales (amapola y coca), que les ha permitido a los habitantes del resguardo tener la posibilidad de acceder a mayores ingresos en un corto período en una parcela relativamente pequeña. En este contexto, los recursos de las transferencias han sido otra fuente para solventar algunas de las necesidades económicas de aquellas personas que lograron acceder a los contratos, subsidios y/o financiación de proyectos.

Ante el aumento de control del gobierno municipal y los requisitos para la contratación, los gobernadores y la comunidad han generado una serie de estrategias para poner de nuevo en movimiento los recursos de transferencias. Entre las estrategias se encuentra la creación de asociaciones productoras (de leche, cuyes, cerdos, peces, entre otros) y juntas de acción comunal para poder licitar proyectos agropecuarios, de turismo, y eventos deportivos y culturales. En este punto, entra a jugar el creciente mercado laboral profesional de indígenas del resguardo, quienes son contratados para la elaboración de los perfiles de proyectos de las diferentes asociaciones o juntas y su posterior ejecución. Una segunda estrategia que sigue vigente a pesar de no estar estipulado en la norma, es la entrega de subsidios de vivienda, educación, y salud, y el sobrecosto al sector educación a través de cuentas como: capacitación a asociaciones, capacitación a los empleados y a las autoridades del cabildo, monitores a asociaciones agropecuarias, adecuaciones y dotaciones al centro cultural del cabildo (casa del cabildo), entre otras.

En este punto, es visible que las normas (Ley 60 y Ley 715) no sólo han impuesto prácticas de estatalidad sino también han generado “*prácticas informales no definidas por la ley*” (Ibíd., 2011: 129). La segunda parte de este capítulo intentará reconstruir un contexto de escasez material según los datos arrojados por el censo realizado por el cabildo en el 2012⁹ y cómo estas necesidades son solventadas a través de la mediación política (en las que se movilizan los recursos de transferencias a través de subsidios de vivienda, salud y educación, entre otros) según la fuente de archivos de los convenios-contratos entre la alcaldía y cabildo, entre el 2002 y el 2007.

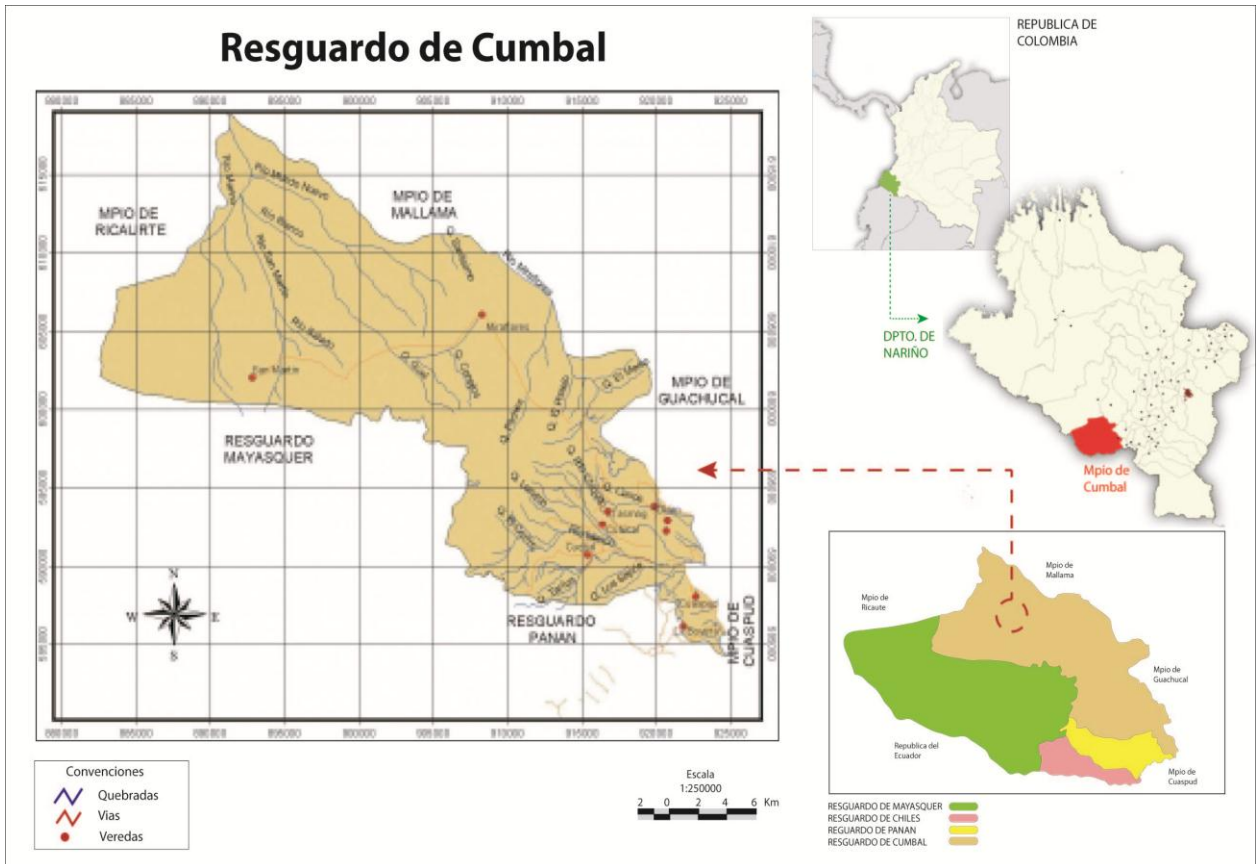
2.2 Algunos aspectos sociodemográficos del resguardo

El Resguardo de Cumbal está ubicado al sur del departamento de Nariño. Es el resguardo de mayor dimensión espacial y poblacional dentro del Municipio de Cumbal, y por consiguiente es el que mayores recursos recibe de las transferencias a nivel municipal. A su vez el Resguardo de Cumbal se divide en nueve veredas: Guan, Tasmag, Cuaical, Quilismal, Cuetial, Cuaspud, Boyera, San Martín y Llano de piedras¹⁰

Mapa 1:

⁹ Cabe resaltar que en los registros del censo del cabildo, no se encuentran datos como, nacimientos, defunciones, ni números de hijos por mujer. Lo que no me permite identificar otros indicadores demográficos como, la tasa de natalidad, mortalidad y tasa global de fecundidad, entre otros.

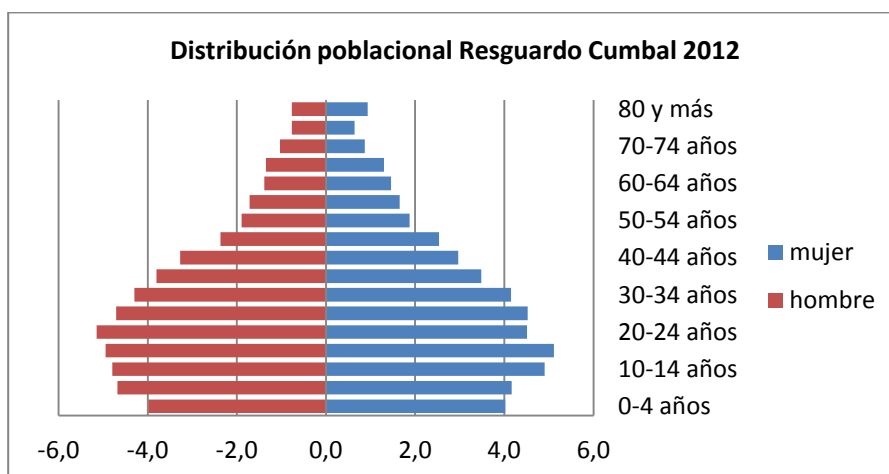
¹⁰Estas tres últimas veredas son producto de las recuperaciones de tierras de las décadas 1970-1985. Sin embargo son excluidas para participar en la gobernación del cabildo.



Fuente: Alcaldía del municipio de Cumbal 2004, mapa realizado por Marisol Tarapues.

Según el censo 2012, el resguardo de Cumbal cuenta actualmente con 17.382 habitantes que se auto-reconocen como indígenas Pastos. De los cuales 16.356 habitantes (94%) viven en zona rural y 1.028 personas (5,9%) viven en zona urbana. El 49,1% son mujeres y el 50,9% son hombres. Su pirámide poblacional es progresiva, con una población mayoritariamente joven. La población menor de 15 años representa el 26,5 % del total, mientras que la población entre 15 y 29 años representa el 28,9%. En contraste con la población adulta que se encuentra entre 30 y 64 años representa el 36,9% y finalmente la población mayor de 65 años representa el 7,6%. Cabe resaltar que la base de la pirámide tiende a ser encogida, donde los menores de 5 años representan el 8% de la población total. Lo que implica que la presión de niños por mujer es reducida (Ver gráfico 1).

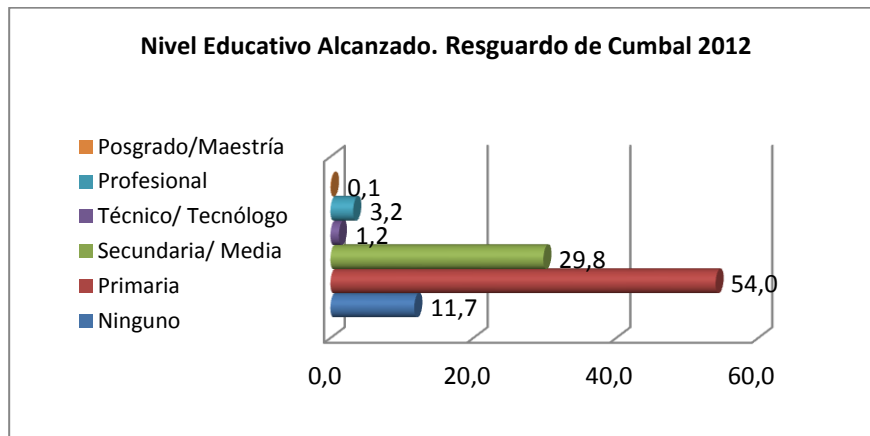
Gráfico 1:



Fuente: gráfico propio, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

En términos educativos, según el DANE (2005) el 87,50% de la población mayor de 15 años en la zona rural del municipio de Cumbal sabe leer y escribir y el 11,9% es analfabeta. Y según el censo 2012 más del 54% de la población mayor de 5 años del resguardo de Cumbal, ha cursado la básica primaria, de este porcentaje el 46,8% son mujeres y el 53,2 % son hombres. Seguido del 29% de la población que ha cursado la básica secundaria, de este porcentaje el 49,8% son mujeres y el 50,2% son hombres. Por otro lado encontramos porcentajes menores como son, técnico, profesional y maestría con valores de 1,2%, 3,2% y 0,1% respectivamente. Sin embargo aún permanece un porcentaje alto de no escolaridad; es decir, que no ha cursado ningún grado, equivalente al 11,7 % del total de población mayor de 5 años, de este porcentaje el 55,9 % son mujeres y 44,1% son hombres. (Ver gráfica 2).

Gráfico 2:



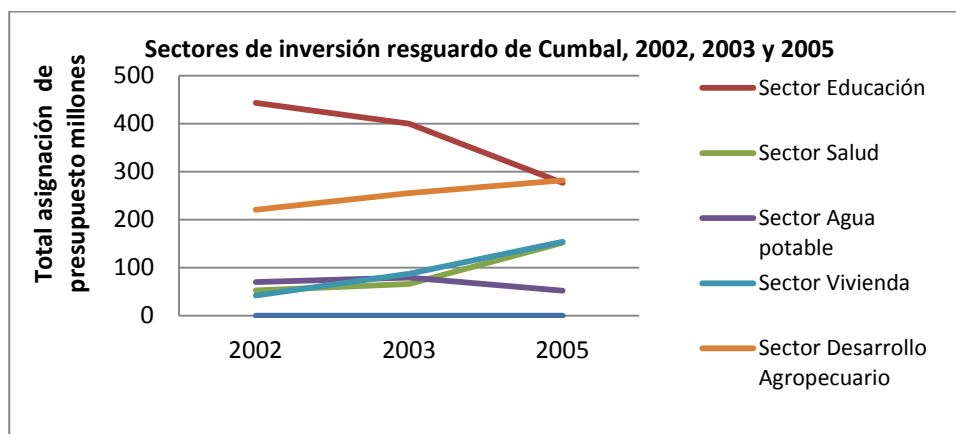
Fuente: gráfico propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

A pesar de los grandes avances que se han hecho en el sector educativo en el resguardo de Cumbal, sigue permaneciendo un alto porcentaje de analfabetismo y de no escolaridad en personas mayores de 15 años. De acuerdo a los archivos de la alcaldía, el sector de la educación es el que mayor inversión posee en términos de presupuesto según los planes de gobierno presentados por los ex gobernadores en el 2002, 2003 y 2005 a la Alcaldía¹¹, con un promedio mayor a 300 millones de pesos (ver gráfico 3). Pero también es el sector que mayores irregularidades presenta en los comprobantes de egresos revisados para los años entre el 2003 y 2007. Primero, por la entrega de subsidios educativos a estudiantes catalogados como de escasos recursos económicos; sin embargo, estos subsidios no son avalados por la comunidad, sino exclusivamente por el regidor de la vereda a la que pertenece o es reconocido el estudiante. Segundo, por el registro de costos alternos a la educación a través de la cuenta *adecuación y mantenimiento de centro de capacitación cultural indígena* que implica la ampliación de infraestructura y compra de equipos técnicos para la casa del cabildo. Y tercero, el registro de costos alternos a la educación a través de la cuenta *realización de eventos culturales educativos y tradicionales del resguardo*. Estas cuentas aunque no necesariamente representan prácticas corruptas, son estrategias que saltan la norma en el sentido que son sectores eliminados en la nueva norma (Ley 715), y se coloca nuevamente en circulación el

¹¹ Los planes de gobierno de los años 2004, 2006 y 2007 no se encontraron durante la revisión de archivo.

dinero de las transferencias. El problema recae en el tipo de prácticas que se han generado para la entrega de estos bienes y servicios.

Gráfico 3:



Fuente: gráfico propia, datos tomados de Tesorería Archivo Alcaldía. Municipio de Cumbal

2.2.1 Algunos aspectos sobre condiciones de vida en el resguardo

De acuerdo con el censo 2012 del Resguardo de Cumbal se reportan 4.922 viviendas¹² y aunque no corresponden a hogares por vivienda, representa una aproximación a las condiciones de vida de esta población. Según censo 2012, el 92% de las viviendas censadas están estratificadas como estrato uno (1) según recibo de luz y el 8 % de las viviendas censadas corresponden a los estratos dos (2), tres (3) y cuatro (4). Esto se debe a que la mayoría de viviendas ubicadas en la zona rural del resguardo son catalogadas como estrato uno (1) en el recibo de luz y agua, y los estratos dos (2), tres (3) y cuatro (4) corresponden en su mayoría aquellas viviendas ubicadas en la cabecera del municipio y en la zona poblada. (Ver tabla 1).

Tabla 1: Estrato económico según recibo de luz

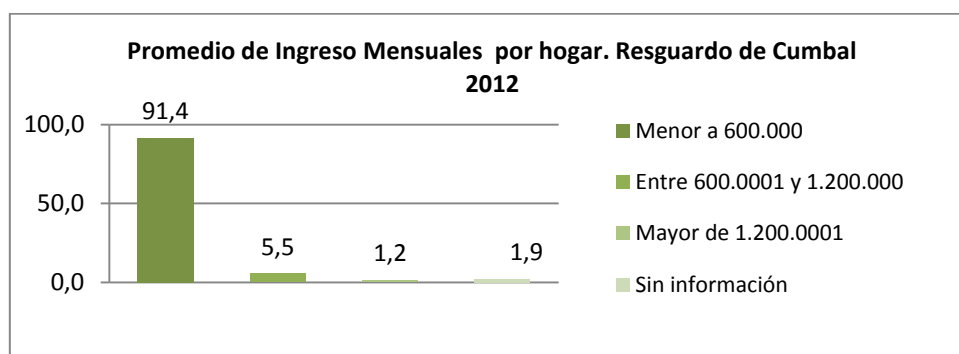
¹² El formato de encuesta lo respondió únicamente el jefe de hogar.

Estrato Económico	Total Resguardo	%
Uno (1)	4540	92,2
Dos (2)	367	7,5
Tres (3)	11	0,2
Cuatro (4)	4	0,1
Total	4922	100,0

Fuente: Tabla propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

Por otro lado, el 91% de los ingresos mensuales por vivienda y según el jefe de hogar¹³ son menores a 600 mil pesos, seguido del 6% que corresponde a un ingreso mensual entre 600 mil -1.200.000 y sólo el 1% tiene ingresos mensuales mayores a 1.200.000 (ver gráfico 4). De igual forma, estos ingresos mensuales sólo pueden leerse según la ocupación laboral del jefe de hogar.

Gráfico 4:



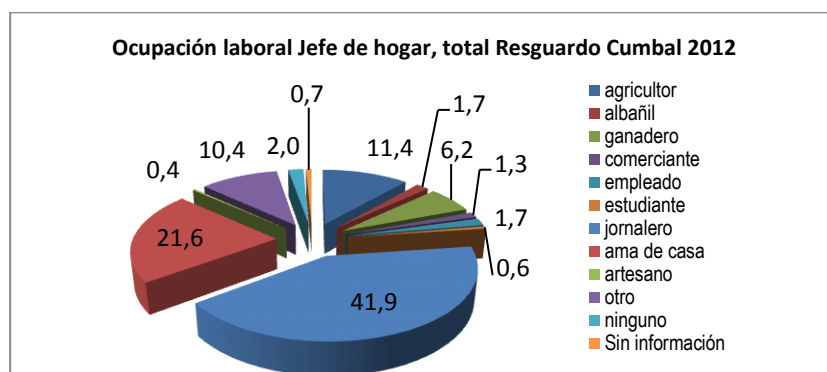
Fuente: gráfica propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

De acuerdo con el gráfico 5: “Ocupación laboral Jefe de hogar, total Resguardo Cumbal 2012”, cerca del 60% de los jefes de hogar –jornaleros (41,9%) y amas de casa (21,6%)- no tienen un salario fijo sino que dependen exclusivamente del llamado “diario” que corresponde en el resguardo a valores entre 15.000 y 17.000 pesos y aquellos jefes con un ingresos independientes como agricultores y ganaderos sólo representan el 17%, siendo a su vez trabajos de baja calificación. Por el contrario aquellos trabajos con algún tipo de calificación (albañil (1,7%), empleado público (1,7%), comerciante

¹³ La pregunta se hizo por rangos en vez de salarios mínimos vigentes, para mejor entendimiento de las personas. Sin embargo, sólo el jefe de hogar respondió la pregunta por lo tanto se excluyen dineros extras a la vivienda hechas por los otros miembros de la familia.

(1,3%) y artesano (0,4%)) corresponden a los porcentajes más bajos entre los jefes de hogar. Sin embargo se debe hacer una distinción generacional, en el sentido que las nuevas generaciones han superado los niveles educativos de los padres, permitiendo que éstos puedan integrarse a trabajos más especializados.

Gráfico 5:



Fuente: gráfica propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

2.2.2 Condiciones de vida

De acuerdo con el DNP (2005), el índice de calidad de vida del Municipio de Cumbal fue de 59,20% en la zona rural y 82,78% en la zona urbana, señalando que las condiciones de vida de la población rural aún estaban marcadas por unas necesidades básicas insatisfechas y que el acceso a los servicios públicos seguía siendo limitado, entre otras variables. Según el DANE el NBI en la zona rural del municipio para el 2005 fue de 42,25% y del 16,69% en la zona urbana. Por otro lado el acceso y la calidad de los servicios en la zona rural para el 2005 fueron de 13,87% y de 26,37% en la zona urbana. Más adelante se expondrán algunas de las variables del indicador de condiciones de vida acuerdo a las condiciones materiales de la vivienda y los servicios públicos con los que cuenta la vivienda en el caso específico del Resguardo de Cumbal, según el censo 2012.

Calidad de vivienda

De acuerdo con el DNP (2005), el Índice de calidad de vivienda en la zona rural del Municipio de Cumbal es de 7,54% y del 10,65% en la zona urbana, lo que indica que las viviendas en zona urbana están en mejores condiciones que aquellas de la zona rural, de acuerdo al material predominantes en pisos y paredes. En el caso del Resguardo de Cumbal, se reportan como materiales predominantes en paredes, pisos y techos de las viviendas censadas: el 62% tiene -bloque, ladrillo, piedra- en sus paredes, el 53,1% tiene pisos de -cemento, madera-, y el 63,7% tiene techos de -teja, eternit-. Hay que resaltar que el 22% de los entrevistados no quisieron entregar información de su vivienda (Ver tabla 2). Según censo 2012, el 13,5% de las viviendas están en buen estado, y el 67,2% están en un estado regular, pero el 19,3% de las viviendas están en mal estado. A pesar de que las viviendas no cuentan con los mejores materiales en pisos, paredes y techos, hay que resaltar que el 68.8% de las viviendas son patrimoniales o propias, el 23,1% son familiares y el 7,3% son arrendadas.

Tabla 2: Materiales predominantes

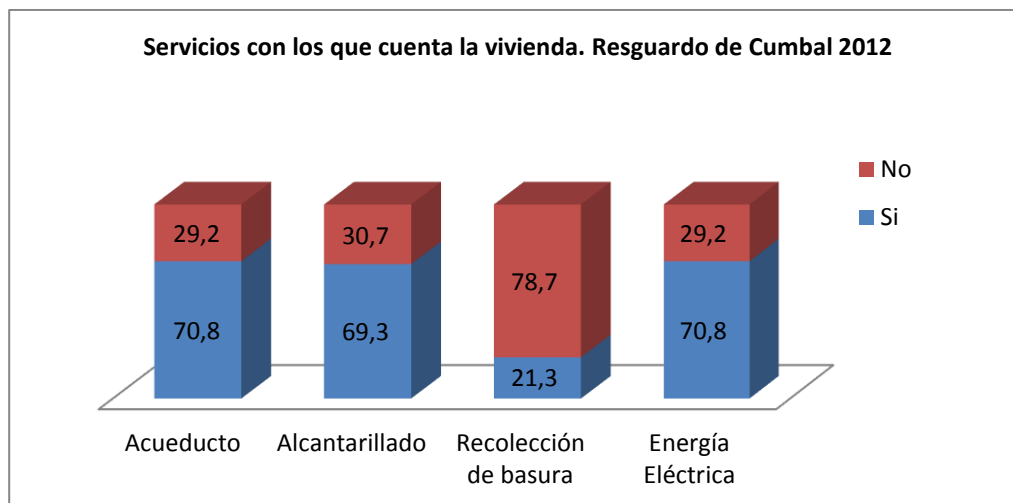
Material predominante paredes	%	Material predominante piso	%	Material predominante techo	%
Bareque, Tabla, Tablón	6,8	Cemento, Madera	53,1	Paja, Zinc	5,5
Bloque, Ladrillo, Piedra	62,0	Cerámica, Baldosa	7,5	Plancha, Losa	8,7
Tapia pisada, Adobe	9,5	Tierra, Arena	17,7	Teja, eternit	63,7
Sin información	21,7	Sin información	21,7	Sin información	22,0
Total	100	total	100	Total	100

Fuente: gráfica propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

Servicios con los que cuenta la vivienda

De acuerdo con el censo 2012, el 70, 8% de las viviendas cuentan con acueducto, el 69,3% cuenta con alcantarillado, el 70, 8% cuenta con energía eléctrica y 21,3% cuenta con recolección de basura. Sin embargo, el 29. 2% de las viviendas no cuentan con acueducto, el 30,7% no cuenta con alcantarillado, el 29,2% no cuenta con energía eléctrica y el 70,8% no cuenta con recolección de basura (Ver gráfico 6). Para desagregar estos porcentajes, se expondrá en los siguientes gráficos, otros factores de ponderación en la calidad de vida como son: abastecimiento de agua, eliminación de excretas, combustible para cocinar y recolección de basura.

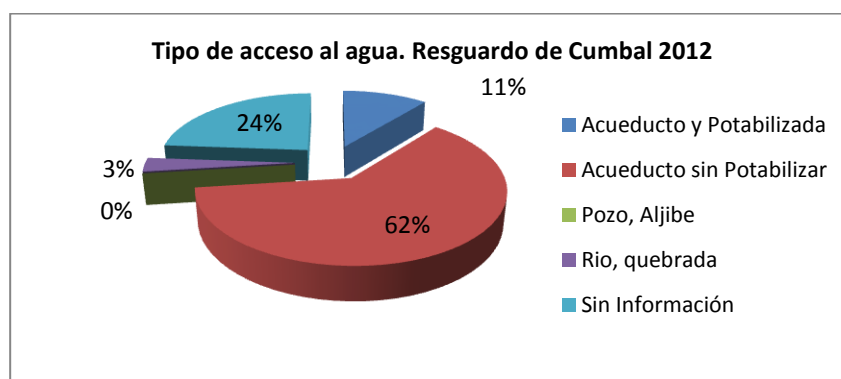
Gráfico 6:



Fuente: gráfica propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

El primer factor de ponderación de la calidad y acceso a los servicios, es el **abastecimiento de agua**. Según censo 2012, las viviendas del resguardo obtienen el agua en su mayoría de un acueducto sin potabilizar con un valor del 62%, seguido del 11% que obtiene agua de un acueducto potabilizado, y el 3% de un río o quebrada. No obstante, el 24% no presenta información (ver gráfico 7). Esto se debe principalmente a la poca inversión en el sector «agua potable» por parte del cabildo, según el gráfico 3 “*Sectores de inversión resguardo de Cumbal, 2002, 2003 y 2005*”, la inversión que se hace al sector es menor a 100 millones de pesos en los tres años.

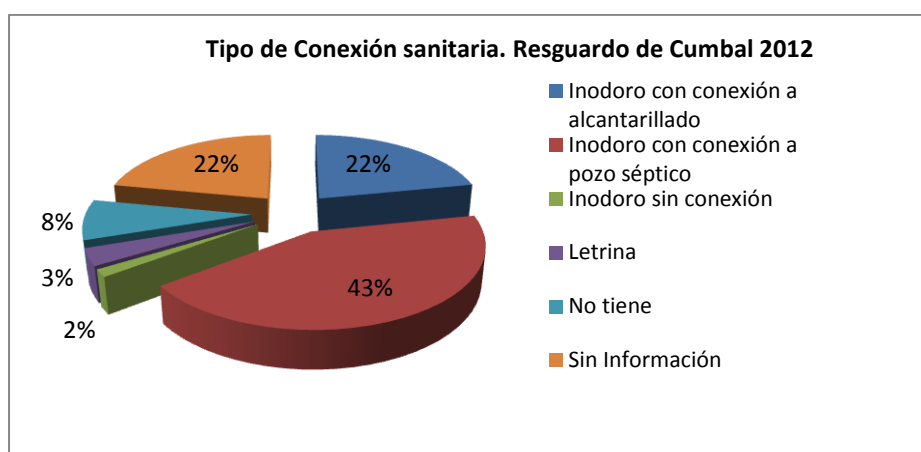
Gráfico 7:



Fuente: gráfica propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

El segundo factor de ponderación, es la **eliminación de excretas**. Según censo 2012, el 43% de las viviendas utiliza inodoro con conexión a pozo séptico, el 22% usa inodoro con conexión a alcantarillado. Sin embargo, la ausencia de conexión sanitaria para la eliminación de excretas tiene un valor del 8%, el uso de letrina es del 3% y el uso de inodoro sin conexión a pozo séptico ni alcantarillado es del 2%, (ver gráfico 8). Esto se debe, primero a la poca inversión al sector de agua potable, y también a la poca inversión al sector «vivienda», que de igual manera recibió menos de 100 millones de pesos en los años 2002,2003 y 2005, (ver gráfico 3).

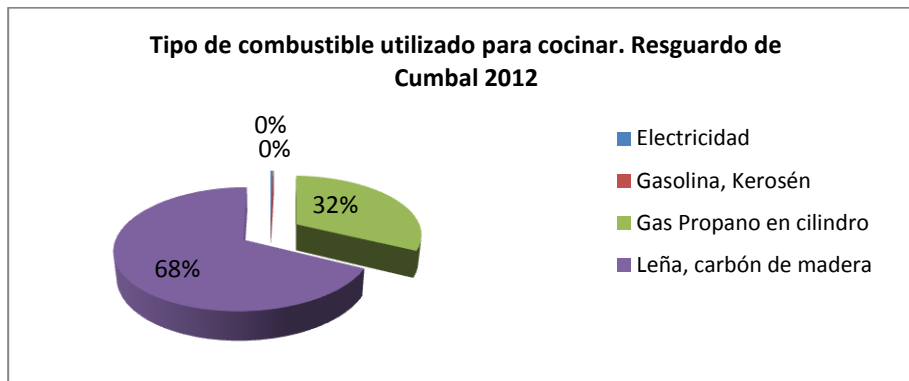
Gráfico 8:



Fuente: gráfica propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

Un tercer factor de ponderación, es el tipo de **combustible utilizado para cocinar**. En el caso del resguardo, el 68% de las viviendas utilizan leña o carbón de madera para cocinar, y el 32% cocinan con gas propano de cilindro. Esto se debe al precio de los dos combustibles. En el resguardo, la carga de leña cuesta 13.000 pesos y el cilindro de gas cuesta 33.000 pesos. Lo que implica, que en una vivienda se consuma 26.000 pesos mensuales cocinando con leña y 66.000 pesos cocinando con gas.

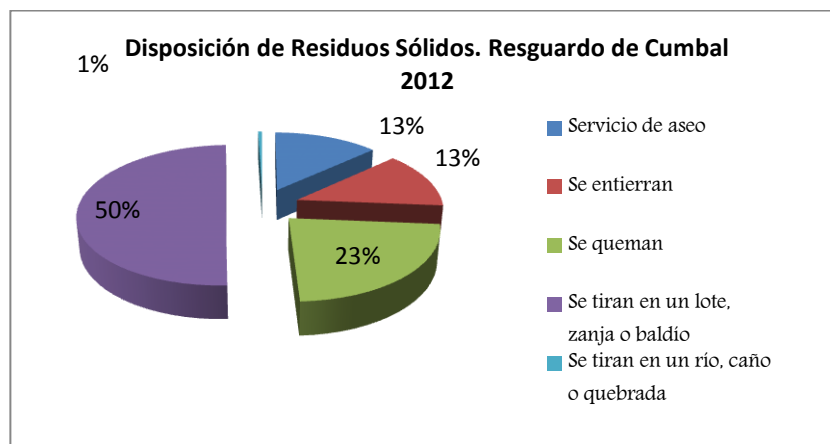
Gráfico 9:



Fuente: gráfica propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

El último factor de ponderación es la **recolección de basura**, de acuerdo con el censo 2012 más del 80% de las viviendas no cuenta con una adecuada disposición final de los residuos sólidos. Ya que el 50% de las viviendas tira la basura a un -lote, zanja o baldío-, el 23% quema la basura de su vivienda, el 13% entierran su basura y a tan sólo el 13% de las viviendas cuenta con servicio de aseo (ver gráfico 10). Esto se debe a la falta de políticas públicas del municipio y del resguardo, que asuman la responsabilidad de brindar una buena disposición de residuos a sus habitantes. Incluso dentro de los planes de gobierno presentados, no existe una cuenta para dicho sector.

Gráfico 10:



Fuente: gráfica propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

2.3 Formas de producción

Los indicadores antes expuestos, tampoco pueden ser entendidos sin unas condiciones económicas y unas formas de producción en el sector agropecuario. Según el reporte del censo del 2012, cerca del 12% promedio de los jefes de hogar son productores de uno o varios cultivos de papa, haba, maíz, ullucos, ocas, hortalizas, entre otros¹⁴; sin embargo, el 88% promedio de los jefes de hogar no produce uno o varios de estos cultivos. Del mismo modo, sólo el 30% promedio de los jefes de hogar son productores de una o varias especies como vacas, caballos, ovinos, porcinos, conejos, cuyes entre otros; y el 70% promedio de jefes de hogar no son productores de uno o varias especies (ver tabla 3). Esta debilidad productiva en el sector agropecuario, al igual que el poco desarrollo del comercio y de la industria al interior del resguardo, ha contribuido a que existan pocas posibilidades de empleo.

Tabla 3:

Tipo de cultivos	Total productores	Total no productores	Producción de Especies	total productores	total no productores
Papa	19,8	80,2	Vacas en producción	43,6	56,4
Haba	14,8	85,2	Bovinos	43,1	56,9
Maíz	4,1	95,9	Caballar	15,8	84,2
Ollucos	11,2	88,8	Ovinos	6,3	93,7
Ocas	11,7	88,3	Porcinos	33,4	66,6
Hortaliza	12,2	87,8	Conejos	23,0	77,0
Frutales	4,1	95,9	Cuyes	57,8	42,2
Arvejas	0,7	99,3	Gallinas	41,4	58,6
Plantas medicinales	25,8	74,2	Picicultura	0,8	99,2

Fuente: tabla propia, datos tomados de Censo resguardo de Cumbal 2012.

La situación actual de la vivienda y los servicios públicos en el resguardo es crítica, ya que aún se mantiene un margen muy alto de NBI (42,25%), y los esfuerzos municipales y del cabildo han sido escasos. Por otro lado, el poco desarrollo de fuentes que generen empleo –tanto en el agro, como en el comercio e industria- ha generado que los ingresos mensuales al hogar sean escasos, lo que impide a los habitantes mejorar por su cuenta las condiciones de su vivienda, enviar a sus hijos e hijas a estudiar, y alimentar adecuadamente a sus familias. Ante este panorama nace una pregunta,

¹⁴ En el censo no se preguntó por el número de hectáreas de tierras cultivadas.

¿Cómo logran los habitantes del resguardo solventar estas necesidades económicas y de infraestructura?, aunque es una pregunta muy general, puede explicar la dinámica interna de la creciente dependencia económica a la mediación política.

2.4 Mediación política personalista para la solvencia económica

En este contexto, la mediación política ha sido un instrumento que permite el acceso a bienes y servicios que de otro modo serían escasos. Por ejemplo, en el caso del sector de la vivienda, este acceso se da a través de los subsidios para el mejoramiento y reconstrucción de viviendas de familias de escasos recursos económicos. En el sector Desarrollo agropecuario, a través de los proyectos productivos, capacitaciones a las asociaciones productoras, y contratos de vías y caminos. En el sector de la salud, a través subsidios a personas de escasos recursos y los contratos temporales en áreas administrativas y en el sector de la educación a través de subsidios, contratos y programas alternos. Sin embargo, la mayoría de estos bienes y servicios son otorgados en la mayor parte de los casos sin apelar a reglamentos institucionales (normas legales), sino apelando a vínculos personales entre los cabildantes y los comuneros.

CAPÍTULO 3

“EXPERIMENTANDO ADMINISTRACIÓN, GOBIERNO Y RELACIÓN INSTITUCIONAL DESDE LAS COMUNIDADES HACIA EL ESTADO”

En el anterior capítulo, expuse algunas de las necesidades materiales que poseen los habitantes del resguardo y cómo la mediación política provee vías de movilidad social y formas de acceso a recursos materiales e instrumentales a personas que de otra manera no tendrían al alcance. Siguiendo esta línea, en este capítulo presentaré el contexto sociopolítico en el que se desenvuelven dichas prácticas de mediación política. Para hacer dicha descripción sociopolítica del resguardo, se desagregará en dos escenarios interconectados: uno endógeno (local) y otro exógeno (regional y nacional). En el primer escenario, se expondrán algunos alcances y limitaciones institucionales de las autoridades tradicionales en la gestión, planificación, administración y ejecución de los recursos de transferencias; así como, la inexistente veeduría fiscal de la comunidad frente al manejo de los recursos por parte del cabildo. En el segundo escenario, trataré de sintetizar algunos aspectos de una cultura hegemónica de tipo clientelista que ha permeado la forma de hacer política en el resguardo en las últimas décadas, y finalmente se explicarán las debilidades de los organismos de control del Estado (Contraloría) al no existir una veeduría directa a los recursos de Sistema General de Participaciones (SGP) que manejan los cabildos.

3.1 Prácticas de gobierno y gestión institucional

El funcionamiento del cabildo está dictaminado tanto por unos marcos legales¹⁵, como también por unas normas tradicionales, entre ellas, “*la rotación de las dos varas de mando*” (Rappaport, 2005: 45) denominado así, al sistema rotativo para la elección del gobernador. Este sistema comienza en la vereda Guan, continua sucesivamente en las veredas: Tasmag, Cuaical, Quilismal, Cuetial y termina en Cuaspud, y vuelve nuevamente a Guan. Esto quiere decir, que a cada ciclo la vereda favorecida tiene dos representantes en el cabildo: un gobernador y un regidor. Aunque actualmente

¹⁵Ley 89 de 1890: “normatiza la organización de cabildos, resguardos, de los protectores indígenas, las ventas, la división de los terrenos de los resguardos”; Ley 21 de 1991: “Por la cual el Estado colombiano ratifica el Convenio 169 de la OIT de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”; Ley 715 de 2001: “Sobre distribución de competencias y asignación de recursos a las entidades territoriales. Concebida bajo los principios de autonomía, descentralización y participación”; y Ley 152 de 1994: “a Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que se aplicará a la Nación y demás entes territoriales y organismos entes territoriales y organismos públicos”.

el resguardo cuenta con 9 veredas sólo seis de ellas participan en la rotación de gobernador, siendo excluidas las veredas Boyera, San Martín y Llano de Piedras, que corresponden a las haciendas recuperadas en la década de 1980.

No obstante, la entrada de recursos al cabildo y las nuevas normativas legislativas fueron elementos que transformaron la dinámica política del resguardo. De modo que, las autoridades tradicionales debieron transformar su papel habitual de reguladores del orden local a ser administradores de los recursos y representantes legales de la comunidad (Meneses, 2002). En estas condiciones nacen las preguntas: ¿estaban las autoridades tradicionales preparadas para asumir la responsabilidad de administrar recursos públicos? Y aún más, ¿la comunidad requirió la capacitación de sus líderes o por el contrario, no exigieron a sus líderes la capacitación para ejecutar sus nuevas funciones?

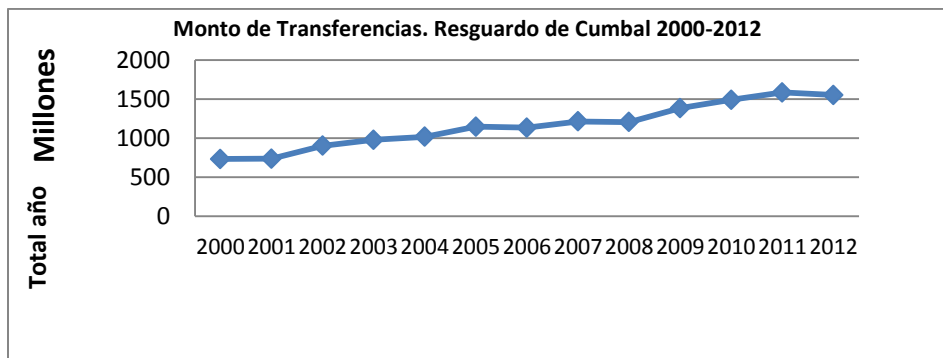
Para resolver estas preguntas, es necesario describir por un lado el proceso de *institucionalización de prácticas de estatalidad*, en el cual las comunidades han apelado a tecnologías de gobierno (apropiación de la política legislativa, censos, mapas, reportes) para dialogar con el cuerpo burocrático del Estado. Como también, las *prácticas de mediación política* que han permitido configurar lógicas clientelistas entre los cabildantes y los comuneros. Para dichos objetivos, es necesario examinar los distintos grados de planificación, gestión, administración y ejecución de los recursos del SGP por parte de las autoridades tradicionales. De igual manera, es necesario conocer las prácticas materiales y construcciones simbólicas generadas a partir de la política de descentralización fiscal y sus respectivos procedimientos administrativos. Finalmente se expondrá, la carencia de una veeduría ciudadana, que no sólo ha limitado el poder de la comunidad sino que ha propiciado las debilidades internas de las autoridades del cabildo y la ilegitimidad de su gobierno.

3.1.1 Dependencia económica de las transferencias

A pesar de que la Ley 715 del 2001, limitó el crecimiento de las transferencias a los resguardos indígenas. Los recursos en valores totales siguieron aumentando, con una trayectoria ascendente del monto anual de SGP entre el 2000 y el 2012 (ver gráfico 11). Provocando al interior del resguardo una fuerte dependencia económica de las transferencias nacionales. Esta dependencia se debe principalmente a las debilidades económicas expuestas en el segundo capítulo; pero también,

a la transformación el proyecto político del resguardo (en el discurso y en las prácticas políticas), el cual se sustentó básicamente en la política de descentralización fiscal.

Gráfico 11:



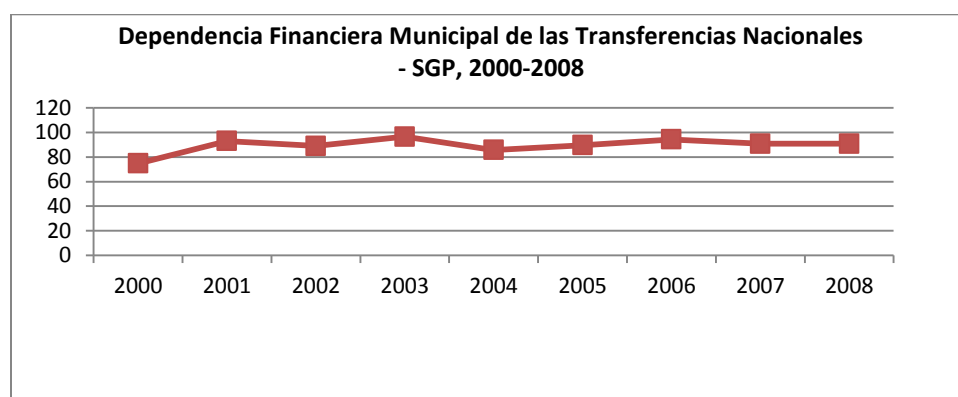
Fuente: Tabla Propia, Datos tomados del DNP: SGP Resguardos Indígenas

Para algunos líderes y ex alcaldes, la dependencia a las transferencias se debe principalmente al **descenso de liderazgo para la gestión de dineros** ante las diferentes entidades públicas y privadas. Algunos reconocen que antes de las transferencias, los gobernadores debían gestionar fondos ante las alcaldías, la gobernación y entidades ambientales como Corponariño para la financiación de proyectos, los cuales eran construidos desde las parcialidades y según las necesidades de la vereda. Para un ex alcalde la poca gestión de los gobernadores para obtener recursos genera dependencia:

No hay gestión, -lo digo con sinceridad- les falta mucha gestión. Solamente se han limitado a tramitar los pocos recursos que tiene el cabildo; pero no se han dedicado a buscar recursos para la cofinanciación de proyectos que generen impacto, y en efecto eso no es un papel eficiente del gobernante. El gobernante tiene que tener esa capacidad de gestión, esa capacidad de articular políticas desde su plan de vida (...) con los planes de desarrollo del municipio, del departamento, de la nación y la cooperación internacional. Y en este caso, la oportunidad que tenemos con el tema binacional con el Ecuador (...). ¡Se pierden grandes oportunidades (...) para el desarrollo comercial, para la generación de proyectos productivos de carácter binacional! (...) pero, si no hay ningún representante de los cabildos que haga, presente sus propuestas, sus iniciativas, con toda la capacidad que amerita el ejercicio de la gobernabilidad, ¿cómo puede haber generación de empleo?, ¿cómo puede haber una generación de desarrollo integral, desde las distintas ópticas que nosotros los sociólogos miramos? (Líder indígena Pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 de agosto 2012).

De acuerdo con los datos presentados por el DNP (2000-2008), el municipio de Cumbal junto con sus 4 resguardos, presentan una alta dependencia de los recursos de transferencias con un promedio superior al 89%, con su valor más bajo en el 2000 (74,8%) y con el valor más alto en el 2003 (96,5%) (Ver gráfico 12). Lo que significa que de los ingresos totales del municipio entre el 2000 y 2008, en su 80% procedían del sistema general de participaciones. Para Gutiérrez (2010: 36) “*hay una fuerte asociación entre NBI y pereza fiscal. Entre más pobre es el municipio, menos impuestos captará*” lo que explica el bajo ingreso total del municipio.

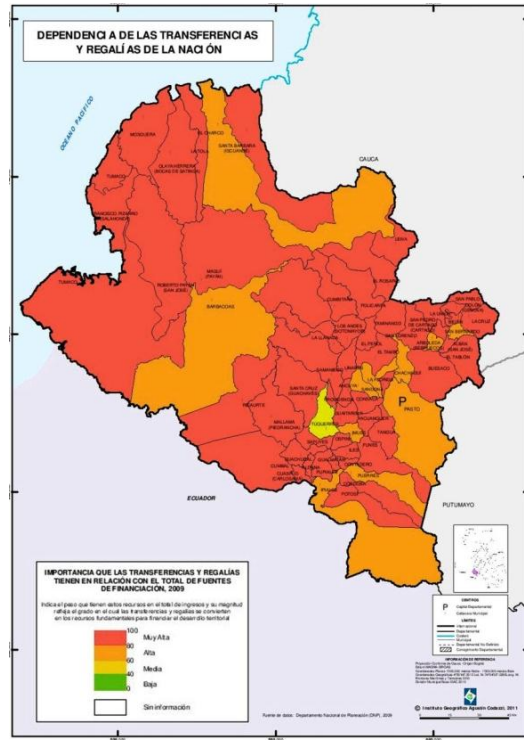
Gráfico 12:



Fuente: Gráfico propio, datos tomados del DNP a través del SIGOT.

Sin embargo, el municipio de Cumbal no es el único que depende exclusivamente de los recursos de transferencias, más del 90% de los municipios del departamento de Nariño en el 2009 son dependientes de los recursos de transferencias con una ponderación –muy alta- superior a 80%, a excepción del municipio de Tuquerres con una ponderación –media- superior a 40% (Ver mapa 2). Aunque no voy ahondar en las causas estructurales de las debilidades económicas del departamento de Nariño, hay que resaltar que son estas debilidades las que han producido la alta dependencia de los recursos del SGP, como también explican el papel relevante de la política dentro de las vidas de sus habitantes, o más bien el papel predominante de la mediación política para la insuficiencia material y económica de sus habitantes.

Mapa 2: Dependencia de las Transferencias y Regalías de la Nación. Nariño 2009



Fuente: Mapa tomado del DNP a través del SIGOT

Pasando nuevamente al nivel local. Según los programas de gobierno de los ex alcaldes del municipio de Cumbal, es la alcaldía una de las instituciones que mayor genera empleo. Por lo cual, se ha hecho casi que necesario dentro de sus planes: que los puestos al interior de las instituciones públicas roten entre las personas del municipio en periodos cortos¹⁶. Este tipo de prácticas ha producido una dependencia muy fuerte de los habitantes de la mediación política para el acceso a recursos, bienes y servicios. Una dinámica similar ha sufrido el resguardo de Cumbal desde la entrada de dineros públicos, donde el cabildo es la institución que ofrece la oportunidad de contratación en los diferentes sectores: educación, salud, vivienda, y desarrollo agropecuario.

3.1.2 Articulación de lo local a las políticas descentralizadoras

La dependencia económica de las transferencias y la insuficiente gestión de las autoridades locales para insertarse en los planes de desarrollo locales, regionales y nacionales, ha sido también un

¹⁶Plan de gobierno. Alcaldía 2005.

producto de la **falta de planeación local o de una “proyección económica comunitaria”** (Vitonás, 2008: 140-154). Para Chaves y Hoyos, el Estado con sus políticas de reconocimiento supeditó *“las prioridades estatales en la inversión de los recursos a las de “usos y costumbres” de las comunidades, como si estos fueran un corpus establecido de normas dentro del mismo sistema jurídico vigente”* (2011: 118), por lo que el Estado debió requerir la formulación de «planes de vida» por parte de los gobiernos indígenas.

Lo que fue un intento de vincular los intereses comunitarios con los sectores de inversión estipulados en las normativas y los planes de desarrollo nacional; se convirtió finalmente en un instrumento de planeación de los pueblos indígenas, y en un *“medio para dar legitimidad a la acción del Cabildo o para orientar la acción de la organización indígena en el plano regional, pero ante todo se constituye en fórmula para dar organización y sistemática a la interlocución entre el gobierno indígena y los actores gubernamentales u otros actores”* (Observatorio étnico, 2008: 3).

A pesar de que los planes de vida -entendidos como *“proyectos político-económicos”* (Caviedes, 2008: 56-78)- han tenido gran auge en las dos últimas décadas entre los pueblos indígenas a nivel nacional. Al interior del resguardo de Cumbal la formulación de este modelo político-económico no ha sido ni metodológico, ni sistemático. En el sentido que, su reproducción ha tomado como base el modelo tradicional de planeación, donde se dedican simplemente a hacer una serie de demandas con respecto a unos sectores; pero, la inversión pública local sigue sin reflejar las prioridades y las necesidades del resguardo.

Para algunos líderes se debe a la falta de prospectivas (horizontes) y de un reglamento interno¹⁷; es decir, a la falta de planeación para la formulación de un «plan estratégico de desarrollo local». Algunos líderes atribuyen esta debilidad, a la insuficiente concertación al interior de las comunidades que permita la conformación de dicho plan estratégico y al periodo tan corto de administración de los gobernadores, el cual es visto como un obstáculo para que el resguardo logre articularse a un plan de desarrollo regional a mediano y largo plazo; y que por el contrario, ha sido utilizado para que cada uno de los gobernadores ejecute los recursos de acuerdo a sus voluntades, criterios o intereses, rompiendo en algunos casos con procesos de los anteriores gobernadores:

¹⁷El reglamento interno sólo se logró desarrollar hasta después del 2007.

Lo veo como una debilidad porque cada gobernador llega con unos fines o propósitos. Esa debilidad puede ser convertida en fortaleza en la medida en que haya un proceso organizativo al interior de las comunidades, donde se planifiquen inversiones-similar a lo que sucede en la alcaldía municipal donde se hace un plan de desarrollo a 4 años- y no tenemos unas pautas, unos lineamientos dentro de las corporaciones de cabildo o al interior de la comunidad, que nos permita visualizar metas a mediano o largo plazo. Entonces todo lo que se está haciendo es a corto o cortísimo plazo, que es el periodo de un año-con todas las dificultades que se tiene para poder concertar al interior de las comunidades y además cada uno con sus intereses- (...). Falta planificación al interior de la comunidad, de un horizonte, de unas metas comunes, (...) y las personas que son elegidas (...) no son personas de proceso: no están pendientes de las situaciones internas de la comunidad; y si bien acompañan elecciones políticas o campañas políticas, en las situaciones de debate, de preparación de planes o de la misma información que se maneja del orden local, nacional e incluso internacional; no son personas que se preocupan por esa situación. (Líder pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 agosto de 2012).

El que no existiera una verdadera planeación presupuestal respecto a los recursos de transferencias, hizo que la inversión a los sectores estipulados por las normas no tuvieran los efectos que se esperaban. Sin embargo, las transferencias se seguían asignando *“independientemente de si lograban o no las metas propuestas y si había o no una buena gestión en el uso de los recursos”* (Gutiérrez, 2010: 45). La poca habilidad institucional de las autoridades indígenas del cabildo para promover políticas y programas autónomos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, generó finalmente a la poca credibilidad en la capacidad de las autoridades para la ejecución de los recursos de SGP.

3.1.3 Prácticas de estatalidad para la ejecución presupuestal

La serie de requerimientos técnicos que impuso la Ley 715 permitió a *“los funcionarios de las alcaldías imponer un ‘conocimiento experto’”*, el cual las comunidades y sus autoridades desconocían (Chaves y Hoyos, 2011: 124), por lo que se hizo necesario **la capacitación de los gobernadores y regidores indígenas** para que lograran ejecutar los dineros de transferencias. Para la administración y ejecución presupuestal, las autoridades demandaron no sólo *“la adquisición de conocimiento, sino la capacidad para ponerlos en práctica, saber cuáles eran los contextos apropiados para negociarlos y las redes para llegar a ellos”* (Ibíd., 2011: 129). No obstante, las demandas de capacitación hechas por las autoridades indígenas a las alcaldías no se tradujeron necesariamente en la adecuada inversión de los recursos. En la medida que, las autoridades han

logrado hacer los debidos trámites, contratos, proyectos, entre otros procedimientos que les permiten legalizar y formalizar los dineros; sin embargo, no ha existido un verdadero monitoreo, seguimiento, evaluación o control por parte de las autoridades de aquellos sectores a los que se les ha destinado dinero: financiación de proyectos, contratación de personal, o contrataciones para los servicios públicos. Es decir “no se verifica si efectivamente la escuela existe y si cumple con su papel de educar a los niños, sino si el proceso de contratación se cumplió”(Barberena, 2010: 67).

Para comuneros, líderes indígenas y ex alcaldes, el problema se debió a que las autoridades a la llegada de los recursos de transferencias en 1995 no estaban preparadas, y desconocían totalmente los procedimientos técnicos para ejecutar los dineros:

El primer año que llegó las transferencias, que fue (...) en 1995, yo era promotor de Desarrollo Comunitario en la alcaldía municipal de Cumbal, y créame que existía un profundo desconocimiento por parte de los integrantes del cabildo y había un desconocimiento absoluto, porque la Ley 60 tenía toda una estructura reglada, normada, procedimental y si se quiere hasta metodológica. Entonces proponía cosas que prácticamente las autoridades desconocían profundamente.(Líder pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 agosto de 2012).

Aunque en la siguiente década los cabildantes lograron ejecutar “los proyectos de inversión, siguiendo, en mayor o en menor medida, los formatos técnicos que demandaban las alcaldías” (Ob. Cit., 2011:119). Con la entrada en vigencia de la Ley 715 en el 2002 estos procesos se dificultaron y aunque los gobernadores lograron adaptarse a los nuevos formatos y fundamentos técnicos que la ley requería y en algunos casos violando la norma misma, éstos siguieron presentando deficiencias y desconocimiento del proceso administrativo respecto al seguimiento, control y veedurías de los bienes y servicios contratados. Para el Ex senador de la república se debe a que:

Casi la mayoría de los gobernadores vienen de las comunidades sin una formación, sin una capacidad administrativa y de representación, de gestión o de planeación de la autoridad. Entonces se nota una decadencia en varios resguardos, en varias comunidades; pero también (...) ya se nota que muchos profesionales, han ido poco a poco acercándose a estos sistemas y que ojalá en algún tiempo puedan ser ellos los que puedan estar administrando y representado la autoridad. (Líder pastos, ex senador de la República, Cumbal, 19 agosto de 2012)

Entre las principales deficiencias y problemas del manejo de los recursos por parte de los cabildos encontradas en la revisión hecha al archivo de la alcaldía, fueron: la violación de la Ley 715- al

seguir entregando subsidios a personas de escasos recursos-, recargo fiscal al sector de educación, la falta de seguimiento a los proyectos productivos financiados, la nula evaluación de los recursos asignados a los diferentes sectores determinados por la ley, y la falta control y auditoría de los beneficiarios finales de bienes y servicios contratados por el cabildo.

3.1.4 Prácticas de mediación política en la administración pública

Finalmente, estas debilidades internas de -gestión, planeación, y ejecución- recayeron de forma visible, en la **deficiente administración de los recursos**. Expresándose radicalmente en la divergencia, entre los planes de gobierno presentados por los gobernadores al inicio de año y los comprobantes de egresos recogidos en todo el año de su administración. En los primeros se estipularon presupuestos para el resguardo según unos sectores de inversión (muchos de estos siguiendo los modelos de la Ley 60); sin embargo, los segundos presentaron irregularidades como: la falta de soportes legales (facturas, convenios, contratos) que permitan verificar el cumplimiento de los servicios adquiridos, la sobrefacturación, malversación de bienes y servicios, entre otros.

Aunque algunos ex cabildantes reconocen que se han “*malgastando los recursos*” o “*despilfarrado en cosas no necesarias*”, no reconocen que sea por la falta de capacidad para administrar, pues consideran que su trayectoria política en los diferentes cargos políticos al interior del resguardo¹⁸ han sido “*la escuela*”, que les permite asumir la responsabilidad de administrar los recursos de transferencias. Sin embargo, siguen existiendo voces que exponen las debilidades de los gobernadores para administrar los recursos:

No están en la capacidad ni de administrar, ni en la capacidad de visionar el ejercicio que les asiste como autoridades (...) como es el caso del pueblo de los Pastos, en donde ya hay muchos profesionales con la capacidad de administrar, más sin embargo, las comunidades no les ha permitido todavía a ellos que ejerzan la autoridad. (Líder pastos, ex senador de la República, Cumbal, 19 agosto de 2012).

Si bien los nuevos profesionales al interior del resguardo no han logrado vincularse al cabildo como gobernadores o regidores, si lo han hecho como asesores, orientadores o consultores de dichas

¹⁸ Este fragmento resume la noción de –escuela- que tienen los ex gobernador entrevistados: “es una experiencia muy grande, ya sea (...) como regidor, teniente, o secretario del cabildo-es ahí donde se ve el sentido de ser representante- (...) y más que todo, sí esta en capacidad de ser o de estar en frente de una comunidad tan grande como es el resguardo de Cumbal” (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 27 agosto de 2012)

autoridades. Debido a que, las nuevas funciones administrativas asignadas a los gobernadores, los obligaron a articular estos nuevos conocimientos expertos en sus proyectos políticos:

(...) para eso existen amigos con experiencia, existen asesores amigos, personas preparadas que hoy en día lo pueden ayudar y guiar (Líder Pastos, ex gobernador y actual alcalde municipio de Cumbal, Cumbal, 28 de agosto del 2012).

No obstante, el rechazo de algunos ex gobernadores a que las personas más jóvenes asuman el cargo de gobernador, es intenso.

Para llegar acá, mínimo tiene que haber llegado a ser regidor, teniente o secretario o que haya manejado algo dentro del cabildo. Segundo, debe tener una edad responsable, se conoce que una persona que ingrese entre los 22 y 27 años todavía le gusta cosas relacionadas con la juventud, y aún no están preparadas para el poder y la responsabilidad, que se necesitan para prestar el servicio al resguardo (Ex gobernador del resguardo de Cumbal, Cumbal, 15 de agosto del 2012).

Lo que en otras palabras quiere decir que, así los profesionales indígenas tuvieran la capacidad de hacer una buena administración, éstos no tienen la “*escuela*” o las bases sociales que les permita acceder a los puestos políticos. Aún más, cuando la distribución de recursos materiales durante las campañas electorales se han convertido, casi que en una “*condición necesaria, pero de por sí insuficiente, para el aceitado funcionamiento del mundo clientelar*” (Auyero, 2001: 190)

Tratando de retomar lo dicho, este contexto refleja por un lado la falta de lectura de las necesidades internas del resguardo por parte de los gobernadores y regidores del cabildo, como también la poca capacidad de éstos para “*visionar*” proyectos a largo plazo que beneficien el resguardo, sobre todo porque los planes de gobierno tan sólo son la repetición de modelos implantados con la Ley 60 (Ver anexos). Estas debilidades finalmente permitieron que la administración de recursos del resguardo presentara una serie de irregularidades, haciendo que la canalización de recursos, bienes y servicios de la institución del cabildo hacia la comunidad omitieran en muchos casos a parámetros legales, y que por el contrario, estos procesos apelaran a prácticas personalistas.

3.1.5 Restricciones al empoderamiento comunitario para desarrollo local

Como ya se había expuesto, una de las debilidades internas que enfrenta actualmente el resguardo es la falta de un lineamiento político, social y económico que guíe los procesos locales. A razón de ésta condición, la capacidad de organización¹⁹ de la comunidad se limitó en gran medida. Principalmente en 3 puntos: a) la ausencia de una institución comunitaria para hacer una veeduría a los recursos del resguardo administrados por los cabildantes, b) el poco liderazgo para la formulación de proyectos económicos, ambientales y culturales²⁰, y c) la poca participación de las mujeres en la política y cargos públicos.

La poca vigilancia de la comunidad a los recursos de transferencias en todo el año, tiene su punto crítico en los primeros días de enero. De acuerdo con la Ley 89 de 1890, los cabildantes elegidos deben tomar posesión de sus cargos ante la Alcaldía el 1ro de enero. De este precepto nació un mundo de prácticas, como son: el traspaso de bastones de mando del cabildo cesante al cabildo entrante en una ceremonia eclesiástica, posteriormente se hace una celebración por más de dos días en las casas de los cabildantes, y finalmente se hace entrega del archivo o informe por parte de los cabildantes cesantes a los cabildantes entrantes, efectuada el 7 de enero en la casa del cabildo con la presencia de varios comuneros.

El problema con estas prácticas, se debe a que los informes presentados el 7 de enero después de varios días de festividad²¹, no son rigurosos y presentan irregularidades entre los montos asignados a cada regidor y los montos distribuidos en la vereda. En este proceso la comunidad y los nuevos cabildantes deben cumplir con el papel de veedores; sin embargo, en la mayoría de los casos, ninguno de los dos han hecho una evaluación minuciosa a los informes presentados. Lo que genera un ciclo de mala planificación, mala gestión, y mala evaluación.

Para un ex gobernador, el principal problema de la “*rendición de cuentas*” es el nivel tan general que manejan los archivos presentados, por lo cual considera necesario una veeduría comunitaria, para que los archivos sean más detallados. Tanto para líderes, ex gobernadores, ex alcaldes y comuneros:

¹⁹Entendida como un proceso de concertación y apoderamiento de la comunidad de su plan de desarrollo.

²⁰ Esto se debe principalmente a la falta de capacitación y la falta de asesorías para la elaboración de perfiles de proyectos, que se basen en sus necesidades y perspectivas.

²¹Al interior del resguardo también se celebran el conocido “carnaval de blancos y negros”, que comienza el 3 de enero y finaliza el 6 de enero. Esto genera poca presencia de la comunidad, el día de la rendición de cuentas.

La veeduría la debe hacer la misma comunidad, empoderarla de las necesidades, darle las herramientas para que se trabaje y se escuche esas sugerencias, más que ejercer un control posteriori, que es lo que hace acá -después de que se cometen los errores-(...) es tratar de hacer una intervención antes de que sucedan los problemas, -vigilar muy bien-. (...) la misma comunidad podría defender o debe defender esos recursos. La única manera en que se puede mejorar la administración de los recursos, es a través de veeduría ciudadana. Pienso que es algo que puede marcar la gran diferencia de canalizar mejor los recursos. (Líder pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 agosto de 2012).

Aunque se considera necesario que exista una constante vigilancia de los recursos por parte de la comunidad, también se considera necesario que exista un grupo especializado que se encargue de hacer adecuadamente la veeduría, pero sólo si la comunidad lo solicita:

La veeduría debe tener vasto conocimiento de todo el sistema normativo en términos de administración de recursos, establecido en la constitución, en la ley, en los reglamentos al interior del Estado colombiano; porque si no se tiene conocimiento basto, ¿cómo se puede hacer estricta veeduría? Por otra parte (...) si la misma comunidad no ve, no recomienda, no sugiere, la aprobación de los mismos recursos, (...) entonces y con toda la responsabilidad ¿Cómo se puede ejercer control al interior de la comunidad? (Líder pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 agosto de 2012).

La debilidad en la capacidad organizativa de la comunidad, también se debe a que muchos de los proyectos elaborados y ejecutados en el resguardo se han desconectado de las necesidades reales de los habitantes, ya que no se vincula a las personas en los proyectos más allá de ser simples beneficiarias. También se debe, al poco interés de las autoridades locales por capacitar y asesorar a las comunidades en la formulación de proyectos productivos, turísticos, ecológicos y culturales, lo que ha provocado el poco desarrollo de autogestión comunitaria.

Por otro lado, la poca participación de las mujeres en la política y cargos públicos, no sólo representa una debilidad interna, sino también, una cuestión de desigualdad entre hombres y mujeres. Ya que en el resguardo de Cumbal, históricamente los puestos del cabildo han sido ocupados por hombres, y hasta el momento no ha existido una mujer gobernadora, regidora, secretaria o teniente. Esto se debe principalmente, al poco interés por parte de las autoridades indígenas en vincular a las mujeres en el manejo de la autoridad, incluso siendo éstas mucho más capacitadas que los hombres. De acuerdo con el Censo 2012, las mujeres superan a los hombres en

los niveles educativos Técnico con 57,8% (mujeres) frente al 42,2% (hombres), y Posgrado y maestría con el 63,6% (mujeres) frente al 36,4% (hombres).

Las debilidades internas de las autoridades indígenas y de la comunidad, hicieron del resguardo un escenario idóneo para ser permeabilizado por prácticas clientelistas. En la segunda parte de este capítulo se expondrá, cómo las debilidades del cabildo permitieron que fuera manipulado por los partidos tradicionales en la década de los setenta, y cómo después de la entrada de los recursos de transferencias al resguardo, el modelo electoral y la forma de hacer política cambiaron. Finalmente se argumentará que sí bien son cuestiones internas y locales, es necesaria también una vigilancia estatal.

3.2 Transiciones en el modelo electoral: del reconocimiento colectivo a la elección popular

En la década de los setenta, la manipulación del cabildo por parte de los partidos tradicionales -el liberal y el conservador-, era muy fuerte. Convirtiéndose en algunas instancias, *"la autoridad tradicional en apéndices de los partidos tradicionales"* (Castillo, 2007:119) sobre todo en los periodos de elecciones, donde los partidos tradicionales buscaban ganar adeptos *"a través del establecimiento de redes clientelistas, en donde un conjunto de ciudadanos liderados por un "cacique" político de la región que actúa como intermediario, a su vez, se convierten en clientes de otro patrón con mayor poder político, estableciendo una red de poder y dependencia"* (Garcés, 1999: 9-10). Después de las recuperaciones de tierras y con las luchas del movimiento indígena en la década de los 90, el cabildo de Cumbal logró fortalecerse. Convirtiéndose en una autoridad legítima y autónoma de los partidos tradicionales. Sin embargo, aún siguen existiendo casos de líderes indígenas afiliados a uno de los dos partidos tradicionales. Si bien, en las elecciones los candidatos a gobernador se muestran afines al movimiento indígena, la población los puede identificar como del movimiento o de los partidos tradicionales. Así lo describe un ex gobernador:

En Cumbal han existido los dos movimientos: uno que es el movimiento de autoridades indígenas y el otro que es el de los partidos tradicionales – ya sea el partido liberal o conservador-. Dentro del cabildo no se puede decir usted liberal y usted es del movimiento, porque somos indígenas; pero, los que los apoyan sí se identifican como del movimiento y ellos se identifican que son de los partidos tradicionales. Entonces ahí es donde toca identificarse, pues en el cabildo no es por partidos, pero siempre hemos

defendido el movimiento de autoridades indígenas. (Ex gobernador del resguardo de Cumbal, Cumbal, 19 agosto de 2012).

Por otro lado, después de la entrada de las transferencias en 1994 el modelo electoral en el cabildo tuvo una fuerte transformación, pasando del consenso colectivo a la elección popular. Aunque la norma tradicional de rotación del gobernador entre las veredas sigue vigente – lo que garantiza que no haya reelección inmediata y que el poder sea rotativo-. La forma en que se lo elige y los periodos en los que se lo elige se transformaron radicalmente. Lo que antes se conocía por «designación del cargo», el cual era un reconocimiento colectivo a una persona, cuyo prestigio y cualidades le hacían merecedor de esa responsabilidad; ahora se conoce como «elección popular», la cual es una competencia entre varios perfiles y propuestas, y no necesariamente se escoge a la persona más idónea para el cargo.

Anteriormente, para la designación de un gobernador, las personas se reunían en la vereda a la que le correspondía el turno según el sistema de rotación, después de una discusión en la que se postulaban varios notables de la vereda, se elegía a la persona más apta para el cargo, y finalmente se hacía una petición colectiva a la persona elegida para que sea el gobernador del resguardo²². Hasta 1999, ser gobernador obedecía a un llamado de la comunidad²³. Sin embargo, esta dinámica se fue transformando, hasta asumir el mismo modelo utilizado para la elección de alcaldes, concejales, o gobernadores del departamento, entre otros. Para Rojas, la principal diferencia con la elección popular es que, en la designación hay *“un reconocimiento colectivo a una persona que se hace portadora de un orden fundado en el consenso”* (1993: 23).

Actualmente las campañas para gobernador son asumidas como normales; pero no como legítimas. Ya que se ha intentado eliminar esta práctica y volver al modelo anterior, pero los intentos han fracasado, porque el resguardo se ha permeado de una cultura de tipo clientelista, donde los intereses privados han primado sobre los colectivos. Así se refiere una joven comunera de los periodos de campaña:

²²Descripción basada en varias historias de comuneros y líderes pastos.

²³Es una fecha tentativa, después de varias entrevistas y conversaciones con líderes, comuneros y ex gobernadores.

Son más duras que las de la alcaldía, porque son cada año y son muchos los intereses que hay, y más el interés económico. Más es el interés particular que el interés por la comunidad. (Reunión cabildo con mujeres jóvenes, resguardo de Cumbal, Cumbal, 27 de agosto del 2012).

Del mismo modo un ex gobernador resume muy bien este cambio al relatar su experiencia, su periodo de campaña, los recursos que se necesitó y las personas que lo apoyaron:

No se diferenciaban a las campañas de una alcaldía (...) incluso con los mismos gastos; pero en mi campaña no se gastaron tantos recursos porque la misma gente me colaboró, de diferentes partes me colaboraron. En ese tiempo (...) los profesores, los secretarios, las mismas manipuladoras como ya sabían que yo iba a ganar. Porque al inicio nadie le quiere colaborar, y sólo pasada la mitad del tiempo de campaña se ve dónde está el montón de gente más grande, y ahí sí nos caían ayudas de todas partes: con ayudas de aguardiente, confites, \$20.000 pesos, para que vaya incrementando y moviendo su campaña. (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 15 de agosto del 2012).

Muchas de las prácticas y los discursos que se recrean en los periodos de campaña son elementos adoptados de la cultura hegemónica predominante en el entorno. En este sentido, *las manifestaciones públicas*: las campañas, se convirtieron en una puesta en escena donde se dramatizaban todas esas "*representaciones culturales compartidas -aunque no siempre cooperativamente construidas-*" (Auyero, 2001:29). Muchos de los cambios en las representaciones y prácticas del modelo electoral del cabildo han sido tomados como un elemento perjudicial. Así lo expone un ex alcalde del municipio:

Creo que el sistema de elección de las autoridades de los cabildos se ha visto influenciada por la política tradicional, y ese es un factor negativo- que ha ocasionado que el manejo de las transferencias sea ajeno a la comunidad. Permitted digamos que los gobernantes perdieran esos valores. Una cosa es ser gobernante antes -ser del proceso político-, y otra es después. Muchos de esos apoyos que recibe el candidato son aportes de la gente. (Líder pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 agosto de 2012).

Nuevos actores aparecieron en este nuevo escenario, los cuales combinaron las prácticas tradicionales de rotación con las prácticas políticas hegemónicas. Muchas de estas prácticas de tipo clientelista, hicieron del periodo de latencia²⁴, un espacio para apostar recursos y establecer una

²⁴ Antes del periodo establecido para hacer campaña legal y legítimamente, de acuerdo con el sistema de rotación.

clientela previa a los periodos de campaña. Lo que corresponde a una inversión a largo plazo es también la conformación de redes personales a corto y largo plazo. En palabras de un líder pastos, es una campaña adelantada:

Según la ley 89 las campañas están entre el 1 de enero al 31 de diciembre; pero quien quiere ser gobernador hace campaña 1 año o 2 años: estando en las comunidades, visitando, regalando cosas, participando en los eventos comunitarios, haciéndose conocido (...), tratando de hacer una campaña adelantada, para cuando ya llegue el periodo de su vereda o de su sector pueda ser elegido (...). En la antigüedad no había campaña adelantada, sino lo que había era el cumplimiento del ciclo (...), mas sin embargo ahora se respetan esos ciclos de rotación, pero ya se hace campaña. Y a veces son costosas las maneras o las formas en que hacen el trabajo para llegar a ocupar esos cargos. (Líder pastos, ex senador de la República, Cumbal, 19 agosto de 2012).

Al ser tan costosas las campañas, muchos de estos nuevos políticos debieron requerir, por un lado del apoyo financiero de la misma comunidad; pero también, del control privado de recursos estatales. En el primer caso, generó unos fuertes compromisos entre el candidato y los seguidores y en el segundo caso, se necesitó de la conformación de redes políticas con el cabildo, que le permitan acceso a los recursos.

El uso privado de los recursos no es algo nuevo en el contexto colombiano. Sin embargo, este fenómeno no sólo es un problema interno o local, sino también, un problema que debe ser atendido por el Estado. En este sentido, la falta de veeduría estatal a los recursos del SGP entregados a cabildo ha provocado el fortalecimiento de prácticas clientelistas, el debilitamiento de las prácticas tradicionales, el atropello de las normas legales y la falta de cubrimiento de las necesidades básicas de la comunidad.

3.2.1 Falta de veeduría estatal

En el libro *“25 años de descentralización en Colombia”* (2010), se plantea que la falta de control y vigilancia de los recursos asignados a los municipios y departamentos, es uno de los principales problemas que enfrenta la descentralización en Colombia. *“Carlos Augusto afirma que si bien es cierto que puede haber corrupción, encuentra fallas protuberantes en el seguimiento que se hace a la gestión por parte de los organismos de control, y así, se puede abrir a las malas prácticas. Afirma Giraldo que todos los informes que recibe, se refieren a los trámites pero no a los resultados”*

(Barberena, 2010: 67). A pesar de los intentos del Estado para reducir los casos de corrupción, mediante el Acto legislativo 04 de 2007 que, *“modificó el destino y asignación de los recursos del sistema general de participaciones, creando un sistema de monitoreo, seguimiento y control al gasto de las entidades territoriales”* (Gutiérrez, 2010: 19). Este sistema no recogió a los resguardos indígenas y cabildos, sino que, su control se limitó a la alcaldía o gobernación en los que se encontraban los resguardos.

Así lo afirma la respuesta del DNP a mi solicitud escrita, que buscaba conocer «la evaluación y seguimiento de la descentralización, en el caso de las transferencias a los resguardos indígenas de Colombia»; es decir, buscaba cómo fue el desempeño fiscal los cabildos, resguardos y o municipios entre 2000-2012:

Mediante el Decreto 028 de 2008 se establece que el Departamento Nacional de Planeación es el responsable de hacer monitoreo a los recursos a las Asignaciones Especiales del Sistema General de Participaciones, dentro de las cuales se encuentra la Asignación Especial para Resguardos Indígenas, cuyos beneficiarios son los resguardos indígenas constituidos legalmente. Cabe señalar que este monitoreo se realiza sobre la gestión efectuada por las administraciones municipales o departamentales donde se encuentran ubicados los resguardos indígenas, pues de acuerdo con la normatividad vigente son éstas las responsables de administrar y ejecutar los recursos de la asignación especial para resguardo indígenas del SGP, con base en el presupuesto que establezca el respectivo resguardo. En consecuencia el DNP no realiza, ni conoce de procesos de evaluación y/o seguimiento realizados directamente a los cabildos o a los resguardos indígenas. (Respuesta solicitud web, Bogotá D.C., Abril 12 de 2012).

Sólo hasta el 19 de septiembre del 2012, la Contraloría General de la República expide una circular de advertencia (80110) a los gobernadores y alcaldes *“sobre los riesgos que vienen rodeando la administración y ejecución eficiente y transparente de los recursos públicos destinados a los resguardos indígenas”* (El Espectador, 2012:1). Ya que en la auditoría que adelanta actualmente el organismo de control de las finanzas públicas sobre los recursos destinados a los resguardos indígenas para el período 2008-2011 ha encontrado una serie de irregularidades como: *“no todas las alcaldías han celebrado contratos de administración para la ejecución de los mismos. Además, en la ejecución de los contratos no se logra identificar plenamente a los beneficiarios, ni comprobar*

fehacientemente la entrega a los destinatarios finales de los bienes y servicios adquiridos por los alcaldes” (Ibíd., 2012:1).

Es necesario resaltar, que estas mismas fallas o irregularidades fueron encontradas en la revisión que hice al archivo de la alcaldía para el periodo 2002-2007. La primera dificultad encontrada fue el desorden de los documentos del archivo, la pérdida y ausencia de documentos como: los convenios firmados entre la alcaldía y el cabildo, los contratos entre alcaldía y contratistas a petición del cabildo. Además, muchos de los comprobantes de egreso del cabildo revelaban grandes irregularidades como: la entrega de subsidios, recargo fiscal al sector de educación, falta control y seguimiento de los proyectos financiados y de los bienes y servicios contratados por el cabildo.

CAPÍTULO 4

“SI GANAMOS BIEN, PERO SI PERDEMOS ¡NO PODEMOS NI LLEGAR!”:

REDES CLIENTELISTAS Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

En un contexto de escasez material y de poca posibilidad de empleo, la mediación política personalizada ha sido una alternativa de los habitantes para el acceso a recursos, bienes y servicios. Del mismo modo, las debilidades internas del cabildo para la planificación y administración de los recursos de transferencias, además, de la nula vigilancia y evaluación de la comunidad a estos recursos, han permitido la permeabilización en el resguardo de la cultura clientelista del entorno municipal y departamental. Si bien, las dificultades internas del resguardo pueden contextualizar la emergencia de redes clientelistas, aún no permiten responder ¿cómo se configuran dichas redes al interior del resguardo?; pues éstas se tejen, tanto en los períodos de latencia como en los períodos de elecciones, donde se entablan relaciones flexibles y estratégicas que permitan el intercambio instrumental y simbólico. Para esclarecer cómo se configura este fenómeno, es necesario reconocer en el escenario sociopolítico y socioeconómico a los actores de estas relaciones. En consecuencia, este capítulo se dividirá en cuatro partes. Las tres primeras, estarán dedicadas a describir las *figuras* de patrón, mediador y cliente. En la última parte, entraran en escena los tres *actores* -patrón, mediador y cliente- en la que se reconstruirá un caso particular, tratando de poner en evidencia cómo funcionan estas relaciones, los recursos materiales y simbólicos que se activan, y la sociabilidad que se impone en la red clientelista²⁵.

4.1 ¿Quién es el Patrón?: Sin cacique local pero con políticos emergentes²⁶

El patrón aparece constantemente en la literatura sobre el clientelismo político, como una figura que posee unos medios coercitivos- generalmente un partido político- que les permite ofrecer beneficios a unos clientes, quienes le compensan con la perpetuación en el poder²⁷. Sin embargo, en el resguardo no existe una política partidaria, debido a la separación del cabildo de los partidos tradicionales y la reivindicación étnica del movimiento indígena. En este contexto, los caciques

²⁵Distingo entre figura y actor, porque tomé a la figura como un conjunto de características y al actor como un personaje necesario para el desarrollo de la acción.

²⁶ “la relación patrón-cliente es visto como una expresión propia del sistema sociocultural campesino, un recurso para defenderse en un mundo mayor amenazante” (Durstun, 2005: 7)

²⁷ Auyero, 2001; Audelo, 2004, Romero, 2007.

políticos, los notables locales, los jefes políticos²⁸ han perdido relevancia en la contienda electoral, pues estas figuras de patrón obligan la lealtad de los clientes a una sola persona o partido. Según Durston, la relación entablada entre patrón y cliente “*hace referencia a una relación exclusiva (es decir, no se permite servir a dos patrones)*” (2005:6). Por el contrario, el modelo tradicional de rotación del poder en el resguardo de Cumbal, impide que exista un patrón único que pueda perpetuarse en el cargo de gobernador o regidor. De este modelo, los nuevos políticos locales han logrado tomar ventaja, quienes instan que el ciclo sea cumplido. Para un ex gobernador, no es legítimo repetir período de forma inmediata:

Nadie en ninguna vereda puede repetir. Que repita a la otra vuelta puede ser, pero, no hay reelección inmediata al siguiente año. La organización de nuestro cabildo y de nuestro resguardo es así, la elección se hace por cada vereda. Por ejemplo, ya está que se termina este período de la vereda de Cuetial; pero ya están trabajando por la candidatura en la vereda de Cuaspu. (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 15 de agosto del 2012).

Este sistema de competencia genera que los nuevos líderes políticos muten de acuerdo al ciclo de elección; es decir, éstos no ocupan de forma necesaria la misma posición en las diferentes elecciones. Por ejemplo, el político que a dicho año se desempeñó como regidor, en los próximos años puede ampliar su meta a ser gobernador; pero éste jamás se perpetuará en el poder. Según los ex gobernadores, todos los trabajos como representantes en –juntas de acción comunal, asociaciones, y como regidores- corresponden a requisitos previos para ser gobernador²⁹:

Tener conocimiento de la comunidad tanto en juntas, hoy en día en asociaciones, y tiene haber prestado su servicio en el cabildo ya sea como regidor o secretario. Que es ahí donde uno hace escuela y con eso aprende y puede estar prestando el servicio como gobernador más adelante (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 27 de agosto del 2012).

Que haya prestado el servicio a la comunidad. Digamos, alguien que no haya sido regidor o presidente de acción comunal, y que después le digan taita es inconcebible. Porque las personas que han sido gobernadores en primer lugar han empezado desde muy abajo, luego de haber prestado pequeños cargos y luego ir subiendo, subiendo hasta llegar a ser gobernador y servirle a la comunidad. (Reunión cabildo con mujeres jóvenes, Cumbal, 27 de agosto del 2012).

²⁸ Escalante, 1993; Durston, 2005, Auyero, 2001.

²⁹ Incluso el ser gobernador corresponde en algunos casos en requisito en la hoja de vida de un político para seguir participando en la contienda electoral de la alcaldía municipal.

Por lo tanto la figura de patrón perpetuo no existe en el caso del resguardo de Cumbal, sino una serie de nuevos políticos que hacen “*carrera política*” o “*escuela*” en diferentes cargos de representación pública. Cabe resaltar que en muchos casos, éstos nuevos políticos son hijos de líderes políticos que recuperaron tierras en la década de 1970 y 1980.

4.1.1 Condiciones económicas del candidato a gobernador

Una segunda característica del patrón en la literatura sobre el clientelismo político, es el estatus socioeconómico generalmente más elevado que el del cliente, lo que le permite usar su influencia y recursos para proveer de protección o beneficios a sus seguidores. Es decir, el patrón aparece como el de mayor rango, al proporcionar “*bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos*”, y se legitima cuando “*el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos*” (Audelo, 2004: 127). En este caso el Patrón, asume el carácter de “*protector, tutor paterno*” sobre todo en contextos campesinos (Durston, 2005:8). No obstante, en el resguardo el estatus socioeconómico no ha sido relevante para participar en política, debido a que, muchos de los nuevos políticos se han privilegiado de las “*reformas institucionales tales como la descentralización, la elección popular y los mecanismos de participación para conseguir recursos*” (García y Revelo, 2010: 25). Es decir, muchos de los nuevos políticos en el resguardo de Cumbal no son grandes hacendados o notables locales poseedores de recursos económicos, sino que requieren de los recursos otorgados por la descentralización fiscal para sustentar su carrera política. Al no tener unas condiciones económicas vastas, los nuevos políticos han tenido que desarrollar una amplia gama de estrategias individuales y grupales; en este caso, generar alianzas con las juntas y asociaciones, para sostener sus campañas y manifestaciones públicas.

Las condiciones económicas de un candidato a gobernador generan entre los líderes, ex gobernadores y comuneros opiniones contrarias. Están los que opinan que un candidato debe tener unas condiciones económicas estables para que pueda hacer un buen ejercicio como autoridad y como administrador:

Entiendo que, el que tiene algo al final no se aprovecha tanto (...), y el que no tiene nada tal vez no puede llevar ni las cuentas exactas. Por eso han existido grandes anomalías en el cabildo. (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 15 de agosto del 2012)

Es necesario que tenga sus cosas, -porque yo me pondría a pensar- que al tener sus cosas y sus comodidades (...) trabajaría mejor con la comunidad (Reunión con mujeres Alcaldía, resguardo de Cumbal, Cumbal, 30 de agosto 2012)

Pero también están los que opinan que, las condiciones económicas no son necesarias para asumir la responsabilidad de administrar y ejercer la autoridad dentro del resguardo:

Yo pienso que debe tener valores y son los valores los que conducen el actuar de las personas, ni la condición económica, ni la condición social, incluso la condición de edad [que tanto se ha debatido] (...) son necesarias, porque simplemente necesitamos unas personas que tengan unos perfiles de trabajo comunitario y que ese trabajo lo pongan al servicio de la gente; pero las condiciones económicas no se pueden convertir, ni se deben convertir en una limitación el actuar de las persona (líder pastos, Ex alcalde municipio de Cumbal, Cumbal, 19 de agosto del 2012).

En ese sentido, el estatus socioeconómico de base familiar que poseía el patrón político local para sustentar su participación en la política. En el resguardo no ha sido necesario y casi que ha pasado desapercibido, tanto en las carreras de los nuevos políticos como en la percepción de los comuneros. Pero al no poseer recursos de base, los cargos públicos se convirtieron para los nuevos políticos en una fuente de *“influencia, predominio y los gajes obvios de dineros y prestigio”* (Escalante, 1995:37).

4.1.2 Escuela política del candidato

Para Escalante, la importancia de la clase política dentro de la sociedad es su capacidad de *“gestión de los conflictos, el logro del consenso y la creación de vínculos prácticos entre las instituciones estatales y la sociedad, y de las redes sociales entre sí”* (Ibíd., 1995:37); pero, la clase política entra en decadencia *“cuando es incapaz, de mantener el orden, de administrar los conflictos y, en general, de reducir la complejidad de la vida social”* (Ibíd., 1995:38). Dentro de la literatura clásica del clientelismo político, esta debilidad de la clase política se define como el uso particularista de la representación, donde el patrón político se vale de su función de intermediario entre Estado y ciudadanos, para hacer una distribución personalista de los recursos públicos en las localidades (García y Revelo, 2010).

En el resguardo, el papel de representante del gobernador ha relegado el papel de regulador social; es decir, los nuevos políticos han dejado de *“traducir las demandas sociales en programas políticos*

y traducir las decisiones estatales en factores de orden” (Ibíd., 1995: 37). Esto se debe principalmente, a la falta de una coordinación de unos intereses colectivos, de coherencia en la gestión, y de una continuidad política. El nuevo político, es visto como un gestor de intereses individuales, una persona sin proceso político y sin continuidad política. Así lo explica un ex alcalde del municipio:

Muchos de los gobernantes se alejan después de haber pasado por el cargo, y uno sabe que las metas no se pueden cumplir en un año; pero sí son procesos y se adquiere esa responsabilidad de acompañamiento a los futuros gobernantes [a compartir esas experiencias], creo que se podría trabajar. (Líder pastos, Ex alcalde municipio de Cumbal, Cumbal, 23 de agosto del 2012).

Los líderes de los años 1980 y 1990 tenían el reconocimiento colectivo por sus gestiones comunitarias y su proceso político en el resguardo. En los nuevos políticos, este reconocimiento fue reemplazado por los actos públicos (reuniones, presentaciones públicas), las actividades proselitistas (mítines, reparto de propaganda, pinta de bardas, realización de encuestas, plantones, labor de campaña) y la resolución personalizada de problemas (mediación política para acceso a recursos). Para Escalante *“la relación de los políticos con sus seguidores se reduce a cosas de imagen, efecto escénico y, en general de comunicación masiva. En la práctica cotidiana, sin embargo, a la mayoría de los políticos no les basta exhibirse y necesitan construir su representatividad por medio de arreglos más o menos extensos, que son facilitados por las redes sociales”* (1995:36). Estos arreglos intensos y extensos de los políticos, corresponden en términos de Auyero (2001) a círculos íntimos y círculos externos³⁰.

En conclusión, la figura de patrón en el resguardo de Cumbal no es una figura constante, perpetua o fácilmente reconocible. En primera instancia porque no hay una política partidista. Segundo porque el político emergente no posee un estatus económico de origen que le atribuya el carácter visible de patrón local. Tercero porque no hay familias notables que monopolicen el poder político local. Por lo tanto el objetivo del político emergente en este escenario, es ser “visible”. Para esto debe recurrir a los círculos íntimos dados por el proceso político de sus padres o familiares en el resguardo, integrarse desde muy joven en juntas veredales o asociaciones productoras – que le permita recoger experiencia y sobre todo visibilidad-, fortalecer lazos de confianza con las juntas veredales en las

³⁰ Los primeros son vínculos fuertes de amistad o de parentesco; y los segundos son vínculos ficticios de amistad y de vecindad.

que participa, crear lazos de confianza con los cabildantes que le permita hacer uso de recursos públicos (licitación de proyectos de los que se beneficie particularmente). Pero también debe recurrir a círculos externos, donde se exploren elementos proselitistas tomados de la cultura clientelista del entorno municipal -que le permita participar en las campañas electorales-.

4.2 ¿Quién es el cliente?: Los seguidores del candidato³¹

Para Auyero (2001), los clientes son aquellos que “*dan apoyo político a un mediador/ puntero o patrón a cambio de bienes, favores o servicios particulares*”. En general la figura de cliente tiene una “*connotación accesoria peyorativa*” (2001: 166), debido a que sus condiciones económicas y culturales son más bajas que las del patrón o mediador. El cliente es “*pobre*” y necesita de asistencia, cuidado y ayuda social por parte de su cuidador (patrón). Esta figura de cliente, se inserta en una relación instrumental asimétrica entre desiguales, esta desigualdad es originada por la diferencia de poder y control de recursos entre patrón y el cliente. Sin embargo en el resguardo de Cumbal, la imagen del cliente no es necesariamente peyorativa, ya que en el discurso político y en la ideología de líderes y comuneros está implícito que la comunidad es la máxima autoridad en el resguardo [superior al cabildo u otra organización].

Para un líder pastos y ex gobernador, los representantes del cabildo están obligados a servir a la comunidad y sólo la comunidad le permite a un político asumir un cargo público:

El cabildo es para servir a la comunidad, (...). Creo, desde que uno se sienta en la capacidad de ofrecer un servicio, tener ese carisma de servicio a la comunidad, la voluntad de trabajar por nuestra comunidad, (...) si uno piensa que en el futuro, gana uno mismo como persona al servir a la comunidad. Es la misma comunidad la que le va diciendo que si puede seguir, y si no la misma comunidad dice: No, espere un momentico. (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 19 de agosto del 2012).

Por otro lado, el participar en las elecciones del cabildo no significa necesariamente ser cliente de un candidato (político emergente), sino que también es una tradición, en el sentido que el votar por un candidato significa ser parte de una comunidad.

³¹ Seguidores y contrarios, son las maneras de denominar y/o auto identificarse como colaborador de un candidato a gobernador y/o alcalde.

Nosotros desde antes hemos sido participes, no ve que mi papacito fue regidor también [en ese tiempo, yo era joven] (...). Desde ese tiempo nosotros asistíamos al cabildo y después ya nos criamos, nos casamos y ya nos tocó participar en el cabildo con el voto, (...) elegir hasta el personal del gobernador o de regidor y así (...) (Reunión cabildo con mujeres mayores, Cumbal, 27 de agosto del 2012)

Aunque no hay una imagen despectiva del cliente en el resguardo de Cumbal, éste no deja de ser dependiente económica, social y culturalmente de los políticos emergentes. Primero porque los políticos son vistos como “*resolvedores de problemas*” (Auyero, 2001), ya que en los períodos de elecciones, éstos pueden ofrecer bienes y servicios a cambio de apoyo electoral. Para Auyero, la dependencia socioeconómica, no debe tomarse como resultado de la obediencia a una norma ni tampoco la premeditación racional de los seguidores de un candidato; sino como el resultado de unas prácticas adoptadas a través del tiempo y desarrolladas en la vida cotidiana. Como lo había explicado en el segundo capítulo, las dificultades económicas que enfrentan las familias del resguardo hacen que sean más vulnerables a depender económicamente de los nuevos políticos para la resolución de los problemas. Del mismo modo necesitan fortalecer los vínculos de confianza que les permita recurrir a los políticos una vez electos.

Aunque existe un rechazo ideológico a la posibilidad de participar como cliente. Debido a las dificultades enfrentadas en la familia de una comunera, ésta debió requerir de la ayuda de los cabildantes y alcaldía para solventar su situación:

En nuestra familia no, dando gracias a Dios. (...) por lo menos nosotros hasta ahora no hemos estado en esa situación. Mi papá estuvo un poco enfermo, pero en esa época taita gobernador y los regidores firmaron, la alcaldía también nos ayudó hacer los papeles y sí nos ayudaron bastante, tampoco vamos a decir mal (...) (Reunión cabildo con mujeres mayores, Cumbal, 27 de agosto del 2012).

4.2.1 Capacidad de agencia del cliente

Una segunda característica del cliente según la literatura sobre el clientelismo, es la ausencia de capacidad de agencia o gestión del cliente. Según Durston (2005), sólo el patrón tiene autonomía para hacer alianzas y tomar decisiones políticas, mientras cumple con entregar bienes materiales. Mientras que el grado de voluntarismo que ejerce el cliente es relativamente bajo. La poca capacidad del cliente para generar estrategias de alianzas en los periodos de elecciones, se debe en términos de Auyero (2001) a que, los clientes son potenciales “*detentadores de problemas*”; es decir,

obedecen, asisten a las reuniones, colaboran, entre otras prácticas que le permitan ser visibles a ojos del político o mediador y lograr así, vínculos con cierta intensidad emocional con el político y que en un futuro cercano pueda ser merecedor de que sean resueltos sus problemas y a cambio lo apoyará electoralmente. Este tipo de relaciones se caracterizan por tener un carácter de exclusividad, donde los aspectos de reciprocidad (así sea difusa) habitualmente se retroalimentan de la confianza, por lo cual el cliente no puede servir a dos políticos y por tanto sus estrategias se reducen a un solo candidato.

Esta situación hace que en períodos de elecciones, los seguidores sólo le puedan apostar a un único candidato. Así lo expone una comunera del resguardo:

Damos el voto a al que tiene más, al que va punteando. Entonces ahí lo seguimos y cuando ya es la elección, a él lo seguimos [al que sigue punteando]. De ofrecernos nos ofrecen cosas y después se olvidó (Reunión alcaldía con mujeres mayores, Cumbal, 25 de agosto del 2012)

Al ser exclusiva la relación del seguidor (cliente) con el político, tanto las ganancias pueden ser factibles como las pérdidas pueden ser altas. Ya que si gana el candidato, el cliente puede recurrir a los lazos de reciprocidad para tener acceso a recursos; pero si el candidato pierde, el cliente pierde la posibilidad de acceso a recursos y también se ve flagelada su identificación política. Así lo relatan dos comuneros, quienes han experimentado el hostigamiento de las personas que ganaron y a quienes se le fue otorgado el carácter de contrarios:

La afectación es dura, porque primerito es con que miedo y ¿qué me dirán?, sobre todo cuando se presentan necesidades. A pesar de que el candidato no dice nada; pero la gente que anda con él -que no dice- (...). (Reunión cabildo con mujeres mayores, Cumbal, 27 de agosto del 2012)

De todas maneras nosotros nos sentimos como perdedores, nos sentimos atrás de todos. No somos tenidos en cuenta y nos han denegado algunas cosas. (Reunión alcaldía con hombres mayores, Cumbal, 2o de agosto del 2012)

En resumen, los seguidores (clientes) en el resguardo de Cumbal no tienen una imagen peyorativa, porque ideológicamente, tanto los cabildantes y otras instituciones no gubernamentales deben estar al servicio de la comunidad. No obstante, ante las precarias condiciones económicas y la poca capacidad de gestión de las familias del resguardo, la dependencia económica a los políticos se ha convertido en el medio para el acceso a recursos materiales y simbólicos. En otras palabras, la

desigualdad es mitigada por una ideología igualitaria de pertenecer a la misma comunidad y de compartir orígenes similares, a pesar de que la relación involucre intercambios desiguales

4.2.2 Competencia electoral: apreciaciones y explicaciones

Para Geertz (1983) es necesario estudiar los fenómenos sociales “*desde el punto de vista de los actores*” (Auyero, 2001: 168). Por lo tanto, en esta sección del capítulo quiero explorar desde la perspectiva de los denominados clientes o seguidores en el caso específico del resguardo, cómo aprecian y cómo actúan en los contextos de competencia electoral. Para finalmente hacer una caracterización de los elementos simbólicos -argumentaciones, comportamientos, identificaciones- que componen a los llamados clientes, y del cómo ellos se representan a sí mismos y a los otros. Siguiendo el modelo de Auyero, lo que “*aparece, desde fuera, como intercambio de favores por votos, es visto desde adentro de muchas otras maneras: manipulación versus cuidado, acción interesada (política, intercambio calculado) versus acción desinteresada (amistad)*” (Ibíd., 2001:169).

Según este modelo, hay dos modos de interpretar el rol que desempeña el cliente en las relaciones clientelistas, como una figura a la que se puede dominar por su carencia de poder y recursos; o como una figura que tiene capacidad de gestión o disposición porque posee un status social semejante al del político. Estos dos tipos de clientes dependen exclusivamente del tipo de vínculos entre patrón y cliente. Los vínculos fuertes entre éstos se presentan cuando hay una alta concentración de influencia, información, confianza y reciprocidad. Por el contrario, los vínculos débiles se presentan cuando hay una baja concentración de dichos recursos.

En el resguardo, se reconoce que deben existir lazos de confianza fuertes para poder acceder a los recursos que ofrecen los candidatos. Las expresiones “*los que trabajen más fuerte*”, “*los que más duro apoyen en campaña*”, son los merecedores de “*cargos en el cabildo*”, o la “*financiación de proyectos*” en el caso de juntas o asociaciones. Según la experiencia de los entrevistados, los beneficios existen cuando el vínculo es tan fuerte como la amistad:

Si no apoyamos, entonces: ¡no tiene nada que hacer acá!, y si votamos por él y no hay una amistad bien a fondo tampoco, tampoco lo aceptan y nos dicen: - usted votaría pero yo no lo vi-, entonces para nosotros saber que esa persona gane, entonces difícil para uno. (Reunión Alcaldía con mujeres mayores, Cumbal, 25 de agosto del 2012).

Los que más se benefician son los que ayudan, los que están enfrente cuando hacen las campañas y que son los seguidores, y que ellos son los que tienen los puestos, y en una asociación a ellos son los que encabezan y así sucesivamente. (Reunión alcaldía con mujeres mayores, Cumbal, 25 de agosto del 2012).

En estos dos casos se reconoce que existen dos tipos de seguidores, los que son visibles ya sea por un vínculo de amistad, vecindad o por un largo recorrido en la campaña; pero también, está el seguidor poco visible, que carece de un vínculo de amistad, vecindad y que su trabajo en campaña ha sido corto. En el primer caso se goza de confianza y es más viable la reciprocidad del político con el cliente para el acceso a los recursos de -influencia, información, bienes y servicios-. En el segundo caso no hay confianza y la reciprocidad es difusa, por lo tanto el acceso a los recursos es más limitado.

La pregunta es ¿cómo se hace visible un simpatizante o cliente?, en este punto entra a jugar la manifestación pública; es decir “*la asistencia a los actos para demostrar apoyo a un candidato o un funcionario (...).La asistencia expresa relaciones duraderas, persistentes y profundas entre quienes participan de estos actos*” (Ibíd., 2001:171). Para Auyero, es a través de las reuniones, actos públicos, donde se fortalece la relación entre *los detentadores de problemas* (seguidores) y *los resolvedores de problemas* (políticos). Al interior del resguardo, las reuniones se convierten en puntos de reconocimiento, tanto del político con sus clientes como de los clientes entre sí.

Este tipo de prácticas, ha generado que la política sea percibida como “*una actividad “sucias”, que aparece cuando se acercan los tiempos electorales y desaparece rápidamente en el oscuro reino de las promesas incumplidas*” (Auyero, 2001:181). Así lo expresan dos comuneros del resguardo, quienes aseguran que en los períodos de campaña, la relación con el político es muy personalizada (cara a cara); pero después de las elecciones el contacto se rompe radicalmente. A pesar de ser un elemento frecuente, las personas siguen participando en este tipo de relaciones:

En las elecciones del cabildo, ahí participamos todos. Claro que sí, pero a esa hora que nos necesitan, los acompañamos, damos el voto; pero después de eso no nos hacen caso [después es hacer la cara para un lado]. (Reunión Alcaldía con mujeres mayores, Cumbal, 25 de agosto del 2012).

La comunidad nuevamente desconfía en la autoridad, porque hoy en día en el proceso de cada año que se da en la elección de cabildos. Ahora ya no es la comunidad la que elige sino ya es como obligada,

porque de todas maneras ya le llega a cada vereda y dicen: -yo quiero ser el representante-, y de todas maneras ya no es la misma voluntad que debe elegir la comunidad sino que ya es por el deber de elegir. (Reunión Alcaldía con hombres mayores, Cumbal, 20 de agosto del 2012).

En conclusión, la relación que imponen los seguidores (clientes) con el político es una relación de dependencia condicional; es decir, que obedece a los tipos de vínculos –fuertes o débiles- que posean. Segundo, aunque la desigualdad jerárquica entre político y cliente es latente, ésta puede ser mitigada por unos lazos de amistad, por una ideología igualitaria de pertenecer todos a una comunidad (a la que también se considera como autoridad superior) y como método para ganar simpatizantes.

4.3 ¿Quién es el mediador?: Grupos de apoyo al candidato³²

Para Auyero (2001) un mediador político es aquel que media entre un patrón –candidato político- y algunos de sus seguidores. Por otro lado, Díaz (1986) propone que el mediador se convierte en una especie de “líder” que representa a las localidades ante el jefe político, además es el que negocia el intercambio de servicios por votos. Díaz explica que la importancia del “líder” en el conjunto de la maquinaria política radica en que los compromisos electorales son adquiridos por las personas con él y no el grupo con su jefe; es decir, el “líder” hace que la relación entre patrón y clientes no sea directa. En términos de Auyero, el mediador goza de “*poder posicional*” por su función mediadora, que le permite canalizar recursos “*desde el patrón a los clientes, y votos y apoyo desde los clientes a la persona que controla los recursos materiales y simbólicos*” (Ibíd., 2001: 98). Aunque el mediador comparte la misma “*clase social con sus clientes. Lo distintivo en los mediadores es la cantidad acumulada de capital social (cantidad de recursos derivada de las conexiones y de la pertenencia a cierto grupo)*” (Ibíd., 2001:105). De esta manera, Auyero señala que los mediadores no son sólo funcionales, sino también figuras cardinales en la producción y reproducción de las prácticas clientelistas. Sobre todo porque éstos logran articular un lazo de afecto imaginario, al mantener relaciones cercanas (cara a cara) con sus allegados. Esto le permite establecer una determinada credibilidad siempre y cuando su labor arroje resultados en beneficio de su comunidad. Finalmente,

³² Según Auyero (2001:104), la mediación política suele ser menos estable. Debido a que las relaciones de patrón-clientes son más cercanas. Por lo tanto, en esta sección quiero explorar es el papel de los grupos de apoyo del candidato, que actúan como círculos íntimos en los que se activan elementos de confianza, reciprocidad y circulan recursos materiales y materiales. Estos grupos de apoyo generalmente están representados por las juntas y asociaciones de orden micro-local (veredas).

la importancia que tiene el mediador se debe a que éste se presenta como la única vía para tener acceso a los bienes y servicios que se desean conseguir los clientes.

En síntesis, la importancia del mediador se debe a su papel de mantener y reproducir las relaciones clientelares. ¿Cómo las mantiene? A través de la “*monopolización de la información*” (Auyero, 2001: 98) y por su capacidad de obstruir o facilitar el flujo de demandas (bienes por votos) desde y hacia la comunidad. ¿Cómo las reproduce? Debido a su posición estratégica entre político y cliente, el mediador logra conectar necesidades con soluciones; es decir, el mediador logra reproducir las relaciones clientelares por su capacidad de servir de puente en la negociación entre miembros de un nivel inferior con los de un nivel superior.

El problema de esta caracterización del mediador, es que está basado en un contexto exclusivamente urbano³³. Esto no quiere decir que la figura de mediador no se presente en los contextos rurales. Por el contrario, éste sí se presenta; pero, de una forma diferente. Del mismo modo, el modelo de mediador que propone Díaz (1983) y Auyero (2001) es una figura estática y fácilmente reconocible. Modelo que no aplica para el resguardo de Cumbal, ya que el mediador al igual que el político emergente, tiene un carácter cambiante debido al ciclo de rotación.

De acuerdo a lo anterior, para hacer una adecuada caracterización de la figura de mediador es necesario recurrir tanto a la literatura sobre el clientelismo que describa la figura del mediador, como también a los casos explícitos en el resguardo.

4.3.1 Círculos íntimos: grupos de apoyo

Los grupos de apoyo al candidato son por lo general: amigos, redes familiares o vecinales, juntas de acción comunal o asociaciones de productores de la vereda. Los grupos de apoyo componen los círculos íntimos del candidato, éstos tienen un tiempo largo de conformarse (conocerse), han conformado en ocasiones redes de ayuda mutua (sobre todo las redes familiares), y los unen lazos de confianza basados en elementos de solidaridad y reciprocidad. En general los grupos de apoyo

³³ El rol que los mediadores cumplen dentro de los partidos políticos en ámbitos urbanos: canalización de recursos, bienes y servicios del partido o de una estructura estatal particular hacia el espacio de la comunidad o barrio a través de una organización partidaria particular (Auyero, 2001: 104)

son los que “*trabajan para conseguir los votos*”, los que están “*en frente*” de la organización de las reuniones y actos públicos. Incluso son, los que aportan con recursos propios a la campaña³⁴. Así lo expone un ex gobernador del cabildo:

Al inicio de la campaña le colabora principalmente la familia, sólo cuando la campaña lleva un período largo aparecen los particulares -cuando ya hay la montonera de personas- sólo cuando ya está definido quiénes son los contendores más fuertes. En inicio solo está la familia con colaboraciones pequeñas como el pan, las papas y todo entra en una campaña. El candidato también tiene que asumir con recursos propios, porque peladito total, tampoco puede hacer campaña y no puede salir adelante. (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 15 de agosto del 2012).

Es necesario resaltar que las veredas del resguardo, no son sólo delimitaciones geográficas sino también son redes de parentesco y redes de reciprocidad. En ese sentido, muchos grupos de apoyo logran conformar “*redes de confianza*” (Tilly, 2010) en las que se involucra fuertes vínculos, “*dentro de los cuales la gente pone en práctica recursos, empresas valiosas (...) aun a riesgo de errores, fallos o poca destreza de los demás*” (Ibíd., 2010:98). En una de esas empresas colectivas se convierte la campaña de un familiar, amigo o vecino. En las que se busca beneficios intrínsecos; es decir, cuando un bien y/o servicio sólo se pueden conseguir a través del clientelismo.

El beneficio obtenido depende del tipo de grupo de apoyo al que se pertenezca: a) en el caso de los familiares, amigos o vecinos, es necesario entrar a ser parte de la campaña porque puede ser la fuente de empleo y acceso a recursos públicos, b) en el caso de las juntas de acción comunal y asociaciones de productores, es necesario aportar a la campaña de un ex miembro de la junta veredal, ya que los recursos invertidos y el fortalecimiento de los vínculos de amistad, puede promover la financiación y licitación de futuros proyectos productivos, turísticos y culturales.

Por lo tanto participar en la campaña de alguien cercano, es una inversión que busca “una ganancia”. En el caso de los grupos de apoyo, éstos buscan que sus esfuerzos sean retribuidos:

Supongamos que hay un familiar que me colaboró con unos \$10,000 pesitos y tiene un muchacho preparado dice: "por favor un cargo para él", dicen: “un puestico de cocinera para los restaurantes”. Hay que cumplir. (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 15 de agosto del 2012).

³⁴ Aunque no se aporta dinero necesariamente, los grupos de apoyo aportan comida, alojamiento para las reuniones y alcohol para el evento.

Cuando hay campaña para gobernador se postulan muchos, entonces cada familia grande o familia cosmogónica o familia extensa, nombran sus personajes para poder lograr estar. Entonces los principales que colaboran son los familiares, pero también son los que son afines al partido en este caso. En algunos resguardos como es el partido Liberal, el partido Conservador y otros, que también hacen para definir las autoridades locales de los cabildos, o en caso anterior era la religión, entonces era el cura o eran las corrientes religiosas las que colocaban (...). Actualmente son las corrientes ideológicas que están dentro de las comunidades también, pero no como unas corrientes ideológicas que reivindican derechos sino como unas corrientes ideológicas del proselitismo, del oportunismo, y del clientelismo. (Líder Pastos, ex senador de la República, resguardo de Cumbal, Cumbal, 19 de agosto del 2012).

Ya que el gobernador electo no logra captar todas las demandas que piden retribución. El gobernador debe generar distintas estrategias para lograr cumplir con la mayoría de las promesas hechas a los grupos de apoyo. Entre las estrategias se encuentran: hacer los contratos más cortos en los cargos burocráticos, financiar proyectos a corto plazo y favorecer a sus familiares en litigios de tierras. Estos esquemas mentales de apreciación, percepción y acción, se describen en los siguientes fragmentos:

Tiene que cumplir, porque el gobernador mal haría si después de que le hayan ayudado, tampoco sepa retribuir con esa ayuda y decirles: no me alcanza. Toca de todas maneras contribuirles en alguna cosa, no todo pero por lo menos algo; aunque ninguno sale contento. Por ejemplo, uno ayuda con tres meses de trabajo o seis meses de trabajo, pero más no alcanza y así poderle dar a otra persona que le ha colaborado (...). Unos dicen: ¿porque no me deja un año?, o ¿por qué no me deja seis meses?, pero no alcanza. (Ex gobernador resguardo de Cumbal, Cumbal, 15 de agosto del 2012).

Eso se nota de hacer los favores, de devolver los favores (...) en el sistema de la clientela le toca pagar o devolver los favores que le han hecho en campaña, porque ya las campañas son costosas. Entonces el uno apoya económicamente con el transporte, con la comida, con la casa, con los medios de comunicación. Entonces al ganar, -le exigen igual que aun alcalde- (...) le exigen aun gobernador, le exigen a un regidor que debe devolver esos favores de la campaña. (Líder Pastos, ex senador de la República, resguardo de Cumbal, Cumbal, 19 de agosto del 2012).

Cuando las redes de confianza entran en contacto con redes clientelistas, muchas de las estrategias de sobrevivencia y de ayuda mutua se transforman en enclaves de acceso a recursos estatales y por tanto en prácticas clientelistas.

4.3.2 Los grupos de apoyo como grupos anclaje

El “poder posicional” que tiene el mediador para canalizar recursos desde el patrón a los clientes en los contextos urbanos, en el resguardo de Cumbal, se puede equiparar a la capacidad de los grupos de apoyo, para vincular o excluir a un comunero de estas redes clientelistas. En el sentido que, las relaciones que se han establecido no son diádicas -político-seguidor-, sino que han necesitado de un tercer agente, en este caso de los grupos de anclaje.

Estos grupos de apoyo o anclaje, se han convertido en nodos para el intercambio de -favores, bienes, lealtades y apoyo político- y sobre todo para el acceso a estos recursos. Son los grupos de anclaje los que permiten o niegan el acceso a los bienes y servicios; pero no, por el hecho de monopolizar la información o los recursos, sino por las normatividades sociales que se imponen: valores, creencias y experiencias acumuladas. Donde los vecinos, familiares y amigos hacen una estricta vigilancia de quien asiste a las reuniones o actos públicos, quien aporta con mercados, como también quienes son los contrarios. Por lo tanto, el cliente necesita ser visible ante el político pero también ante los mediadores, pues son ellos los que reúnen a los votantes en el resto de las veredas del resguardo, y quienes reprimirán a las personas que no estén dentro de su círculo de votantes.

En términos de Tilly (2010), se puede denominar a los grupos de anclaje como figuras que ejercen la “coerción” a través de “*los medios de acción concertado*” (ser fiel al candidato); logran además activar su “*capital*” a través de recursos tangibles y transferibles que les puede producir ganancia (empresas clientelares); y que logran activar el “*compromiso*” a través de la confianza y reciprocidad, permitiéndoles promover “*tenerse en cuenta mutuamente* (Ibíd., 2010: 122-123)”.

En los siguientes fragmentos se puede detallar cómo se desarrollan estas tres características de la figura del mediador en el resguardo de Cumbal en períodos de elecciones:

Los que acompañan al candidato son gente que por un lado tiene interés y por otro lado los más allegados. Los amigos que se empiezan a convertir en todo el motor de toda esta actividad de campaña y gente que sí efectivamente (...). Digamos que el desempleo es grande, y hay mucha juventud que trata de apoyar a las candidaturas para que posteriormente pueda ingresar a trabajar y obtener algún salario - cosa que es bastante difícil y complicado-. (Líder Pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 de agosto del 2012).

Como esto ya se ha vuelto campaña, pues la presión que el gobernador tiene de sus seguidores, de quienes lo apoyaron es muy grande. Se siente muy presionado y a veces le toca buscar algunas alternativas de cómo genera algunos cargos al interior del cabildo, con el apoyo de la IPS y algunos otros proyectos que pueda generar; pero de una u otra manera por la presión le toca cumplir ciertos compromisos y aunque con malas expectativas de tanta población que tiene el Resguardo de Cumbal y mucho más de los seguidores que son bastantes. Entonces es muy difícil poder cumplir esos compromisos. (Líder Pastos, ex alcalde del municipio de Cumbal, Cumbal, 23 de agosto del 2012).

Para Auyero (2001), la vinculación de las redes políticas con las redes de ayuda mutua, ha permitido la consolidación de “*las redes de resolución de problemas*” no como “*estructuras congeladas, sin temporalidad*”; pero, tampoco como “*el resultado intencionado de la acción calculada, planificada y/o cínica de un político*” sino como el “*producto de interacciones regulares, las cuales, si bien normalmente inauguradas por un favor fundacional, deben ser cultivadas y practicadas de manera constante*” (Ibíd., 2001: 109). Con este objetivo en mente, la última sección de este capítulo intentará reconstruir un caso específico en el que se configuran las redes clientelistas. Es decir, donde entran en escena los tres actores: candidato electo (patrón), grupos de apoyo (mediador) y seguidores (clientes).

4.4 Los mingueros del etnoturismo³⁵

El argumento: Ante unas debilidades internas del resguardo de Cumbal (económicas, educativas y políticas), las redes de parentesco y redes de confianza (amigos y familiares) se han vinculado con las redes políticas, contando con un nuevo recurso (las transferencias) y con una nueva forma de hacer política (cultura clientelista).

Los protagonistas³⁶

³⁵ Esta sección, está basada en una experiencia personal (observación participante). Algunos de los personajes son el resultado de una síntesis de varios individuos.

³⁶ Los nombres están deliberadamente alterados.

Taita Luciano: Es el gobernador del resguardo. Fue regidor del cabildo y ha trabajado en diferentes cargos públicos en la alcaldía municipal. Es conocido por su postura autoritaria en contra de las personas que no apoyaron su candidatura.

Taita Guillermo: Es el secretario del cabildo. Fue nombrado en su cargo por el gobernador. Fue miembro de la junta de acción comunal de la vereda del gobernador.

Taita Lorenzo: Es el regidor del cabildo. Fue electo por su participación activa en la creación de una asociación lechera en su vereda. Además es miembro activo de la junta de acción comunal.

Taita Fidencio: Es el teniente del cabildo. Fue miembro de la junta de acción comunal y participa activamente en una asociación de productores de cuyes de su vereda.

Ferney Andrés: Es el vocero de la asociación “mingueros del etnoturismo” y primo en segundo grado de taita Luciano. Fue quien lideró en la creación de dicha asociación y redactó el reglamento interno de dicha asociación.

Nubia y Manuel: Son los padres de Ferney Andrés. Manuel es primo en primer grado de taita Luciano. Seguidores fieles de taita Luciano.

Don Moisés: Es el presidente de la asociación “mingueros del etnoturismo”. Es su primer cargo dentro de una asociación.

Don Segundo: Es el representante de la asociación “mingueros del etnoturismo”. Fue electo por los miembros de la asociación.

Acto1: “Durante las elecciones”

Taita Luciano representó en las elecciones pasadas a la vereda Tasmag, aunque hace más de 10 años no vive en la vereda y sus actividades se desarrollan en el casco urbano del municipio, fue electo porque era el candidato que más experiencia tenía en los cargos públicos, y que además fue evaluado como un buen regidor de su vereda. Su elección correspondió con las elecciones de alcaldes. Taita Luciano en sus discursos siempre apoyo a taita Omar Cumbal -candidato indígena para la alcaldía-, a diferencia de su contendor quien apoyaba a Anibal Arellano - candidato “blanco” del partido Liberal-. Durante las elecciones, la familia y amigos de taita Luciano apoyaron la candidatura de taita Omar Cumbal. Fueron períodos muy tensos, la población del municipio se

fragmentó a tal punto que, empezaron a denominarse los Arellanistas y los Cumbales. Muchos de los actos públicos se convirtieron en zonas de enfrentamiento y de exhibición de la identidad política: los carros con perifoneo eran atacados, las casas con propaganda política eran objeto de vandalismo, entre otras. A pesar de eso, la campaña de taita Luciano se cobijó de la campaña de taita Omar Cumbal, lo que finalmente lo favoreció. Pasadas las elecciones el descontento de la población fue muy grande. Ya que el candidato indígena sólo ganó con apenas 52 votos superando a su contendor “blanco”. Casi la mitad de la población sentía que no había perdido. Las protestas, y disturbios no dejaron de presentarse hasta después de un mes de celebradas las elecciones.

Taita Luciano y los regidores electos, se posesionaron como es costumbre, el 1° de enero en la Parroquia de San Pedro, donde recibieron los bastones de mando por parte del cabildo cesante. Fueron tres días de fiesta para celebrar que los indígenas tenían alcaldía y cabildo. Hasta el 7 de enero se volvieron abrir las puertas de la Casa cultural del cabildo. Ese día el cabildo saliente entregaba archivo y rendía cuentas del dinero recibido de transferencias. Durante la rendición de cuentas, varios regidores no lograron demostrar el gasto de los recursos que habían recibido para sus veredas, muchas de las cuentas fallaban y los asistentes preguntaban en qué se había derrochado el dinero. Ante este panorama, el gobernador electo pidió explicaciones a taita Lucrecio (gobernador saliente); sin embargo, éste siempre apoyó a sus regidores y dijo que el dinero se había entregado a familias de escasos recursos económicos. La población asistente estaba indignada ante las faltas cometidas por el cabildo saliente. Por lo cual pidieron que fueran castigados. El castigo se dictaminó: tres fuetazos a cada uno y la desaprobación de la comunidad.

Acto 2: “Por la conservación de la laguna La bolsa según nuestros usos y costumbres”

La laguna “La bolsa” se encuentra ubicada en el sector “la laguna” de la Vereda Tasmag, abastece de agua potable casi al 50% del casco urbano del municipio de Cumbal y también es fuente de empleo directo para las personas que viven en su cercanía. Las principales actividades económicas que se realizan en este sector son: la producción de peces, la pesca artesanal y menor proporción, el turismo. Ante el deterioro del agua³⁷, la disminución de los peces y el descenso de turistas en la zona (por miedo a la posible presencia de guerrillera). Los habitantes del sector solicitaron a taita

³⁷ provocado por el desecho de excretas de las casas aledañas, las actividades agropecuarias, piscícolas, turísticas.

Lucrecio, una pronta solución a sus necesidades y a su falta de empleo. El ex gobernador tomó la decisión de comprar 15.000 alevinos de trucha arcoíris para ser sembrados en la laguna la bolsa. Meses después, la venta de trucha aumentó, el turismo se disparó, y las ganancias se empezaron a sentir, lo que significaba para los habitantes un rotundo éxito. Sin embargo, la falta de organización, la pesca excesiva, los altos costos para los turistas, hicieron que el proyecto fuera insostenible. A final de año la situación era como al principio.

Ferney Andrés y sus padres doña Nubia y Don Manuel, fueron los principales beneficiarios de este proyecto, ya que eran amigos cercanos del ex gobernador Lucrecio. Pues, éste los designó como cuidadores de las truchas, y pidió parte de las ganancias que la familia produjera en tiempo de cosecha. A final de ese año, la familia de Ferney se había convertido en la dueña de las truchas y era la que vigilaba toda acción en la laguna. Para legitimar su accionar, reunieron a los habitantes para proponerles crear una junta para cuidar la laguna y poder así, solicitar a taita gobernador Luciano, una nueva siembra de truchas arcoíris. La familia de Ferney, contaba con que las familias de don Moisés y don Segundo (amigos de toda la vida) apoyaran su iniciativa.

Ferney Andrés, de 25 años y próximamente padre de familia, recurrió al vínculo familiar y a la inversión de sus padres para la campaña de taita Luciano. Los compromisos adquiridos en campaña por taita Luciano con la familia, hicieron de la idea de Ferney Andrés, una realidad. Ferney, justificaba su acción con un discurso ambientalista e indigenista. Así exponía el origen de su proyecto: *“buscar la conservación de nuestros recursos naturales como son el agua, páramos, y la flora, fauna, y el haber desarrollado milenariamente sus propias formas de vida, pensamiento, creencias, organización, autoridades, costumbres y prácticas de vida familiar y comunitaria”* (ver anexos)

Acto 3: “De junta de canoeros a mingueros del etnoturismo”

El objetivo de Ferney era claro, tener el control sobre las actividades productivas de “la laguna”. Una de las primeras acciones, fue la creación de una “junta de canoeros”. Esta junta asignaba los turnos para trabajar en las lanchas, vigilaba el cumplimiento de dichos turnos y establecía la donación de una parte de las ganancias para el mantenimiento de la junta y el cuidado de la laguna. Todo aquel que quisiera trabajar con su canoa debía ser parte de la junta y donar parte de sus ganancias. Esto

provocó cierto disgusto entre los habitantes del sector, pues consideraban que la junta era excluyente y que además otorgaba beneficios exclusivos a los propietarios de las lanchas que estuvieran en la junta. A pesar de las voces de oposición, la iniciativa fue avalada por el cabildo.

Además del control de las lanchas, la vigilancia se extendió a toda la laguna. Nadie podía pescar sin autorización de la junta. Esta posición, incomodó a los habitantes del sector y de toda la vereda, quienes jamás tuvieron ningún tipo de prohibición para pescar, y menos en un lugar que lo consideraban comunitario. Todas las restricciones, multas y abucheos que sufrieron propios y ajenos por parte de la junta de canoeros, hicieron que varias personas apelaran a la autoridad del cabildo para solucionar este problema.

Ante la petición colectiva hecha al cabildo, éstos decidieron hacer una reunión en el sector “la laguna”, para llegar a un acuerdo en el que todos se beneficiaran. Ante esta amenaza, Ferney, Moisés y Segundo, decidieron actuar. Invitaron a cada familia del sector a participar como miembro de la junta, y les contaron de todos los beneficios que iba a conseguir la junta para el sector. Entre los proyectos se encontraban: sembrar 35.000 alevinos de trucha arcoíris, aumentar el número de lanchas, y la construcción de baños y estaderos para los turistas. La junta logró su objetivo, las familias que una vez se sintieron ofendidas, ahora los apoyaban. Cuando se celebró la reunión con el cabildo, todos los habitantes estaban de acuerdo con la conformación de la junta. Ahora sólo faltaba hacer los papeleos para legalizar la junta. Uno de los requisitos del cabildo fue la creación de un reglamento interno de la junta.

El reglamento se hizo; pero fue un -copie y pegue- de varios reglamentos. En éste se establecían normas como: el cuidado de las truchas, respeto por el turno, sanciones económicas al que violara alguna de estas normas, tarifas para los turistas, entre otras. Sin embargo en el reglamento jamás se planteó una evaluación por parte de expertos (biólogos e ingenieros ambientales) para dicha siembra de truchas, ni se mencionaba cómo se iba a proteger el agua y los páramos aledaños a la laguna.

A pesar de que el reglamento entró en discusión con la comunidad del sector, éste no tuvo ningún cambio. Taita Guillermo leyó el documento, taita Lorenzo hizo aportes en las sanciones y taita Fidencio fue el moderador durante la reunión. En esta reunión no asistió el gobernador, pero estaba

el mandato de aprobar la junta. Durante la reunión, una mujer que se opuso a la conformación de la junta porque no veía en la junta ningún plan para solucionar los problemas ambientales, sino exclusivamente para obtener ganancias de las truchas sembradas. Nadie prestó atención a sus críticas y continuó la reunión. Al final de la reunión, Ferney propone un nuevo nombre para la junta: “mingueros del etnoturismo”, porque según Ferney, siempre se han hecho mingas para limpiar la laguna. Todos aprueban el nombre y la asociación.

Acto 4: “Echada de fueite a los mingueros”

A pesar de todas estas debilidades organizativas, la asociación de los mingueros del etnoturismo siguió trabajando. Meses después de su aprobación, los problemas empiezan a surgir. Ferney no cumple con todo lo pactado en el reglamento: se salta los turnos, no hace vigilancia en la noche, no dona parte de sus ganancias y no permite que un turista pesque sin su autorización. Pero el escándalo estalla cuando, Ferney Andrés es encontrado quebrantando una de las mayores normas de la asociación, “la pesca en horas nocturnas” con el “uso de chinchorros”. Ferney es capturado por sus vecinos, le son confiscados chinchorros y trampas, le inmovilizan la lancha y finalmente es llevado ante el cabildo.

La comunidad está indignada con Ferney y con los integrantes de la asociación. El gobernador, no tiene indulgencia con ellos y los sentencia a seis latigazos cada uno y a la entrega de los chinchorros que posean en su casa. La asociación de mingueros del etnoturismo llega a su fin.

CONCLUSIONES

Lo más difícil de esta investigación fue lograr interiorizar las palabras de mi profesor “*separarse del objeto de investigación*”. Incluso llegué a plantear la inexistencia de un objeto de investigación, pues yo veía a un sujeto en acción que, mutaba y no permitía que me le acercara. Por otro lado, ser un híbrido académico e indígena, la que sale y entra a escena, la que busca y se va, me trajo problemas, no de tipo académico pero sí de tipo político. Ser la que “*arma el avispero y se va*” fue como me catalogaron. Pero cómo no vincularme con mi objeto de investigación, si no era una cosa inerte a la que se pudiera observar sin ser afectada, a la que se pudiera investigar sin ser *evaluada y observada*. Este estudio significó para mí, ser parte activa del mundo de conexiones “*personalistas*”,

y por las cuales, en más de una ocasión debí asistir a reuniones que ofendían todo mi ser académico, político e incluso el ser mujer.

De acuerdo con mis experiencias durante el proceso de recolección de información y un posterior procesamiento de ésta. Planteo tres tipos de conclusiones: unas conclusiones empíricas, unas conclusiones teóricas y unas conclusiones político-económicas.

Conclusiones empíricas

Aunque no estaba entre mis objetivos buscar esos márgenes de Estado en la periferia de los que hablan Das y Poole (2004), la lectura del estudio de Chaves y Hoyos (2011) en los resguardos del Putumayo medio y un posterior contraste con los documentos encontrados en la alcaldía del municipio de Cumbal, se hizo evidente y necesario reconocer esas “*formas específicas de realización del Estado*” (Chaves y Hoyos, 2011:118). El seguimiento al archivo de la Alcaldía para el período 2002-2007 dio cuenta de esas “*prácticas de estatalidad*”; a través de toda una serie de actividades legales e institucionales que impuso el Estado a las comunidades, ya sea a través de la Ley 60 de 1993 o la Ley 715 del 2001, lo que permitió que el resguardo de Cumbal y sus habitantes construyeran prácticas de estado y nociones de estado. Los censos, mapas, reportes, proyectos y convenios fueron algunos de los referentes más fuertes encontrados durante la investigación.

Por otro lado, mi objetivo original en toda la investigación fue descifrar la configuración de redes clientelistas, sin esperar que dichas redes llegaran a atravesar la formación de Estado. Para Das y Poole (2004) las márgenes logran formar Estado por “*medio de una relación indisoluble entre legalidad e ilegalidad*” (Chaves y Hoyos, 2011:118). Siendo el clientelismo, una de esas instituciones informales que logra romper la barrera de lo legal y lo ilegal. En el caso del resguardo de Cumbal, las prácticas clientelistas no siempre se alejaron de una reglamentación institucional; ese fue el caso de los subsidios económicos -de salud, educación, vivienda y desarrollo agropecuario-, los cuales fueron otorgados siguiendo la normatividad de la Ley 60 de 1993, y que a pesar de estar eliminados en la ley 715 del 2001, los subsidios se siguieron otorgando. Aunque esta práctica no

puede ser tomada como un elemento corrupto, sí se convirtió en una práctica clientelista cuando fueron utilizados para pagar algún favor político.

Conclusiones teóricas

Durante toda la exposición de mi investigación hice ciertas críticas al concepto de clientelismo, ya que su definición básica de “intercambio de bienes por votos” se volvió inútil al querer captar todo “*el conjunto de representaciones culturales que emergen de ese proceso*” (Auyero, 2001: 41). Para superar este problema teórico, asumí el modelo de análisis de Auyero de tomar al clientelismo como una estructura en red en la que se ubican patrones, mediadores y clientes. Sin embargo, su modelo de análisis correspondía a un contexto urbano, lo que dificultaba el estudio del clientelismo en una sociedad indígena rural. Con el propósito de superar dicha dificultad, integré en el estudio los conceptos de *redes de resolución de problemas* y *redes de confianza* o redes de reciprocidad. Estos conceptos me permitieron identificar estrategias para resolver problemas desde unos lazos de parentesco, amistad y vecindad. Estos lazos además obligaban a sus participantes devolver la ayuda mutua que se brindaban. De la misma manera, fue necesario caracterizar a los actores de estas relaciones. Ya que en varios de los estudios consultados, no hay ninguna definición clara del patrón, mediador y cliente, ni de su papel en la red, y por lo general se presentan como figuras estáticas e inmutables. En ese sentido, busqué definir a los actores según la literatura sobre el clientelismo político y según unas características internas del resguardo. De tal modo que, los actores resultantes fueron los candidatos o políticos emergentes, los grupos de apoyo o grupos de anclaje y los seguidores.

Conclusiones político-económicas

Las redes clientelistas se configuraron en un contexto caracterizado por tres debilidades internas: la alta vulnerabilidad económica y social de resguardo. Debido a los bajos niveles de condiciones de vida, un alto porcentaje de analfabetismo y de no escolaridad, un alto porcentaje de NBI, y el poco desarrollo productivo en los sectores agropecuario, industrial y de comercio. Ante las dificultades

económicas que enfrenta el resguardo, las familias han recurrido a la mediación política personalista para tener acceso a bienes y servicios, recursos estatales y puestos burocráticos.

Una segunda debilidad interna del resguardo, se debe a que la institución del cabildo indígena no ha logrado tener una capacidad de sostenibilidad, debido: i) al deterioro de su capacidad de gestión después de la llegada de los recursos de transferencias generando una fuerte dependencia económica de la institución de los recursos del Sistema General de Participaciones, ii) a la falta de planificación y ejecución de proyectos económicos, sociales y culturales a largo plazo, que han bloqueado que el resguardo logre insertarse en los planes de desarrollo municipales y departamentales, iii) la poca capacidad administrativa de los recursos por parte de las autoridades indígenas, lo que ha generado que los recursos sean mal invertidos y que no se puedan generar resultados óptimos. Ante estas debilidades, la institución del cabildo ha sido sujeta a la manipulación de los políticos emergentes.

Una tercera debilidad del resguardo, se debe a la falta de capacidad de gestión autónoma de la comunidad. Es decir, a la falta de organización para hacer una veeduría a los recursos de transferencias que recibe el cabildo. La mala administración y una mala vigilancia, ha dado como resultado que las redes clientelistas se apoderen de los recursos públicos.

Finalmente, puedo concluir que el cabildo en el resguardo de Cumbal al menos temporalmente, ha perdido su capacidad reguladora y la capacidad de generar un orden local. Suscitando que el cabildo sea una institución insuficiente para mediar con los problemas internos del resguardo.

BIBLIOGRAFÍA

AUDELO, J (2004). *¿Qué es el clientelismo?: Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática*. México: Estudios sociales Universidad de Sonora, Jul-Dic, Año 2004, Vol XII, número 024, Págs. 125-142.

AUYERO, J (2001). *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial. PP 251.

BARBERENA, V (2010). "Las preguntas sin respuesta de la descentralización: La encrucijada y los nuevos caminos", en: *25 años de la descentralización en Colombia*. Colombia: KAS. Págs. 59-93.

BOURDIEU, P. (2001). Poder, derecho y clases sociales. Barcelona: Editorial Desclée. PP 232.

CABILDO INDÍGENA GRAN CUMBAL (1987). *Legislación de los indios del Gran Cumbal: autoridad, gobierno, posesión y Usufructo de las tierras recuperadas, el Trabajo, la Producción, Distribución y Convivencia de los comuneros*. Cumbal- Nariño, PP 15.

CASTILLO, C (2007). “La reinención de la etnicidad indígena: de la lucha por la tierra y el territorio al desafío a la nación mestiza”, en: *Etnicidad y nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Colombia: Editorial Universidad del Valle. PP 380.

CAVIEDES, M (2008). El “Pensamiento Salvaje” del “Indio Moderno”: los planes de vida como proyecto político y económico. En: *Minga, pueblos indígenas y planes de vida*. Bogotá: Etnias y Políticas, Dic 2008, Vol 9. Págs. 56-78.

CHAVES, M y HOYOS, F (2011). “El estado en las márgenes y las márgenes como estado: transferencias económicas y gobiernos indígenas en Putumayo”, en: M Chaves (compiladora), *La multiculturalidad estatalizada: indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado*. Bogotá: ICAH. Págs. 115-134.

DÍAZ, E (1986). *El clientelismo en Colombia: Un estudio exploratorio*. Colombia: Áncora Ediciones. PP 90.

DURSTON, J. (2005). *El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): La democratización cuestionada*. Chile: Universidad de Viña del Mar. Marzo 2005, Vol. II, No. 1. PP. 30.

ESCALANTE, F (1993). “El poder de los intermediarios”, en: *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México. Págs. 97-109.

_____ (1995). *Clientelismo y ciudadanía en México: Apuntes sobre la conceptualización de las formas de acción política*. Colombia: Análisis político - Universidad Nacional de Colombia. IEPRI; No. 26, sep. /dic. Págs. 31-39.

ESCOBAR, A; ALVARAEZ, S; y DAGNINO, E (2001). “Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos” en: *Política Cultural y Cultura Política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: TAURUS-ICANH. Págs. 17-44.

GARCIA, M y REVELO, J (2010). *Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Colección De Justicia. PP 239.

GOMEZ, H (1984). *Lo patológico y lo democrático del clientelismo*. Colombia: Nueva sociedad No.74, PP. 91-95. PDF Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/1213_1.pdf [consultado 18 septiembre 2011, en línea].

GUTIÉRREZ, F (2010). "Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia", en: *25 años de la descentralización en Colombia*. Colombia: KAS. Págs. 15-59.

LEAL, F y DÁVILA, G (1991). *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*. Colombia: Tercer Mundo Editores. PP 382.

MENESES, E (2002). *La política nasa y el clientelismo: en el municipio de Páez, Cauca*. Cauca: Revista Colombiana de Antropología, Vol, 38. Págs. 105-130.

OBSERVATORIO ÉTNICO (2008). "El plan de vida como instrumento de resistencia entre los pueblos indígenas: La lectura crítica sobre el Plan de Vida". En: *Minga, pueblos indígenas y planes de vida*. Bogotá: Etnias y Políticas, Dic 2008, Vol 9. Págs. 3-7.

O'DONNELL, G (2004). "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión" en: *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD. Págs. 149-193.

_____ (2007). "Hacia un Estado de y para la Democracia" en: *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD. Págs. 25-65.

OYARZÚN, I; VÁSQUEZ, A; y ORELLANA, C. (2011). *Redes sociales como condición necesaria para el clientelismo Político*. Chile: Universidad de la Frontera, Revista Líder, Año 2012, Vol. XIX, Número, Págs. 119-132.

RAPPAPORT, J (1987). *La recuperación de la historia en el gran Cumbal*. Bogotá: Revista de Antropología, Facultad de Humanidades y Ciencias sociales-Universidad de los Andes, Vol III, No 2. Págs. 7-31.

_____ (2005). *Cumbe renaciente: una historia etnográfica andina*. Bogotá: ICANH-Editorial Universidad del Cauca. PP. 313.

ROMERO, J (2007). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México: Una lectura institucionalista*. México: PNUD y Universidad Autónoma Metropolitana. PP. 34.

ROJAS, J, M (1993). "Las estructuras del poder", en: *La bipolaridad del poder local: Caldon en el Cauca Indígena*. Cali: Ediciones Previa Universidad del Valle. PP. 130.

TILLY, C (2010). "Confianza y Desconfianza" en: *Democracia*. Madrid: Ediciones Akal. PP.115-14.

VITONAS, E (2008). "Nuestra economía Formas de producción y distribución de la economía nasa". En: *Minga, pueblos indígenas y planes de vida*. Bogotá: Etnias y Políticas, Dic 2008, Vol 9. Págs 140-154.

WEB

ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2010). Marcos legales cabildo indígena - naturaleza / entidad de carácter especial. PDF Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19418> [Consultado 7 de noviembre 2011, en línea]

EL ESPECTADOR (26/09/2012). *Lupa de Contraloría a manejo de recursos para resguardos indígenas*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-377612-lupa-de-contraloria-manejo-de-recursos-resguardos-indigenas> [consultado el 26 de septiembre 2012, en línea]