

Cifras de papel: la rendición de cuentas del Gobierno colombiano ante la justicia como una manera de incumplir cumpliendo*

Valentina Pellegrino**

Laboratory for Anthropology of the State in Colombia (LASC), Colombia - Estados Unidos - Reino Unido

<https://doi.org/10.7440/antipoda42.2021.01>

Cómo citar este artículo: Pellegrino, Valentina. 2021. "Cifras de papel: la rendición de cuentas del Gobierno colombiano ante la justicia como una manera de incumplir cumpliendo". *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología* 42: 3-27. <https://doi.org/10.7440/antipoda42.2021.01>

Recibido: 16 de febrero de 2020; aceptado: 14 de agosto de 2020; modificado: 23 de septiembre de 2020.

Resumen: en 2009, a través del Auto 004, la Corte Constitucional de Colombia declaró en riesgo de exterminio a treinta y cuatro grupos indígenas debido al conflicto armado, y ordenó al Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, tomar medidas para su protección. Desde entonces, aunque la crítica situación persiste, el Gobierno ha demostrado el cumplimiento de la orden mediante un complejo proceso de documentación. El objetivo de este artículo es examinar el papel de la documentación al mediar en la protección legal, bajo un contexto de violencia. Con base en la observación participante, llevada a cabo a lo largo de un año en el Ministerio del Interior de Colombia, busco aproximarme a la producción del documento de respuesta gubernamental como artefacto. Atiendo a la elaboración del mismo y a su contexto dentro del escenario institucional; a las discusiones sobre qué incluir y excluir, y a las decisiones que le dan forma a su contenido. De este modo, muestro que el ensamblaje del documento encanta, conjugando hábilmente lo estético con lo técnico, al ilustrar cómo se construyen y despliegan cifras que muestran cumplimiento a la vez que ocultan la falta de cambios que se ordenaron: un fenómeno que denominé *incumplir cumpliendo*. La

* Este artículo es resultado de la investigación doctoral "Incumplir cumpliendo: una etnografía al papeleo del Auto 004". Agradezco las sugerencias de los evaluadores anónimos, al editor y a mis queridos colegas de LASC.

** Doctora en Antropología de la Universidad de los Andes, Colombia. Magíster en Antropología de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Laboratorio para la Antropología del Estado en Colombia (LASC). Entre sus últimas publicaciones está: "El papel de la respuesta y la respuesta como papel". En *Etnografías burocráticas: una nueva mirada a la construcción del Estado en Colombia*, compilado por Isabel Cristina Jaramillo y Lina Fernanda Buchely (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2019): 217-252. ✉ svalentinapellegrino@gmail.com

originalidad del artículo reside en que, mediante la atención etnográfica al documento, deconstruye el potente sofisma gubernamental de que, si hay dinero ejecutado, entonces, se está cumpliendo con determinada obligación. Asimismo, el análisis hace parte de los retos a los estudios sobre el derecho que asumen una brecha entre ley y realidad, al sugerir que el problema no está tanto en la distancia entre las buenas intenciones de las leyes y la violenta realidad que las desborda, sino en la manera como se colma esta brecha, a partir de complejos procesos de documentación. Así, contribuyo a los estudios antropológicos sobre ley, documentación y rendición de cuentas.

Palabras clave: burocracia, cuantificación, cumplimiento, documentación, pueblos indígenas, rendición de cuentas.

Paper Numbers: The Colombian Government's Accountability to Justice as a Way of Complying Incompliantly

Abstract: In 2009, the Colombian Constitutional Court issued ruling Auto 004, declaring 34 indigenous groups as being at risk of extermination due to the internal armed conflict and ordered the Colombian government, led by the Interior Ministry, to protect them. Since then, although the critical situation persists, the government has proven its compliance with the Court's order through a documentation process. The purpose of this article is to examine the role of documentation in mediating legal protection in a violent context. Based on yearlong participant observation at the Colombian Interior Ministry, the study approaches the production of the government's documentary response as an artifact. It addresses its formulation and context within the institutional setting, the discussions regarding what to include and what to exclude, and the decisions that shape its content. It highlights how the assembled document enchants, by skillfully combining the aesthetics and technical aspects. It illustrates how numbers that portray compliance are constructed and displayed in the document, while concealing the failure to make the changes that were ordered: a phenomenon termed here as *complying incompliantly*. The paper's originality lies in deconstructing the powerful governmental sophism of money invested as compliance with an obligation, through ethnographic attention to the document. Likewise, the analysis is part of the challenge dealt with by studies of the gap between law and reality, by suggesting that the problem lies not in a gap between well-intended law and the violent reality that overflows it but rather in the way this "gap" is filled by complex documenting processes. As such, the paper contributes to the anthropological studies on law, documentation and accountability.

Keywords: Accountability, bureaucracy, compliance, documents, indigenous peoples, quantification.

Cifras de papel: a prestação de contas do governo colombiano ante a justiça como forma de “não cumprir cumprindo”

Resumo: em 2009, por meio da sentença 004, a Corte Constitucional da Colômbia declarou em risco de extinção 34 grupos indígenas devido ao conflito armado e ordenou ao governo nacional, liderado pelo Ministério do Interior, tomar medidas para sua proteção. A partir disso, embora a crítica situação persista, o governo vem demonstrando o cumprimento da ordem mediante um complexo processo de documentação. O objetivo deste artigo é analisar o papel da documentação ao mediar na proteção legal, sob um contexto de violência. Com base na observação participante, realizada durante um ano no Ministério do Interior da Colômbia, pretendo me aproximar da produção do documento de resposta governamental como artefato. Atendo à sua elaboração e a seu contexto dentro do cenário institucional, sobre as discussões do que incluir e excluir, e das decisões que dão forma a seu conteúdo. Desse modo, mostro que a estrutura do documento encanta, pois conjuga habilmente o estético com o técnico, ao ilustrar como são construídas e desenvolvidas cifras que mostram cumprimento, ao mesmo tempo que ocultam a falta de mudanças que foram ordenadas: um fenômeno que denomino “não cumprir cumprindo”. A originalidade do artigo está em que, mediante a atenção etnográfica do documento, desconstrói o potente sofisma governamental de que, embora haja verba executada, está sendo cumprido com determinada obrigação. Além disso, a análise faz parte dos desafios dos estudos sobre o direito que assumem uma brecha entre lei e realidade, ao sugerir que o problema não está tanto na distância entre as boas intenções das leis e a violenta realidade que as excede, mas na forma como se preenche essa lacuna a partir de complexos processos de documentação. Assim, contribuo para os estudos antropológicos sobre lei, documentação e prestação de contas.

Palavras-chave: burocracia, cumprimento, documentação, jurisprudência, povos indígenas, prestação de contas.

Introducción: el papel de las cifras

El 26 de septiembre de 2013, durante una tensa audiencia judicial que evaluaba el cumplimiento del Auto 004 de 2009¹, sobre la protección a los pueblos indígenas amenazados por el conflicto armado, los magistrados de la Corte Constitucional, altos funcionarios gubernamentales y líderes indígenas empezaron a reír descontroladamente. Ni el tema ni el escenario eran triviales, pero un delegado del pueblo jiw rompió con la severidad del momento al presentar un documento gubernamental, literalmente risible, que establecía acciones para proteger a los indígenas del conflicto armado. Aunque el líder jiw fue hilarante a propósito, el motivo de su intervención no era gracioso. Dirigentes como él llevaban esperando más de una década para airear ante la Corte sus demandas al Estado por atención, justicia y protección.

Desde finales de los noventa, muchas comunidades indígenas se vieron forzadas a abandonar sus territorios por el escalamiento de la violencia; en su mayoría, como efecto de intereses estratégicos sobre sus territorios en compleja intersección con la presencia de actores armados. Este desplazamiento forzado ha afectado agudamente a los pueblos indígenas². Para solventarlo, numerosas organizaciones indígenas apelaron al sistema judicial. Su larga batalla legal pareció dar frutos cuando la Corte Constitucional reconoció la severidad del problema, al emitir el Auto 004 de 2009 que, como parte de una sentencia judicial, es de obligatorio cumplimiento³.

Este acto administrativo ordenaba al Ministerio del Interior liderar a los demás ministerios y unidades gubernamentales en la creación de un *Programa de Garantía de Derechos* y treinta y cuatro *planes de salvaguarda*, con medidas de protección urgentes para los treinta y cuatro pueblos indígenas que consideró en mayor riesgo, en un plazo de seis meses. No obstante, cuatro años después de su emisión, no había ningún plan formulado y el programa era un documento sin plan de acción. Entonces, los magistrados citaron a una audiencia pública, para que las instituciones dieran cuenta de cómo estaban respondiendo a la orden judicial, e invitaron a los líderes indígenas. Durante la audiencia, estos últimos expresaron sus preocupaciones sobre la persistencia de amenazas y asesinatos selectivos en sus territorios. Así lo hizo el representante jiw, quien luego empezó a desenrollar un papel de por lo menos seis metros de largo. Nadie sabía qué era ese papel misteriosamente grande.

- 1 Corte Constitucional de Colombia. Auto 004 de 26 de enero de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- 2 Dicho período tuvo un incremento exponencial en el número de personas desplazadas: más de tres millones entre 1996 y 2002 (GMH 2013). Para enero de 2020, se registraron 7 585 536 desplazados internos en Colombia, de los cuales 345 647 son indígenas (Unidad de Víctimas 2020). Esto equivale, según el censo oficial de 2018, a un 18 % de la población indígena.
- 3 Corte Constitucional de Colombia (Sala Tercera de Revisión). Sentencia T-025 del 17 de junio de 2004. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm> (La mencionada orden es una adenda a la Sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento forzado).

Figura 1. Sesión técnica e informativa sobre protección de pueblos y comunidades indígenas. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004



Fuente: captura Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, Colombia, septiembre de 2013.

Entonces explicó:

Para mostrarle la matriz que nos entregó el Meta, la Unidad de Víctimas del Meta. Perdón, le vamos a mostrar esa pequeña matriz, que yo creo que nunca ni jamás la van a poder desarrollar esa famosa matriz. Esta es la famosa matriz que nos entregaron. Que no la entienden ni ellos, que no han sido capaz de desarrollarla ellos que la hicieron, mucho menos nosotros. La Unidad de Víctimas. Esa es la famosa matriz, ¿nosotros qué la vamos a entender? Le preguntamos ¿qué hay allí?, dijo “vean a ver qué hacen ustedes, ahí la tienen”. Gracias. (Delegado del pueblo jiw, sesión técnica e informativa sobre protección de pueblos y comunidades indígenas, septiembre de 2013)

La risa llenó las solemnes recámaras del Palacio de Justicia. El colosal documento era una matriz en Excel que presentaba los planes de acción de la Unidad de Víctimas, y que todo el mundo encontrara el asunto cómico refiere a la sospecha de que hay una distancia insoslayable —o tan larga como el mencionado rollo— entre que el Gobierno escribiera sobre hacer algo y que en realidad lo hiciera. Sin embargo, la audiencia rápidamente retomó la seriedad de un procedimiento judicial en el más alto estrado. Después de seis horas de presentación de todos los delegados indígenas, el viceministro del Interior, en representación del Gobierno nacional, contrarrestó brevemente las denuncias.

Su oratoria avasalladora se dirigió a magistrados e indígenas, declarando que el Gobierno nacional presentaba en el informe⁴ las actuaciones no solo en cumplimiento a las órdenes dadas en el Auto 004, sino también como política propia de gobierno. Asimismo, sostuvo que los seis meses impuestos por la Corte eran insuficientes para responder, respetando las dinámicas de cada pueblo, más aún cuando eso implicaba concertar con 21 000 autoridades indígenas. Finalmente, aludió a un dato desglosado en el informe presentado a la Corte que dejó sin palabras a los asistentes: los tres billones de pesos ejecutados en el tema. La cifra dio al viceministro algo tan contundente como el gigantesco rollo de papel que presentó el líder jiw. Pero, al contrario del rollo, esta formidable suma de dinero era el epítome de la seriedad.

La intervención del delegado jiw mostró la respuesta a las urgentes demandas de protección que hacían los pueblos indígenas como un gigantesco dispositivo de papel. Además, a la inexistencia de los planes se sumaban las múltiples denuncias que hicieron líderes indígenas, como el delegado jiw, quien cuestionó la capacidad gubernamental para desarrollar las acciones planteadas en documentos oficiales. Sin embargo, el informe fue exitoso: la Corte no declaró al Gobierno en desacato; una razón fundamental fue el despliegue de cifras que representaban descomunales montos de dinero. El contrapunteo entre el delegado indígena y el viceministro, al cuestionar el primero la respuesta gubernamental como un gigantesco trozo de papel y al replicar el segundo que aquellos pliegos referían a algo tan sólido como el gasto público, me llevó a reflexionar sobre el papel de los documentos.

8 ■ ¿Cómo encanta un informe gubernamental al sistema judicial y se impone a la perspectiva vivida y presentada por los pueblos indígenas sobre la persistencia de una situación crítica a la que se le brinda escasa atención? En este artículo, investigo el papel de la documentación en el cumplimiento gubernamental de la jurisprudencia sobre la protección a los pueblos indígenas, en medio del conflicto armado interno, y su rol en la coproducción entre derecho y sociedad.

Fruto del trabajo de campo llevado a cabo durante un año en el Ministerio del Interior, recurro metodológicamente a la documentación como proceso y al informe como artefacto. Con base en la aproximación etnográfica al informe que el Gobierno nacional presentó a la Corte Constitucional, argumento que esta documentación genera cumplimiento, aun cuando los designios de la orden judicial no se cumplan, mediante una argucia que es posible gracias a la producción y al despliegue técnico y estético de cifras particularmente monetarias; fenómeno al que defino como una manera de incumplir cumpliendo⁵. Estos hallazgos son relevantes en la antropología del Estado y sus prácticas de rendición de cuentas pues, con la creciente tendencia a

4 Ministerio del Interior, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Educación, Ministerio de Minas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura, Ministerio de las TICs, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, ICBF, Incofer, Paicma, DPS, SENA, Unidad Nacional de Restitución de Tierras, Programa Presidencial de Derechos Humanos. 2013. *Informe de Gobierno Auto 145 de 2013*.

5 En mi tesis doctoral formulé el fenómeno de incumplir cumpliendo, el cual no se restringe únicamente al uso de cifras (Pellegrino 2017).

una gobernanza basada en la experticia, que permea incluso el sistema judicial, estas maneras de incumplir cumpliendo están diseñadas para sortear, exitosamente, los sistemas de monitoreo de las actuaciones gubernamentales, sin que ello implique lograr transformaciones sustanciales.

Así, en la primera sección me aproximo a la paradoja entre la abundancia de la ley y la imperante violencia en Colombia, y planteo que una forma de abordarla es a través de la atención a cómo se cumplen las leyes y la jurisprudencia, introduciendo el caso del Auto 004. Luego, dado que la respuesta a la orden judicial se expresa en documentos, presento la documentación como fundamental para entender el fenómeno. A continuación, me aproximo etnográficamente a la elaboración del documento del informe, cuyo propósito es servir de registro de las acciones realizadas en respuesta a la orden judicial; exploro la traducción de acciones a montos monetarios y su despliegue visual en el documento para producir una inferencia de respuesta masiva; seguidamente, develo el encantamiento de las cifras. Finalizo sugiriendo que el informe no registra el cumplimiento de la orden, sino que en sí mismo es el cumplimiento.

Entre la ley y la violencia: el papel del cumplimiento

A pesar de tener una legislación que brinda amplias garantías a los derechos humanos, Colombia permanece en una situación de violencia aguda con dramáticas violaciones a los mismos. Por esta razón, un punto focal de la investigación social en el país aborda la paradoja entre la persistencia de la violencia en la historia colombiana y su coexistencia con un régimen democrático estable caracterizado por el legalismo. Al respecto, las explicaciones han destacado factores estructurales e históricos como la exclusión social y política; y la debilidad institucional (Comisión de Estudios sobre la Violencia 1987; Orjuela 2010; Palacios 2003; Pécaut 1987; Wills 1998).

Ahora bien, la ley juega un papel en esta paradoja. Históricamente, se ha constituido una narrativa que contrapone el poder civilizatorio de la ley a la violencia y a la barbarie, estas últimas explicadas por ausencia de la primera (Lemaitre y Restrepo 2019; Rojas 2001). En ese sentido, se asume que la ley remedia la violencia y que, por ende, tiene un enorme poder para transformar la realidad. En Colombia, a pesar de la primera, la segunda permanece y no ocurre la transformación que se ordena. De ahí la necesidad de comprender la relación entre ley y violencia, que se vincula al problema que surge de la relación entre derecho y realidad.

Una tendencia relevante en el análisis sociojurídico fue la de los “estudios sobre la brecha”, como los denominan Buchely y Jaramillo (2019). Al considerar la ineficacia de la ley para los propósitos transformadores específicos que esta plantea, estos autores postulan que hay una brecha entre el derecho y la realidad. Las explicaciones sobre el porqué de la apelación a la ley van desde la eficacia simbólica del derecho hasta el fetichismo legal, pasando por la cultura del incumplimiento.

Así, los exponentes más destacados de esta corriente plantean que las leyes y la jurisprudencia se hacen, pero no se cumplen, bien sea porque no hay una intención

gubernamental de implementarlas, sino de legitimar el régimen político mediante ellas, a lo que se denomina “la eficacia simbólica del derecho” (García 1993); porque en la ciudadanía hay una “cultura del incumplimiento” (García 2009); o porque lo atractivo de la ley, para aquellas comunidades golpeadas por la violencia y la inequidad, no está en sus beneficios concretos sino en llenar un vacío de sentido: así como en el fetichismo el objeto de deseo se explica por el vacío que dicho objeto llenaría, se apela a la ley debido a la falta de dignidad humana en la vida cotidiana (Lemaitre 2009).

Otros académicos, en lugar de explicar la ausencia de cumplimiento, se enfocan en la gradación en este, entendiéndolo en una escala de acatamiento de los propósitos de la jurisprudencia. Hillebrecht (2012), por ejemplo, analiza el cumplimiento del gobierno de Álvaro Uribe Vélez a las sentencias y medidas provisionales dadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y lo caracteriza como *à la carte*, por cuanto ignoró las obligaciones que afectaban a sus aliados políticos, a la vez que cumplió prestamente los mandatos más simples. Para esta autora, el caso colombiano muestra que se puede cumplir una parte e incumplir otra, y esto se explica porque el acatamiento de la jurisprudencia es un asunto político más que jurídico. De ahí que relacione el grado de cumplimiento con la voluntad política de los actores involucrados.

10 ■ Por último, para el caso específico de la legislación sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia, se destaca el trabajo de Muñoz (2016), quien recupera la noción de “brecha de implementación” empleada por la ONU (2006). Dicha organización plantea la existencia de una brecha entre los avances de las legislaciones y las realidades de los pueblos indígenas, noción que Muñoz usa para explicar el recuento de los casos de reiterativo desconocimiento de los derechos indígenas, por parte de las autoridades administrativas. El autor sostiene que, debido a este desconocimiento, ha habido un proceso de judicialización mediante el cual los jueces dirimen litigios estratégicos para los indígenas, con el fin de lograr así la aplicación de la legislación sobre sus derechos. Desde su perspectiva, el desafío de la jurisprudencia estaría también en su cumplimiento.

Estos análisis aportaron a entender las motivaciones para usar la ley en el contexto colombiano y a señalar los vacíos en la implementación de la misma. Pero, al partir de la brecha entre derecho y realidad, no dejaron lugar para los funcionarios de decenas de instituciones, repartidos entre científicos sociales y tecnócratas de alto nivel, que trabajan para cumplir las órdenes judiciales e implementar la legislación sobre pueblos indígenas: la brecha se los traga. Precisamente, estos análisis han sido cuestionados porque no la exploran (Buchely y Jaramillo 2019).

Documentar el cumplimiento

Enfocarse en el cumplimiento, entendido como la correspondencia o no con el resultado buscado, ignora cómo opera específicamente la ley y deja de lado asuntos cruciales como las formas en las que el potencial transformador de esta se va reduciendo, no por su incumplimiento sino por la manera como se realiza (Alviar y Jaramillo 2012).

En este artículo, pretendo distanciarme de la postura que entiende el cumplimiento como un resultado —que no se da—, para asumir en cambio el cumplimiento como un proceso, lo cual implica transformar la pregunta de *por qué* a *cómo*.

De este modo, la pregunta va más allá de si hay o no cumplimiento de la ley e interroga, en cambio, qué ocurre con las leyes y normas después de promulgadas (Buchely 2015; French 2009; Jaramillo 2013). Con este fin, es útil entender ley y jurisprudencia no solo a partir de sus resultados sino de sus usos: cómo son apprehendidas, disputadas, negociadas e interpretadas por aquellos a quienes pretenden regular, así como por los encargados de ejecutarlas. Posicionar la pregunta en los sitios donde se ejecutan los mandatos legales ofrece un terreno fértil para investigar *cómo* ocurre el cumplimiento de la ley. Así, el *cómo* nos conduce a las oficinas gubernamentales, a los terrenos explorados por la antropología del Estado y de las burocracias, respondiendo al llamado de *studying up* (Das y Poole 2004; Gupta y Sharma 2006; Herzfeld 1992; Nader 1972).

El Auto 004 es pertinente para preguntarse por el cumplimiento de la jurisprudencia. Esta providencia nace de la desconexión entre la crítica situación de los pueblos indígenas y la invocación de los derechos que constitucionalmente les son reconocidos —a partir de la adopción del multiculturalismo como política de Estado—. En sí mismo, el auto es la constatación de que la avalancha de violencia contra los pueblos indígenas no ha podido detenerse, aun con las garantías otorgadas por la Constitución Política de 1991 que, de acuerdo con las tendencias legislativas transnacionales, buscaba forjar la reconciliación nacional mediante el reconocimiento de derechos sociales y políticos a sujetos previamente marginalizados, como los indígenas (Van Cott 2000). En ese sentido, esta orden judicial surge de la paradójica relación entre ley y violencia, a la vez que pretende conjurar la violencia del desplazamiento mediante la fuerza de la ley.

El auto constituye un ejemplo de judicialización de la política: el giro gradual de la política y las luchas sociales al dominio de lo judicial, uno de cuyos efectos es la capacidad de los tribunales para incidir en la creación de política pública (Cepeda 2005; Comaroff y Comaroff 2009; Rodríguez y Rodríguez 2010; Sieder, Scholden y Angell 2005). Asimismo, formula una suerte de Gobierno auditado, a través de la solicitud de documentos como el informe requerido para la audiencia en cuestión. De ahí que valga la pena preguntarse por el papel de la documentación en el cumplimiento gubernamental.

Mediante el proceso de elaboración del informe, y las discusiones sobre cómo y qué incluir o excluir, me aproximé al documento a partir de lo que este dice y muestra, asumiendo sus propiedades materiales y estéticas como parte la capacidad de persuasión que despliega (Hull 2012b; Riles 2006, 2000). Conocí el informe de primera mano e hice parte en su elaboración al implementar la técnica de observación participante, propia del trabajo de campo que realicé durante mi permanencia en el Ministerio del Interior, en el marco de la investigación sobre la respuesta estatal al Auto 004 de 2009 sobre la que trata este artículo. Estos escenarios no suelen ser

objeto de etnografía sino de periodismo, pero la aprensión inicial de las directivas del Ministerio para ingresar sus dominios, temerosas de hallar mi investigación en una primera plana de periódico, titulada “El Gobierno no hace nada”, se convirtió en autorización cuando comprendieron la pesquisa como un asunto académico.

Así, entre junio de 2013 y abril de 2014, como “pasante” del Ministerio del Interior —fórmula que encontramos para acordar mi estadía como investigadora en la institución—, los profesionales responsables del auto, quienes ensamblaron el informe, me abrieron las puertas de sus oficinas y de sus vidas. Acompañé su cotidianidad dentro y fuera de los recovecos del Ministerio, saturada de reuniones, documentos y trámites kafkianos. Su comprensión sobre las implicaciones de una etnografía —pues en su mayoría son antropólogos comprometidos con la lucha indígena— y su generosidad al compartir sus reflexiones me permitieron aprender de la actuación gubernamental, y de las limitaciones y contradicciones bajo las cuales esta se desarrolla. Además, me aproximé al *saber hacer* del documento como artefacto, durante las jornadas de trabajo en las que se ensambló el informe, las cuales completé mediante catorce entrevistas a profundidad, realizadas a algunos de quienes participaron en esta tarea.

En mi trabajo busco recuperar ese quehacer materializado en documentos, pues aproximarse a cómo se usan los instrumentos legales y, particularmente, a cómo lo hacen quienes están encargados de ejecutarlos, remite a un problema de documentación gubernamental. En consecuencia, la implementación de providencias como el auto está mediada por papeleo: todo documento generado como respuesta estatal a una demanda (Kafka 2012). De hecho, la documentación es consubstancial al Estado, por esa razón los documentos nos refieren a su materialidad y prácticas cotidianas. Son útiles para rastrear a las personas por el efecto de legibilidad que generan (Scott 1998; Trouillot 2011), pero también pueden ser usados para rastrear al Estado porque, como explica Kafka, en el proceso de documentar el Estado queda documentado. Por esto la antropología se interesa por los documentos, para aproximarse a la comprensión del Estado (Gupta 2012; Hull 2012a, 2012b; Navaro-Yashin 2007). Aquello que aplica para el Estado, en relación con los documentos, aplica también para el Gobierno que ejerce temporalmente sus funciones ejecutivas (Burnyeat 2020).

En síntesis, el cumplimiento de la legislación y la jurisprudencia hace parte de la discusión sobre la relación que hay entre ley y violencia en el contexto colombiano. Si la implementación de la legislación y la jurisprudencia implica un proceso de documentación, entonces, el cumplimiento puede ser investigado a través de los documentos gubernamentales. Por ende, la respuesta al Auto 004 nos permite aproximarnos a un ejemplo de la documentación, como materialidad en la que se expresa el cumplimiento. En este artículo me centro en un momento del proceso: la rendición de cuentas a la Corte, mediante el informe preparado para la audiencia a solicitud del alto tribunal, que desarrollaré en la siguiente sección.

La balanza de la justicia y el peso de los billones

En julio de 2013, los altos funcionarios del Gobierno se encontraban en un peculiar entuerto: la Corte los convocó para rendir cuentas, literalmente hablando, sobre el Auto 004 que ordenaba la creación de treinta y cuatro planes de salvaguarda y un programa de garantía de derechos, pues a la fecha dichos planes no existían. Inusitadamente, decenas de funcionarios de una veintena de entidades se reunían, en las precarias oficinas del Ministerio del Interior, con la difícil tarea de convencer a los magistrados de que, a pesar de ello, el Gobierno no era negligente ni merecía una declaración de desacato. El mencionado auto hacía parte de las provisiones adicionales a la Sentencia T-025, la cual declaraba un *estado de cosas inconstitucional* por la inadecuada e insuficiente atención estatal al desplazamiento forzado, hecho que generaba una permanente vulneración de los derechos humanos de los desplazados.

Adicionalmente, la Corte desplegó un enfoque diferencial en esta jurisprudencia, al establecer ordenes específicas para atender sectores poblacionales particulares, siendo el Auto 004 el concerniente a los pueblos indígenas. El tribunal determinó, mediante este acto administrativo, unos *mínimos de racionalidad* que explicitaban cómo debía cumplirse la orden previamente mencionada. Estableció que los programas gubernamentales fueran consultados con los indígenas y que no fueran los ya existentes, sino otros, específicamente creados para los planes de salvaguarda, y también ordenaba coordinación entre entidades. La Sentencia T-025 y sus autos se emitieron durante el gobierno de Uribe (2002-2010), pero la situación política cambió con la administración de Santos, que reconoció la existencia del conflicto armado y creó legislación y robustas agencias para atender el despojo de tierras y las numerosas víctimas que esta dejaba. Asimismo, esta administración emitió la Ley de Víctimas⁶ y el Decreto Ley de Víctimas 4633 de 2011⁷, sobre víctimas indígenas, que se deriva de la primera. De este modo, las principales entidades gubernamentales dieron un giro en cuanto a las prioridades, transitando del desplazamiento a la victimización como objeto de atención.

Sin embargo, el auto y la obligatoriedad de su cumplimiento permanecían, y el Ministerio del Interior lideraba la respuesta como directo responsable de su ejecución, de acuerdo con la orden judicial. En consecuencia, estableció un mecanismo de consulta del que surgió el Programa de Garantía de Derechos, y una ruta metodológica para crear los planes de salvaguarda. Esta preveía que los indígenas diseñaran sus propios diagnósticos y propuestas, que serían financiados por el Ministerio y concertados con las instituciones; el resultado serían los planes de salvaguarda formulados.

6 Ley Ordinaria 1448/2011, de 10 de junio de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (*Diario Oficial* n.º 48096 de 10 de junio de 2011). <https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/colombia-linea-tiempo/docs/Ley1448/ley1448.pdf>

7 Decreto Reglamentario 4633/2011, de 9 de diciembre de 2011, por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. (*Diario Oficial* n.º 48278 de 9 de diciembre de 2011). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44966>

Cuando la Corte convocó la audiencia, la mayoría de los pueblos aún estaban realizando sus diagnósticos y poco había sido concertado con las instituciones.

El Ministerio del Interior tenía qué mostrar, en cuanto a acciones directamente relacionadas con el cumplimiento específico de la orden judicial, por los procesos que desarrollaba para la construcción comunitaria de los diagnósticos para los planes. Pero no podía decirse lo mismo de las demás entidades que también trabajaban con indígenas, ya fuera siguiendo la línea de la atención humanitaria para población vulnerable, dentro de la que los incluían (Jaramillo 2014), o bajo un multiculturalismo enfocado en el reconocimiento de derechos culturales, pero que no abordaba la marginalización económica o social (Chaves 2011). Al acompañar a los contratistas del Ministerio, a navegar los laberintos administrativos que retrasaban la formulación de los planes, me percaté de la dificultad de cualquier tarea en el enredado entramado institucional, aun con una orden judicial encima. En las demás instituciones la situación era peor, porque a lo anterior se sumaba menos personal para grupos étnicos. La orden había dado unos tiempos perentorios, pero la institucionalidad andaba lentamente.

De ahí que, cuando los funcionarios y contratistas de las diversas entidades se vieron en la tarea urgente, pero delicada, de elaborar un informe para la audiencia que absolviera al Gobierno nacional de desacato y mostrara que se hacía todo lo posible por cumplir el Auto 004, lo primero que acordaron fue un eje de argumentación que no dejara mal paradas a las instituciones. Este eje desdibujaba la especificidad de la ruta metodológica del Ministerio del Interior sobre el auto, al llevar la exposición de las actuaciones gubernamentales hacia el goce efectivo de derechos. Bajo esta lógica se incluyeron en el reporte todas las acciones, entre ellas las actuaciones ordinarias y misionales de las entidades, y no solo aquellas que correspondieran a procesos de concertación enmarcados en la elaboración de los planes de salvaguarda, pues las acciones que garantizaran derechos, técnicamente, actuaban en la superación del *estado de cosas inconstitucional*. Con esta argumentación resolvían la ausencia de planes y podían, además, incluir la larga lista de actividades gubernamentales.

El informe se ordenaría por bloques de derechos⁸. Para ello, los representantes del Ministerio del Interior —quienes coordinaron su elaboración— y de las demás instituciones acordaron dividirse, de acuerdo con los derechos que atendían principalmente. Cada entidad enviaría, a los encargados de cada bloque de derechos del Ministerio, un documento con información sobre sus procesos de participación, acciones, instrumentos administrativos, mecanismos de evaluación, avances y dificultades. Tras algunas reuniones con las entidades para revisar colectivamente los avances, el Ministerio ensamblaría el documento final.

Antes de la audiencia, con la información recibida, fuimos ordenando el informe final por capítulos correspondientes a: una descripción de los procesos de participación, cada bloque de derechos y un reporte financiero. Aunque el documento

14 ■
8 Estos son: salud; territorio; autonomía y fortalecimiento organizativo; identidad cultural, educación, tecnologías de información; Derechos Humanos (DDHH) y Derechos Internacional Humanitario (DIH).

advertía que, analíticamente, se configuraba de acuerdo con las categorías de: participación indígena, acciones desarrolladas e información presupuestal, asuntos sobre los que explícitamente requirió la Corte. Los días transcurrieron copiando los datos enviados por cada entidad en formato Excel, tomando información de las casillas de “acción” o “participación”, para pegarla en el documento en Word del Ministerio, en el capítulo correspondiente, y redactando una breve introducción para cada capítulo. Si el auto buscaba una respuesta articulada de las entidades, esa articulación consistía en ensamblar sus documentos.

Así, el informe incluía actividades que articulaban acciones con enfoques y alcances drásticamente diferentes, dentro de un mismo espacio, apelando al lenguaje de derechos como unificador, y conjugando lo estético con lo técnico. Se juntaban el Programa de Generaciones Étnicas con Bienestar, diseñado para pueblos indígenas, con las jornadas de vacunación que son una actividad misional dirigida a la población en general, porque ambas respondían al derecho a la salud. La mayoría de actuaciones seguían supeditándose a la oferta institucional preexistente, ignorando la perspectiva indígena, a pesar de la expresa prohibición de la Corte. Así lo veía un integrante del Ministerio:

Con el tema del agua potable, el [funcionario] del agua potable dice “yo lo que hago es mandar un tubo y que todos se peguen al tubo, a mí no me importa nada más”, y los proyectos que nos presentan son esos. Aquí sabemos que unas comunidades indígenas se beneficiaron pegándose al tubo, *pero nadie dijo, por ejemplo, qué entiende el pueblo eperara de la Costa Pacífica como acceso al agua.* ¿Por qué, por ejemplo, hay esfuerzos para eso, pero no hay esfuerzos para cuidar las cuencas hidrográficas que los benefician a ellos directamente sin tener que pegarse a un tubo?, cosas así. (F, contratista del Ministerio del Interior, entrevista con la autora, agosto de 2013; énfasis propio)⁹

Para algunos encargados del informe, en el Ministerio, esto reflejaba un problema de fondo, no por inacción gubernamental sino por el enfoque de las acciones. Particularmente, la falta de una política pública articulada y con enfoque diferencial generaba tensiones entre las entidades gubernamentales:

La discusión con las instituciones es que la atención a los pueblos indígenas, en términos de salvaguarda, no puede ser con la oferta institucional. Eso es fundamental en esta discusión, y las instituciones o no han entendido o se hacen los pendejos [...]. Los fallos de la Corte en eso pues son muy interesantes, pero a lo que están es llamando a cambios estructurales. Los fallos de la Corte no están llamando a que usted enumere cada vez un número mayor de acciones que usted hace con los pueblos indígenas en la misma línea, sino a decir precisamente que esas acciones tienen que estar enmarcadas, o tiene que haber otras líneas acordes

9 Como parte de los compromisos de la investigadora con los sujetos que participaron en el estudio, sus nombres han sido sustituidos por seudónimos, y la información sensible con la que se pudiera establecer la identidad de los contratistas entrevistados ha sido modificada.

con los pueblos indígenas y, por lo tanto, otras acciones, que es lo que no hay [...]. Entonces ¿qué problemas tenemos hoy en día?, y es, de todas maneras, recursos invertidos, porque el Estado invierte recursos en diferentes programas y proyectos, sin ninguna articulación, es decir, que no están enmarcados en ninguna política pública con enfoque diferencial. (R., contratista del Ministerio del Interior, entrevista con la autora, septiembre de 2013)

Además, del proceso de “copiar y pegar” surgió que la distinción entre participación y acciones era problemática. Lo que para algunas entidades eran actividades, para otras eran procesos de participación. Es el caso de las reuniones de consulta previa, que algunas incluyeron como participación y otras como acciones según bloque de derechos. Para algunas, la participación era un fin en sí mismo, un requisito a cumplir, mas no la manera de crear una política que recogiera la perspectiva indígena, de ahí que la concibieran como acción. Por la autonomía de las entidades, el Ministerio mantuvo en el informe las actuaciones según estas las caracterizaron. Por ende, las contradicciones entre las entidades gubernamentales, en su respuesta a las necesidades de los indígenas, no se resolvían, sino que se distribuían en el informe. Un profesional de otra entidad convocada, me explicó:

16

■ Sí, pasó algo con las instituciones y es que comenzaron a meter el tema en su agenda, comenzaron a tener gente especializada en los temas. El crecimiento de los equipos de enfoque diferencial o de grupos étnicos en las entidades fue impresionante [...]. Comienzan a generar a un asesor, a un personaje que maneje el tema, ya comienza como a meterse en la agenda. Asimismo, a tener una respuesta especializada. *Pero desde los programas, desde lo existente, no desde lo que dice la gente. No desde lo que nos están pidiendo, simplemente como desde: “aquí yo saco una acción diferencial” y lo meto y lo digo: “esto es enfoque diferencial”.* (M., contratista de la entidad X, entrevista con la autora, octubre de 2013; énfasis propio)

Para este contratista, el auto era un catalizador de cambios, y el problema no era la falta de enfoque diferencial, sino a qué se le llamaba enfoque diferencial, es decir, meter una acción para los indígenas dentro de los programas, mas no crear programas que retomaran la perspectiva indígena. Como resultado, buena parte de las actividades consignadas no eran producto de la incorporación de las propuestas indígenas, sino de incluir a esta población en lo ya existente¹⁰.

Otro problema era el impacto de las actuaciones gubernamentales, que la Corte empezaba a evaluar adoptando el criterio técnico de *indicadores de goce efectivo de derechos*¹¹. Para los pueblos indígenas, su participación en escenarios de toma de

10 Es difícil flexibilizar la actividad de las instituciones para trabajar con indígenas, porque están enmarcadas en constricciones que sancionan (administrativa y penalmente) las actuaciones de los funcionarios que reten las lógicas establecidas y cambiarlas es un proceso gradual. Por ejemplo, antes era imposible contratar indígenas como expertos bajo las tablas salariales de entidades, que ignoraban experticias sin diplomas.

11 Corte Constitucional de Colombia. Auto 116 de 13 de mayo de 2008. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a116-08.htm>

decisión de políticas públicas, en relación con el desplazamiento forzado, era medida por el número de participantes y por el retorno a los territorios, con asistencia estatal, según número de personas y comunidades. El primer indicador era favorecedor, pues el Gobierno había multiplicado los escenarios de participación indígena, respondiendo así a la obligatoriedad de la consulta previa, al auto y al Decreto 4633. Pero el segundo no, pues solo se podían referir los planes de retorno para la comunidad wayuu de Portete, y el acompañamiento a dieciocho familias nükak y 124 del pueblo embera que regresaron a sus territorios. Adicionalmente, había diecinueve nuevos casos de desplazamiento forzado, todos en pueblos indígenas priorizados por el auto, y habían aumentado ligeramente los homicidios a indígenas (Lozano 2012).

Si Dante viviera, seguramente habría descrito las reuniones de trabajo para el ensamblaje del informe como uno más de los círculos del infierno. Una de aquellas situaciones infernales ocurrió en la decaída sala de conferencias en un modesto hotel en Bogotá, saturado de café, con representantes de las veinticinco entidades gubernamentales convocadas. Allí estaban Miguel, Rosario y Federico conscientes de la desarticulación entre las acciones, de las limitaciones en la participación indígena y del contraste entre la descomunal transformación estatal que se requeriría, realmente, para salvaguardar a los indígenas incorporando su perspectiva, y las restricciones en que se desenvolvían las instituciones limitadas y limitantes. Imaginaba que se preguntaban si era posible cumplir esas órdenes, mientras cambiaba el texto que mostraba el proyector, y las horas transcurrían entre puntillosos debates sobre qué minucias incluir o relegar, en la inusual y exasperante situación de redactar un documento a tantas manos.

Aquella mañana de preparación del informe transcurría interminablemente mientras se discutía qué cifra usar para medir el impacto de las actuaciones gubernamentales. Entonces, una representante del Departamento Nacional de Planeación señaló:

En el momento en que la Corte nos pida un plan de choque tocaría tener ese universo, es claro que es un problema de sistemas de información, porque la Corte tiene unas preguntas muy concretas que son: “dígame cuánta plata ha invertido y cuál ha sido el impacto” y eso no podemos responder. Es decir, ahí ya nos toca evadir la pregunta y la mejor forma de hacerlo es con un informe técnico. (Diario de campo de la autora, occidente de Bogotá, reunión preparatoria del informe, Hotel San Sebastián, agosto de 2013)

La sugerencia de evadir los interrogantes de la Corte no pareció sobresaltar a nadie, pero tampoco mereció mayor elaboración, y la agotadora jornada concluyó como solían hacerlo estas reuniones: con el problema intacto. La propuesta pasó desapercibida, quizá porque era una obviedad para muchos, quienes habitualmente referían preocupación por los escasos resultados específicos que se podían mostrar a la Corte, dada la inexistencia de los planes. La revelación no estaba en buscar evadir las preguntas de la Corte, sino en usar un informe técnico para hacerlo. Lo técnico, en este caso, remite a una manera altamente formalizada de categorizar y

expresar la realidad. Los marcos lógicos son ejemplos de este *saber-hacer* objetivado en documentos. Lo técnico alude a un lenguaje especializado, dominado por unos pocos, pero altamente valorado; adicionalmente, está aparentemente separado y por encima de lo político, o eso pretende, aunque esta separación sea cuestionable (Mitchell 2002).

Una decisión política consiste en qué contar, evadiendo así lo que la Corte intenta medir con sus indicadores. Esto me llevó a reparar en la importancia de las cifras que se presentaron en el informe, a indagar en qué consistían y cuáles habían sido. A lo largo de las quinientas páginas que comprende el documento abundan conteos de reuniones con pueblos, así como de comunidades atendidas. No obstante, estos números, al igual que el de los escasos indígenas que retornaron a sus territorios, pasan desapercibidos en las descripciones de las acciones organizadas de acuerdo con bloques de derechos. Por sí mismas, estas acciones y sus números serían insuficientes para demostrar cumplimiento, porque bajo los indicadores de la Corte no habría mayores avances; además, la articulación gubernamental ocurría en el documento, que juntaba actividades de diversas entidades en un mismo capítulo, más no en los territorios indígenas ni en las actuaciones específicas de las entidades, muchas de estas derivadas de la oferta institucional preexistente. En contraste, la cantidad de dinero ejecutado por las distintas entidades y sistemas gubernamentales cuenta con un capítulo propio en el informe, pues da cuenta de una cifra astronómica medida en billones.

18
■

La autoridad que da la cuantificación hace posible evadir las inquisiciones de la Corte mediante un informe técnico. Lo técnico se basa, en buena medida, en el poder de los números —la invención humana más radicalmente transformadora—. Los números han llegado a ser preinterpretativos, asumidos como representaciones válidas o exactas de algo, y por ello, están revestidos de autoridad y confianza (Espeland y Stevens 2008; Everett 2017; Merry 2016; Poovey 1998; Porter 1995). De ahí que los cálculos hayan devenido en una práctica epistémica, una forma de conocer (Espeland y Stevens 2008) inexorablemente vinculada al ejercicio de gobierno en la modernidad. Así, los números ayudan a construir los dominios de aquello que se vuelve gobernable y facilitan la evaluación de los modos de gobierno, pues aparentan despolitizar áreas de juicio político. De allí la importancia de la estadística y la economía en el manejo del Estado (Foucault 2006; Rose 1999).

Con la autoridad que brindan los números como fundamento, los funcionarios del Departamento de Planeación Nacional y del Ministerio de Hacienda se encargaron del capítulo que referiría, específicamente, al *informe presupuestal financiero*. Con este fin, pidieron a las entidades que hicieran llegar la información correspondiente al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y al código Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), de cada actuación que reportaran en el informe. Estos sistemas de información registran la gestión contable de las entidades mediante códigos que dan un nombre numérico a las acciones, incluyendo contrataciones, y lo vinculan con el gasto que se le adjudicó.

La información contable apareció en el informe en cuatro grandes cifras: primero, las totalidades ejecutadas por cada entidad y reportadas al Ministerio del Interior (\$504 119 000 000); segundo, el dinero correspondiente al Sistema General de Participación (\$596 975 000 000); tercero, el dinero del Sistema General de Regalías (\$67 006 720 970), ambos ejecutados por las entidades territoriales; y cuarto, los dineros ejecutados y proyectados en el Plan Nacional de Desarrollo (\$3 012 467 000 000). Todo esto se expresó en tablas sencillas de ver que, sin embargo, usaban escalas distintas (millones o miles de millones). Así, los tres billones, que mencionó el viceministro en la audiencia, correspondían al presupuesto ejecutado y proyectado para cumplir con los compromisos con los pueblos indígenas que se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo. El peso de estos billones estaba en que, si el delegado jiw cuestionaba como ridículos papeles, con planes y acciones, las medidas del Gobierno para protegerlos, las cifras de dinero hacían del contenido de dichos papeles algo tan tangible, contante y sonante, como los billetes y monedas que indicaban.

El capítulo contenía dos diagramas de barras que representaban miles de millones de pesos. Uno visualizaba en orden descendente a las entidades, de acuerdo con el presupuesto ejecutado por cada una en población indígena desplazada; el Ministerio del Interior ocupaba un discreto quinto lugar, mientras que el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) encabezaba la lista¹². Esta primera gráfica permitía al lector, de un vistazo, inferir la participación de cada institución conminada. El otro diagrama mostraba la progresión anual del dinero ejecutado en el tema, de 2010 a 2013, evidenciando que el presupuesto se había duplicado, esto llevaba a inferir una progresiva atención al tema¹³. Es difícil no sucumbir al poder de seducción que tienen semejantes cantidades de dinero. Por esto, finalizo con una explicación que, espero, deleve la ilusión de las cifras o cómo el Gobierno logra evadir a la Corte mediante un informe técnico.

El encanto de la rendición de cuentas

La magia del Estado ha sido previamente estudiada (Coronil 1997; Pels 2003; Taussig 1997, 1995); una manera de abordar la *magicalidad* del Estado es atender a los objetos que la constituyen, entre ellos las palabras impresas (Kaplan 2003). En esta dirección, me aproximo a la producción del informe en tanto documento técnico, retomando el planteamiento de Gell (1992) sobre el poder de los procesos técnicos para encarnarnos. Asumo el informe técnico como una tecnología del encanto, es decir, algo que está hecho para seducir y convencer. En tanto encantamiento, el asunto acá está en la ilusión que produce el informe, en el delicado juego entre lo que se ve, lo que no se ve y lo que se cree, ver gracias a su eficacia técnica.

12 El Ministerio registra \$50 928 000 ejecutados, mientras que el DPS encabeza la lista con \$231 616 000.

13 La gráfica señala un presupuesto total de \$74 673 000 para 2010, y un aumento progresivo por año, hasta llegar a \$189 861 000 en 2013.

Empecemos con lo que se ve. El informe presupuestal financiero sintetiza mediante tablas las tremendas sumas del gasto público relacionadas con los pueblos indígenas, lo que entenderíamos como “los datos a secas”, previos a una interpretación. Por otra parte, los diagramas de barras permiten “ver” pequeñas inferencias, fácilmente inteligibles, como la magnitud de la respuesta de las entidades, a partir de la representación por la cantidad del dinero que ejecutaron o la positiva progresión en el tiempo, a partir de la diagramación del presupuesto por años, elementos que aparentan más transparencia que, por ejemplo, un discurso presidencial. Estas “pinturas numéricas” (Espeland y Stevens 2008, 422) le dan forma a fenómenos complejos y difíciles de comprender, y los hacen aprehensibles de un vistazo.

Esta concisión es una cualidad estética que potencia la persuasión a través de los números, un asunto no despreciable, pues la Corte amonestó al Gobierno, en anteriores oportunidades, por evadir a sus preguntas mediante documentos ridículamente extensos, por lo que pidió un informe conciso para la audiencia¹⁴. Pero la concisión está también en las cifras, lo cual nos lleva a lo que no se ve. Las cifras de las tablas presentaban la totalidad de dinero por entidad y, en el caso del Sistema General de Regalías, por proyecto. Así, no son “datos a secas”, previos a una interpretación, sino que envuelven un doble resultado: por un lado, de la agregación de infinidad de cifras más pequeñas y, por otro lado, de la labor misma que implica hacer esta agregación y otras operaciones, como las múltiples decisiones sobre qué se puede y qué se debe contar. Es decir que las cifras de las tablas no son únicamente una sumatoria, sino que también son el resultado de hacer la sumatoria en sí, de decidir qué debería sumarse. De ahí que no sean datos en bruto sino datos contruidos, y en esa construcción hay decisiones e interpretaciones.

Por ejemplo, en el caso de las instituciones que manejan su información por entidad territorial, y no por población, es inevitable que el presupuesto ejecutado que se mencione no solo se refiera a los pueblos indígenas. Lo que tenemos en las tablas es el final de una cadena de operaciones que estas no permiten recuperar, es el precio a pagar por la mirada sintética y robusta que se ofrece. La antropología de la cuantificación refiere esto como la “absorción de la incertidumbre”, que ocurre cuando “se toman inferencias de un cuerpo de evidencia, y las inferencias son comunicadas en lugar de la evidencia en sí” (Merry 2016, 32; retomada de March y Simon 1958, 165). La absorción de la incertidumbre refiere entonces a cómo la discreción, la ambigüedad y las suposiciones se van removiendo, en la medida en que la información en crudo se va manipulando y agregando para hacerse más aprehensible (Espeland y Stevens 2008, 421). De este modo, las inferencias que van saliendo de la evidencia son las que se comunican, en lugar de la evidencia en sí misma.

14 La Corte Constitucional de Colombia emitió el Auto 218 de 2006 para impedir que el Gobierno continuara “empapelándola” en su respuesta a la Sentencia T-025, pues recibió 20 000 folios que no aportaban pruebas idóneas de cumplimiento. Corte Constitucional de Colombia. Auto 218 de 11 de agosto de 2006. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202006/26.%20Auto%20del%2011-08-2009.%20Auto%20218.%20Verificacion%20medidas.PDF>

Lo que no se ve en las robustas cifras finales no son solo las suposiciones efectuadas o las decisiones tomadas, en el caso de esta rendición de cuentas también se hace invisible aquello que se diluye. El Ministerio del Interior era la única institución que estaba trabajando, específicamente, en hacer los planes de salvaguarda que ordenaba el Auto 004, que de hecho quedaron registrados como una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (DNP 2011). En su elaboración, en cuatro años, la entidad gastó alrededor de \$50 000 millones. Es decir, que el cumplimiento de las órdenes específicas del Auto 004 solamente correspondía al 1.5 % de los tres billones de pesos que refería el informe técnico y que, categóricamente, presentó el viceministro en la audiencia. Si todo cuenta —literalmente hablando—, entonces, se pierde de vista cuál fue específicamente la respuesta al auto; esta queda sepultada bajo el peso de los billones.

Ya me referí a lo que las cifras muestran e impiden ver; por último, está lo que se cree ver en las cifras y esto tiene que ver específicamente con la naturaleza del dinero. Este tiene un tipo de existencia, en cuanto instrumento de cálculo, que hace conmensurables objetos, actividades y personas, pero que condensa, además, relaciones sociales. En consecuencia, los académicos se debaten entre entender esa propiedad en términos de indexicalidad o de semiótica (Hart 2007; Maurer 2006; Neiburg 2016). El dinero en el informe hacía conmensurables las distintas acciones que las diversas entidades reportaron y las sintetizaba. Al hacerlo, no solo unificaba la respuesta gubernamental, sino que posibilitaba transformar “las acciones de siempre” de las instituciones —políticas multiculturalistas, de atención a población vulnerable y, en un porcentaje mínimo, de ejecución directa de la orden judicial— en “acciones de respuesta” al auto.

Por todo ello, el informe y la presentación de los altos mandos gubernamentales en la audiencia fueron exitosos. El dinero sirvió como prueba reina de que algo se estaba haciendo para proteger a los pueblos indígenas del riesgo en el que estaban. Aquellas cifras mostraban una inversión enorme, a la vez que ocultaban que las acciones específicas, requeridas por la Corte, eran una minúscula parte de dicha inversión. Las cifras no eran falsas, sino hábilmente construidas y exhibidas. En esto radica el encanto de la rendición de cuentas.

Conclusión: el cumplimiento en papel

Nader (1972) propuso la noción de *studying up*: dejar de estudiar *sobre* poblaciones marginalizadas y empezar a hacerlo *para* dichas poblaciones, tomando como objeto de estudio, entre otros, a las instituciones y a la ley. Este artículo atiende a dicho propósito y espera aportar a la lucha política de los pueblos indígenas. Mediante la atención etnográfica a la construcción de las cifras, a las inferencias que se generan a partir de ellas, a los supuestos en que se basan y a las formas en que se presentan en el informe, busqué contribuir a la deconstrucción del potente sofisma, frecuentemente usado por los poderes gubernamentales, de que el dinero ejecutado significa que

se está actuando para cumplir con determinada obligación. Asimismo, el análisis me conduce a sugerir que el problema no está tanto en la brecha entre las buenas intenciones de las leyes y la violenta realidad que las desborda, sino en la manera como se colma esta brecha con documentación sobre la ejecución de las leyes. No es que estas se ignoren: el cumplimiento de la orden de proteger a los indígenas estaba ocurriendo, pero en los documentos más que en los territorios, lo cual es posible gracias al poder persuasivo de la forma en el despliegue de cifras.

La Corte buscó evaluar el cumplimiento de sus órdenes, a través de indicadores y cuantías de dinero, porque asumía que así era más difícil rehuir la supervisión. Pero el ejercicio de gobierno es, en buena medida, un asunto de conteo, de ahí la enorme burocracia ocupada en medir y cuantificar. Así, el conocimiento y la práctica en la construcción de cifras sobrepasó las capacidades auditoras de la Corte. Análogamente, si la intervención del delegado jiw nos recordó la posibilidad de entender los documentos desde su materialidad y atributos estéticos, como hacen varios pueblos indígenas (Bacigalupo 2016 y 2014; Gow 1996; Hugh-Jones 2010; Rappaport y Cummings 2012), el Gobierno retomó esta misma posibilidad para apelar al carácter estético de las cifras, en su distribución en el documento, logrando de esta manera incumplir cumpliendo.

22 ■ Strathern (2000) se refiere a la cultura de la auditoría como una manera en la que el Estado oculta su propia evasión en el rendimiento de cuentas. Pero en el sur global el Estado también es auditado, por la imbricación en regímenes de gobernanza globales. De allí que, en una época en que las auditorías y las rendiciones de cuentas sobre las acciones gubernamentales se asumen como adalides de la transparencia, considere importante develar estos mecanismos de incumplir cumpliendo, con los que se puede salir victorioso de estos monitoreos sin necesidad de lograr transformaciones sustanciales. Por ende, este artículo contribuye a los análisis sobre las seducciones de la cuantificación en el ejercicio y monitoreo de gobierno, así como a desarrollos regionales sobre el entramado entre ley, documentación y transparencia (Barrera 2013; Ballestero 2012; Hetherington 2008; Merry 2016).

La jurisprudencia tiene efectos en el dominio jurídico y en la vida de las personas. Las organizaciones indígenas desplegaron una estrategia de intervención, en escenarios internacionales estratégicos, para proteger sus pueblos (Santamaría 2010), como resultado de la cual obtuvieron medidas cautelares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con la declaración del auto, dichas medidas se levantaron porque la providencia llenaba el vacío de protección que dicha Corte señaló. Empero, las amenazas a la pervivencia de los pueblos indígenas continuaron, aunque el auto estuviera ejecutándose y el Gobierno argumentara que invertía enormes sumas en ello.

Por los mismos días en que la Corte Constitucional convocó la audiencia, Mildred Montero e Indira Pacheco, lideresas kankuamas que coordinaban la sección de derechos humanos del plan de salvaguarda kankuamo, murieron atropelladas a escasos metros de un batallón del Ejército, justo cuando las cámaras de seguridad

de las instalaciones fallaron. La inefabilidad de su muerte se yuxtapone a su trabajo, financiado por el Ministerio, para dar cumplimiento al Auto 004 sobre protección a pueblos indígenas, en medio del conflicto armado, y al hecho de que murieran precisamente junto a uno de los lugares donde se aloja el monopolio legítimo de la violencia. Una insignificante parte de esos tres billones que relacionó el informe, seguramente, fueron sus salarios. Lo trágico no es que el Gobierno no haga nada, es que lo que hace convive con esa violencia que ocurre, paralelamente, sin que el aparato estatal la prevenga —a veces la instiga—, a pesar del empeño que cientos de funcionarios ponen en su trabajo. Acá la ley no se está ignorando, tampoco es un asunto de mutua constitución entre ley y violencia, donde la ley se origina y mantiene por medios violentos (Comaroff y Comaroff 2006). Se cumple mediante consultas, programas y planes cuidadosamente documentados, mientras se incumple con los propósitos y alcances que se les dan a estos procesos meticulosos y arduamente trabajados. Así, las cifras y sus encantos facilitan la coexistencia entre ley y violencia.

Referencias

1. Alviar, Helena e Isabel Jaramillo. 2012. *Feminismo y crítica jurídica: el análisis distributivo como alternativa al legalismo liberal*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Ediciones Uniandes.
2. Bacigalupo, Ana Mariella. 2016. *Thunder. Making History with Mapuche Spirits in Chile and Patagonia*. Austin: University of Texas Press.
3. Bacigalupo, Ana Mariella. 2014. "The Potency of Indigenous Bibles and Biography: Mapuche Shamanic Literacy and Historical Consciousness". *American Ethnologist* 41 (4): 648-663.
4. Ballesterio, Andrea. 2012. "Transparency in Triads". *PoLAR* 35 (2): 160-166. <https://doi.org/10.1111/j.1555-2934.2012.01196.x>
5. Barrera, Leticia. 2013. "Performing the Court: Public Hearings and the Politics of Judicial Transparency in Argentina". *PoLAR* 36 (2): 326-340. <https://doi.org/10.1111/plar.12032>
6. Buchely, Lina Fernanda. 2015. *Activismo burocrático. La construcción cotidiana del principio de legalidad*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
7. Buchely, Lina Fernanda e Isabel Cristina Jaramillo. 2019. "La etnografía como herramienta crítica en el derecho administrativo". En *Etnografías burocráticas: una nueva mirada a la construcción del Estado en Colombia*, compilado por Isabel Cristina Jaramillo y Lina Fernanda Buchely, 9-36. Bogotá: Ediciones Uniandes.
8. Burnyeat, Gwen. 2020. "The Face of Peace. Pedagogy and Politics among Government Officials in the Colombian Peace Process with the FARC-EP". Tesis doctoral, Departamento de Antropología, University College London, Londres.
9. Cepeda, Manuel José. 2005. "The Judicialization of Politics in Colombia: The Old and the New". En *The Judicialization of Politics in Latin America*, editado por Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell, 67-104. Nueva York: Palgrave.
10. Chaves, Margarita. 2011. "Presentación". En *La multiculturalidad estatalizada: indígenas, afrodescendientes y configuraciones de Estado*, editado por Margarita Chaves, 9-24. Bogotá: Icanh.

11. Comaroff, Jean y John Comaroff. 2009. *Ethnicity, Inc.* Chicago: University of Chicago Press.
12. Comaroff, Jean y John Comaroff. 2006. Introducción a *Law and Disorder in the Postcolony*, editado por Jean Comaroff y John Comaroff, 1-56. Chicago: University of Chicago Press.
13. Comisión de Estudios sobre la Violencia. 1987. *Colombia: Violencia y Democracia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Colciencias.
14. Coronil, Fernando. 1997. *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela.* Chicago: University of Chicago Press.
15. Das, Veena y Deborah Poole. 2004. *Anthropology in the Margins of the State.* Santa Fe: School of American Research Press.
16. DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2011. *Plan Nacional de Desarrollo: prosperidad para todos.* Bogotá: Imprenta Nacional.
17. Espeland, Wendy Nelson y Mitchell L. Stevens. 2008. "A Sociology of Quantification". *European Journal of Sociology* 49 (3): 401-436. <https://doi.org/10.1017/S0003975609000150>
18. Everett, Caleb. 2017. *Numbers and the Making of Us. Counting and the Course of Human Cultures.* Cambridge: Harvard University Press.
19. Foucault, Michel. 2006. *Seguridad, territorio, población.* Buenos Aires: FCE.
20. French, Jan Hoffman. 2009. *Legalizing Identities: Becoming Black or Indian Brazil's Northeast.* Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
21. García Villegas, Mauricio, dir. 2009. *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas.* Bogotá: DeJusticia y Siglo del Hombre.
22. García Villegas, Mauricio. 1993. *La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas.* Bogotá: Ediciones Uniandes.
23. Gell, Alfred. 1992. "The Technology of Enchantment and the Enchantment of Technology". En *Anthropology, Art and Aesthetics*, editado por Jeremy Coote y Anthony Shelton, 40-63. Oxford: Oxford University Press.
24. GMH (Grupo de Memoria Histórica). 2013. *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.* Bogotá: Imprenta Nacional.
25. Gow, Peter. 1996. "¿Podía leer Sangama?: sistemas gráficos, lenguaje y shamanismo entre los piros (Perú oriental)". En *Globalización y cambio en la amazonía indígena. Volumen I*, compilado por Fernando Santos Granero, 261-288. Quito: Abya-Yala.
26. Gupta, Ahkil. 2012. *Red Tape. Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India.* Durham: Duke University Press.
27. Gupta, Akhil y Aradhana Sharma. 2006. *The Anthropology of the State: A Reader.* Malden: Blackwell.
28. Hart, Keith. 2007. "Money is Always Personal and Impersonal". *Anthropology Today* 23 (5): 12-16. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8322.2007.00536.x>
29. Herzfeld, Michael. 1992. *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy.* Chicago: The University of Chicago Press.
30. Hetherington, Gregg. 2008. "Populist Transparency: The Documentation of Reality in Rural Paraguay". *Journal of Legal Anthropology* 1 (1): 45-69. <https://doi.org/10.3167/jla.2008.010103>
31. Hillebrecht, Courtney. 2012. "The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System". *Human Rights Quarterly* 34 (4): 959-985. <https://muse.jhu.edu/article/489370>

32. Hugh-Jones, Stephen. 2010. "Entre l'image et l'écrit. La politique tukano de patrimonialisation en Amazonie". *Cahiers des Amériques Latines* 63-64: 195-227. <https://doi.org/10.4000/cal.895>
33. Hull, Mathew. 2012a. "Documents and Bureaucracy". *Annual Review of Anthropology* 41: 251-267. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.104953>
34. Hull, Mathew. 2012b. *Government of Paper. The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. Berkeley: University of California Press.
35. Jaramillo, Isabel Cristina. 2013. *Derecho y familia en Colombia. Historias de raza, género y propiedad 1540-1980*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
36. Jaramillo, Pablo. 2014. *Etnicidad y victimización. Genealogías de la violencia y la indigenidad en el norte de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
37. Kafka, Ben. 2012. *The Demon of Writing: Powers and Failures of Paperwork*. Nueva York: Zone Books.
38. Kaplan, Martha. 2003. "The Magical Power of the (Printed) Word". En *Magic and Modernity: Interfaces of Revelation and Concealment*, editado por Birgit Meyer y Peter Pels, 183-199. Stanford: Stanford University Press.
39. Lemaitre Ripoll, Julieta. 2009. *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores.
40. Lemaitre Ripoll, Julieta y Esteban Restrepo Saldarriaga. 2019. "Law and Violence in the Colombian Post-Conflict: State-Making in the Wake of the Peace Agreement". *Revista de Estudios Sociales* 67: 2-16. <https://doi.org/10.7440/res67.2019.01>
41. Lozano Mancera, Natalia. 2012. "Homicidios de indígenas, 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra". En *Forensis Datos para la Vida*. 109-119. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49514/Homicidio.pdf>
42. March, James G. y Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. Nueva York: Wiley.
43. Maurer, Bill. 2006. "The Anthropology of Money". *Annual Review of Anthropology* 35: 15-36. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.35.081705.123127>
44. Merry, Sally Engle. 2016. *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*. Chicago: University of Chicago Press.
45. Mitchell, Timothy. 2002. *Rule of Experts*. Berkeley: University of California Press.
46. Muñoz, Juan Pablo. 2016. *La brecha de implementación: derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
47. Nader, Laura. 1972. "Up the Anthropologist - Perspectives Gained from Studying Up". En *Reinventing Anthropology*, editado por Dell H. Hymes, 284-311. Nueva York: Pantheon Books.
48. Navaro-Yashin, Yael. 2007. "Make-Believe Papers, Legal Forms and the Counterfeit: Affective Interactions between Documents and People in Britain and Cyprus". *Anthropological Theory* 7 (1): 79-98. <https://doi.org/10.1177/1463499607074294>
49. Neiburg, Federico. 2016. "A True Coin of their Dreams. Imaginary Monies in Haiti. The 2010 Sidney Mintz Lecture". *HAU Journal of Ethnographic Theory* 6 (1): 75-93. <https://doi.org/10.14318/hau6.1.005>

50. ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2006. *Los derechos humanos y las cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*. E/CN.4/2006/78 16 de febrero de 2006. <https://undocs.org/es/E/CN.4/2006/78>
51. Orjuela, Luis Javier, comp. 2010. *El Estado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
52. Palacios, Marco. 2003. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma.
53. Pécaut, Daniel. 1987. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
54. Pellegrino, Valentina. 2017. "Incumplir cumpliendo: una etnografía al papeleo del Auto 004". Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá.
55. Pels, Peter. 2003. Introducción a *Magic and Modernity: Interfaces of Revelation and Concealment*, editado por Birgit Meyer y Peter Pels, 1-38. Stanford: Stanford University Press.
56. Poovey, Mary. 1998. *A History of the Modern Fact. Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago: University of Chicago Press.
57. Porter, Theodor. 1995. *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
58. Rappaport, Joanne y Tom Cummins. 2012. *Beyond the Lettered City: Indigenous Literacies in the Andes*. Durham: Duke University Press.
59. Riles, Annelise. 2006. Introducción a *Documents: Artifacts of Modern Knowledge*, editado por Annelise Riles, 1-40. Ann Arbor: University of Michigan Press.
60. Riles, Annelise. 2000. *The Network inside Out*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
61. Rodríguez, César y Diana Rodríguez. 2010. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
62. Rojas, Cristina. 2001. *Civilization and Violence. Regimes of Representation in Nineteenth-Century Colombia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
63. Rose, Nikolas. 1999. *Powers of Freedom: Reframing the Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
64. Santamaría, Ángela. 2010. "Redes de defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas: experiencias cruzadas de incidencia en política nacional e internacional". En *Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta*, editado por Alexandra Mora, Edgar Naranjo, Gloria Amparo Rodríguez y Ángela Santamaría, 3-80. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
65. Señal Institucional. 2013. *Sesión técnica e informativa sobre protección de pueblos y comunidades indígenas*. Colombia: Videoteca de la Rama Judicial. <https://videoteca.ramajudicial.gov.co/Fuente/Detalle/2163>
66. Scott, James. 1998. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have failed*. New Haven: Yale University Press.
67. Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell, eds. 2005. *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave.
68. Strathern, Marilyn. 2000. Introducción a *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, editado por Marilyn Strathern, 1-18. Londres: Routledge.
69. Taussig, Michael. 1997. *The Magic of the State*. New York: Routledge.

70. Taussig, Michael. 1995. "Maleficium: el fetichismo de Estado". En *Un gigante en convulsiones: el mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente*, publicado por Michael Taussig, 148-180. Barcelona: Gedisa.
71. Trouillot, Ralph. 2011. "Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso". En *Transformaciones globales: la antropología y el mundo moderno*, publicado por Ralph Trouillot, 149-174. Popayán: Universidad del Cauca y Universidad de los Andes.
72. Unidad de Víctimas. 2020. "Reporte general". <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General>
73. Van Cott, Donna Lee. 2000. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
74. Wills, María Emma. 1998. "En contra de la marea o sobre cómo las violencias, a veces, producen democracia". *Revista de Estudios Sociales* 1: 16-21. <https://doi.org/10.7440/res1.1998.02>