

The failure of public policy for the indigenous population of Medellín

Sumario:

1. Introducción: Caracterización de la población indígena de Medellín. 2. Antecedentes de la relación población indígena-Administración municipal. 3. El enfoque étnico en el análisis de políticas públicas. 4 El proceso de formulación de la política pública para la población indígena de Medellín. 5. Reflexiones finales. 6. Bibliografía.

Resumen:

Este artículo analiza el proceso que intentó la formulación de la política pública para la población indígena de la ciudad de Medellín en el período 2008-2009, mediante dos fases: i) realización de diagnóstico y priorizaron de las problemáticas de las 22 etnias indígenas que habitan la ciudad, y ii) formulación de la política pública. Desde el enfoque étnico para el análisis de las políticas públicas se observa que el fracaso de este proceso lo determinó i) el desconocimiento de las negociaciones y los acuerdos inicialmente alcanzados por uno de los cabildos de la ciudad, además de ii) los conflictos políticos en la Alianza Social Indígena; lo enunciado se da a pesar del consenso inicial entre la población indígena representada en dos cabildos urbanos y la Administración municipal.

Palabras claves: Política pública, Medellín, etnias indígenas, agenda gubernamental, Alianza Social Indígena.

Abstract:

This paper analyzes the process of the formulation of public policy for the indigenous population of the city of Medellín in the period 2008-2009, through two phases: i) to diagnostic and prioritized the issues of the 22 indigenous ethnic groups living the city, and ii) the formulation of public policy. From the ethnic approach to the analysis of public policies, it is noted that despite the initial consensus among the indigenous population, represented in two urban indigenous councils and the municipal administration ignorance of negotiations and agreements initially achieved by one of the councils of the city, and therefore the political conflicts within the Indigenous Social Alliance led to the failure of this policy.

Keywords: public policy, Medellín city, setting, ethnic, Indigenous Social Alliance political party.

Artículo: Recibido el 30 de marzo del 2014 y aprobado el 14 de octubre del 2014.

Olga Lucía Zapata Cortés. Economista, Magíster en Ciencia Política, Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín-Colombia. Coordinadora del Proyecto Asesoría y acompañamiento para realizar la etapa final de la Política Pública para las comunidades indígenas del Municipio de Medellín, 2008-2009.

Correo electrónico: olga.zapata@gmail.com.

Marco Fidel Agudelo Cano. Psicólogo. Especialista en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinador de la línea sobre corrupción del Semillero de Investigación Gobierno y Corrupción, de la Universidad de Antioquia.

Correo electrónico: agudelo.cano@gmail.com.

El fracaso de la política pública para la población indígena de Medellín¹

Olga Lucía Zapata Cortés
Marco Fidel Agudelo Cano

Este artículo está dividido en cinco partes. En una primera, se presenta una breve caracterización de la población indígena asentada en Medellín, para la cual se intentó la formulación de la política pública. En segundo lugar, se presentan los antecedentes de la política pública, mediante una revisión de los planes municipales de desarrollo para describir la relación entre la población indígena y la Administración municipal. En tercer lugar, se presentan algunos elementos conceptuales sobre el enfoque étnico en las políticas públicas. En cuarto lugar, se realiza una exploración del proceso de formulación de esta política desde el enfoque de análisis de las políticas públicas. En quinto lugar, se presentan las reflexiones finales acerca de este caso.

1. Introducción: Caracterización de la población indígena de Medellín

La migración sistemática contemporánea de indígenas hacia las ciudades colombianas, y especialmente hacia Medellín, se remonta a la década de 1920; incrementándose hacia la década de 1950 (Cf. Alcaldía de Medellín, 2002). La mayoría de estos migrantes provenían de los resguardos ubicados en el norte y suroeste del departamento de Antioquia; con el tiempo llegaron indígenas de todo el país. Las razones de su migración estuvieron relacionadas con la búsqueda de mejores condiciones de vida, reflejadas en oportunidades de empleo, educación y atención médica, el desplazamiento forzado y la violencia. Una vez en la ciudad, se dedicaron al comercio de plantas y artesanías como su principal actividad económica.

Según el Censo de 2005, la población indígena en el país, representaba el 3.43% de la población total. De este total, el 21,42% está asentada en las cabeceras urbanas. Asimismo, del total de población indígena en el país, el 0,5% está ubicada en Antioquia y se proyectaba que para el 2011 la población indígena ascendiera a 19.238 (DANE, 2005. p.28-30). Sin embargo, esta cifra difiere del Censo consolidado de las comunidades indígenas en Antioquia realizado en 2010 por la Gerencia Indígena de la Gobernación de Antioquia, la cual reportaba un total de 28.192 indígenas. Por su parte, en la ciudad de Medellín habitaban en 2008, 2.168 indígenas, según Encuesta de Calidad de Vida.

¹ Este artículo es producto de la discusión y revisión de experiencias de políticas públicas en el marco del Semillero de Investigación Gobierno y Corrupción de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Tabla 1. Relación población total e indígena de Medellín, 2006-2010.

Año	Total Población de Medellín	Total Población Indígena de Medellín	Población Indígena con respecto al total de la población en Medellín (%)	Tasa de crecimiento (%)
2006	2.410.777	2.178	0,09	
2007	2.419.463	2.168	0,09	-0,46
2008	2.433.515	2.000	0,08	-7,75
2009	2.317.336	995	0,04	-50,25
2010	2.343.049	4.104	0,18	312,46

Fuente: Elaboración propia a partir de: Departamento Administrativo de Planeación-Alcaldía de Medellín. Encuesta de Calidad de Vida 2006-2010.

Una de las formas de organización indígena es el Cabildo², que si bien es una forma de organización político-administrativa de origen colonial, se ha mantenido como una forma de organización autónoma cuya misión es la adjudicación, conservación y defensa de los territorios y resguardos³ indígenas. En la ciudad de Medellín tienen asiento dos cabildos que agrupan a indígenas provenientes de diferentes lugares del país: el Chibcariwak, autodenominado multiétnico, agrupa a la mayoría de los indígenas residentes de esta ciudad y el Quillasingas-Pastos. Adicionalmente en 2009 se pretendía la conformación de un tercer cabildo, denominado Inga, promocionado por comunidades que no se veían respresentadas por los cabildos existentes.

El cabildo Chibcariwak, fue constituido en 1979 por un grupo de líderes indígenas y cuyo objetivo era apoyar a quienes llegaban a la ciudad, así como "fortalecer la cultura, la identidad y la unión de sus pueblos" (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 11). El proceso de constitución fue acompañado por la Administración municipal con el propósito de tener un ente organizativo en la ciudad que representara a los indígenas. El reconocimiento oficial de este cabildo se realizó en enero de 1990

por el entonces alcalde de Medellín, Juan Gómez Martínez, y desde entonces el gobernador del cabildo se posesiona ante las administraciones municipales. Actualmente, este cabildo agrupa alrededor de 2.200 individuos⁴ en 20 grupos étnicos⁵ y se estima que acoge al 80% del total de la población indígena asentada en Medellín.

Este cabildo urbano se autodenomina multiétnico⁶, por lo que su organización es diferente en relación a los cabildos tradicionales de una sola etnia. El elemento diferenciador está en que se elige un representante de cada etnia en el Consejo Indígena para que acompañe a la junta directiva y así defender los intereses de sus diferentes comunidades.

El Cabildo asume la representación, el apoyo y el fortalecimiento cultural de las comunidades indígenas que habitan el Valle de Aburrá y su Área Metropolitana a través de programas y convenios con diversas instituciones públicas y privadas en el nivel local y nacional para velar por la integridad física, social y cultural de los indígenas (Cf. Alcaldía de Medellín, 2002).

Por su parte, el cabildo Quillasingas-Pastos, conformado en 2002, está integrado principalmente por indígenas provenientes del sur del país, más precisamente de los

2 Elegidos popularmente por los miembros de una etnia para un período que generalmente es de dos años. Su máxima autoridad es el gobernador indígena, seguido por un suplente, el tesorero, secretario, comisarios, alguaciles, alcaldes y fiscal, cada uno de ellos con una función determinada. El número de cabildantes depende de la extensión de su jurisdicción. Aunque cada cabildo siempre tiene el respaldo de sus respectivas comunidades para tomar las decisiones, su función principal es la de viabilizar la participación de toda su comunidad.

3 Los resguardos son instituciones reconocidas por la Constitución colombiana de 1991 y generalmente están ubicados en el área rural. Su homólogo para el caso de las comunidades indígenas urbanas es la figura de Cabildo, la cual ha sido reconocida por la Administración municipal de Medellín.

4 Según censo de la población indígena, datos proporcionados por la Administración municipal de Medellín. La distribución de sus miembros es: 310 familias, con 242 menores (118 niñas y 124 niños) de los cuales 170 oscilaban entre los 6 y 10 años de edad (86 niños y 84 niñas).

5 Entre los cuales están los Inga, Kametza, Quechua, Embera Chamí, Embera Katío, Tule, Zenú, Embera Dovidá, Chibchas, Caribes, Nassa, Guambianos, Pasto, Siona, Arhuaco, Arawak y Wayuú, entre otros.

6 Los cabildos multiétnicos no están legitimados por el Ministerio del Interior, ente encargado de su regulación y aprobación. Así mismo, los cabildos multiétnicos no son reconocidos jurídica ni organizacionalmente por las leyes colombianas.



departamentos de Nariño, Putumayo y Cauca. Como pueblo milenario aborígen, aún conservan prácticas culturales como la alimentación, el *folklore*, la danza y las artesanías; así como sus fiestas tradicionales. Este cabildo se constituyó a partir del interés de sus integrantes de obtener reconocimiento como población vulnerable y pobre; además de conservar su identidad.

La dirección de este cabildo se distribuye en ocho personas: un gobernador, quien representa la máxima autoridad, un alcalde mayor, quien lo reemplaza en su ausencia, un alguacil mayor, quien dirige a los alguaciles menores en las gestiones de bienestar y cinco alguaciles menores que acompañan todas las gestiones del cabildo. Este agrupa alrededor de 80 familias, aproximadamente 400 individuos⁷.

2. Antecedentes de la relación población indígena-administración municipal. Una aproximación desde los planes municipales de desarrollo

A partir de la Constitución Política de 1991 y de la normativa posterior para la inclusión de grupos vulnerables y minoritarios, la Alcaldía de Medellín ha incluido en sus planes de desarrollo, programas y proyectos para la atención de la población étnica con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Esta inclusión se propone desde políticas que propenden por el mantenimiento de los valores de la autogestión, autonomía, autodeterminación y autogobierno; así como desde un diálogo armónico y constructivo que afiance los principios de una Medellín tolerante y respetuosa de los derechos de estos grupos sociales. Por lo que, bajo la dirección de la Secretaría Cultura Ciudadana se promovió un acercamiento con las comunidades indígenas que habitaban la ciudad, con el propósito de avanzar en la construcción de una política pública indígena para la ciudad.

Para evidenciar los antecedentes de los acercamientos entre la Administración local y las comunidades indígenas, se revisaron los programas y proyectos de los planes de desarrollo para el período 1998-2008, así como los contratos y convenios que ejecutaban acciones para la población indígena de Medellín.

2.1 Plan de Desarrollo 1998–2000. “Por una ciudad más humana”, Alcalde Juan Gómez Martínez

Para el periodo 1998–2000, se identificó el Proyecto *Desarrollo de las minorías étnicas*, asociado al Programa Organización de la comunidad de la línea Desarrollo Social y Calidad de Vida, que tenía el objetivo de lograr que las dependencias municipales se adecuaran a las particularidades de la población y coordinaran acciones que posibilitaran la organización, el desarrollo y la participación de los grupos étnicos minoritarios existentes en la ciudad. Para lograr esto, el Municipio destinaría recursos por \$500 millones, la mayoría de los cuales fueron ejecutados por el cabildo Chibcariwak⁸, destinados a la adecuación de la guardería del cabildo, la realización de un censo poblacional indígena y la capacitación de miembros del cabildo en enfermería. Además se realizó un estudio sobre motivaciones de migración de los indígenas a la ciudad, antecedentes etnohistóricos y adaptación a la vida urbana de los indígenas en Medellín. Se investigó sobre la incidencia de factores económicos, académicos, culturales y sociales en la deserción estudiantil y se realizó un diagnóstico de situación académica de los estudiantes indígenas de la Universidad de Antioquia.

2.2 Plan de Desarrollo 2001–2003. “Medellín competitiva”, Alcalde Luís Pérez Gutiérrez

Para este periodo, los proyectos propuestos en el plan de desarrollo pretendían el favorecimiento de las identidades étnicas, el respeto a los valores culturales y la difusión de sus riquezas culturales dentro del programa *Atención a grupos vulnerables* de la línea *La cultura al alcance de todos*.

Para el logro de este propósito se ejecutaron 12 convenios y contratos por un valor de \$430 millones. Los objetos de los contratos estuvieron enfocados al fortalecimiento organizacional y cultural del cabildo Chibcariwak, a través del desarrollo de eventos lúdico-educativos, culturales y académicos, talleres que respondían a la intencionalidad de recuperar el patrimonio cultural de las comunidades indígenas⁹.

Fue en este gobierno que se inició con la intención de formular una política indígena para

⁷ Según datos entregados por el entonces Gobernador indígena en una entrevista.

⁸ Para ese periodo no se había creado el cabildo Quillasingas-Pastos.

⁹ Realización de actividades como la jornada de identidad cultural (celebración del antes conocido Día de la Raza), la Navidad Indígena, capacitaciones en tejido indígena, la reforma y dotación de la sede estudiantil, capacitaciones en idioma materno, medicina tradicional, informática, entre otros.

Medellín. Para ello, era necesario caracterizar esta población, para lo cual se hizo un censo poblacional de las comunidades indígenas asentadas en las áreas urbanas y rurales de la ciudad de Medellín. También se contrató un estudio sobre la *Situación actual de los indígenas en la ciudad de Medellín. Política marco para su atención*, en el cual se presentó las recomendaciones para la formulación de la política pública desde tres niveles de intervención: el primer nivel se centró en el ámbito nacional y departamental, para “evitar y minimizar los procesos migratorios, voluntarios o forzados, hacia la ciudad de Medellín” (Granada, 2003, p. 60). El segundo nivel se centró en el ámbito local, en el cual se implementaría la política pública a cargo del cabildo Chibcariwak (Cf. Granada, 2003). Finalmente, el tercer nivel se enfocó al ámbito intra e interétnico, el cual “corresponde a la órbita de manejo y responsabilidades directas del Cabildo Chibcariwak, en asocio y coordinación con otras organizaciones

indígenas del orden nacional, departamental o local” (Granada, 2003, p. 63).

Durante este periodo, la intervención de la Administración municipal mostró un avance significativo con respecto al período anterior en cuanto al número de contratos y recursos destinados a las comunidades indígenas (tabla 2). Se continuó con el fortalecimiento del cabildo Chibcariwak y de las comunidades que lo integraban. Dicho fortalecimiento se dio en diferentes aspectos: identidad, inclusión de este grupo poblacional en la sociedad medellinense, capacitación para el empleo, cultura indígena, dotación de mobiliario y mejoramiento de las condiciones físicas de espacios de encuentro.

Debido al fortalecimiento de la población indígena y al respaldo político que ésta le dio al Alcalde Luis Pérez, se creó el cabildo Quillasingas-Pastos, aunque no concentraba el mismo número de población como el cabildo Chibcariwak y tenía políticamente menos poder de negociación ante la Administración municipal.

Tabla 2. Relación del número de contratos y convenios ejecutados durante el período 1998–2008 en la ciudad de Medellín que beneficiaron directamente a las comunidades indígenas en Medellín

Período	Contratos ejecutados (Número)	Tasa de crecimiento de los contratos ejecutados (Porcentaje %)	Recursos invertidos (millones de pesos)	Tasa de crecimiento de los recursos invertidos (Porcentaje %)
1998 - 2000	3		55	
2001 - 2003	12	300,0	430	681,8
2004 - 2007	18	50,0	298	-30,7
2008 - 2011	5	-72,2	124	-58,4

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos de los planes de desarrollo municipal y los contratos y convenios ubicados en el Archivo Municipal.

2.3 Plan de Desarrollo 2004–2007. “Medellín: Compromiso de toda la ciudadanía”, Alcalde Sergio Fajardo Valderrama

En este plan de desarrollo se hacía un reconocimiento de la diversidad étnica y la multiculturalidad de Medellín. En este sentido, se propusieron programas para garantizar la pluralidad de expresiones culturales, enfatizando en el reconocimiento de la diversidad étnica y sexual. Evidencia de ello fueron los 18 convenios y contratos ejecutados durante este período (tabla 2), mediante los cuales se desarrollaron acciones para fortalecer la cultura indígena, especialmente del cabildo

Chibcariwak, igual que lo ocurrido en períodos anteriores. Se mantuvo la tendencia de intervención hacia las capacitaciones en lengua materna, arte y danza indígena y el rescate de lo tradicional. Sin embargo, en este período se desarrollaron otras actividades asociadas al uso de tecnologías para jóvenes y niños y se amplió el diagnóstico indígena urbano. Adicionalmente, se destinaron recursos para el cabildo Quillasingas-Pastos, aunque en una baja proporción.

Comparando el número y monto de los contratos ejecutados en el periodo anterior, la Administración Fajardo ejecutó el 69% de los recursos invertidos entre 2001–2003, pero con un incremento del 50% en el número de contratos;



todo ello orientado a una mayor interacción entre la Administración municipal, las comunidades y organizaciones indígenas y el fortalecimiento de la identidad y la cultura indígena.

2.4 Plan de Desarrollo 2008–2011. “Medellín es solidaria y competitiva”, alcalde Alonso Salazar Jaramillo

El plan de desarrollo *Medellín es solidaria y competitiva*, en su línea Desarrollo y bienestar para toda la población, brindaría atención a todos los grupos poblacionales mediante la “promoción de la equidad e inclusión social de mujeres, niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, indígenas afrodescendientes y LGTB que por su condición de género, edad, etnia, situación de discapacidad, de calle o de identidad y orientación sexual demandan una atención diferencial para el reconocimiento pleno de sus derechos” (DAP, 2008, p. 75). En este sentido, el Programa Diversidad étnica tenía como objetivo “lograr que la población afrocolombiana e indígena pueda mejorar su calidad de vida y acceder a los beneficios del desarrollo por medio de la inclusión en los programas y proyectos ofrecidos por el municipio de Medellín y sus entes descentralizados” (DAP, 2008, p. 80). Así que por medio de los proyectos que se inscribían en este programa se buscaba el fortalecimiento de los procesos organizativos y culturales de los grupos étnicos.

En 2008, las intervenciones realizadas se enmarcaron hacia la realización de documentales que visibilizaran las prácticas culturales y los procesos sociales de las comunidades indígenas y afrocolombianas que habitan la ciudad de Medellín, la realización de eventos y tomas culturales en diversos escenarios y con beneficiarios de todas las edades y la sistematización de las experiencias con comunidades indígenas con el fin de inventariar las acciones adelantadas desde 1998 hasta la actualidad. De esta manera, en 2008 se invirtieron \$124 millones -un 41% de recursos invertidos con respecto al período anterior y un 28% con respecto al período 2001–2003- para la intervención de las comunidades indígenas y que permitieron estrechar relaciones entre estas y la administración municipal.

3. Elementos conceptuales para el análisis de políticas públicas: el enfoque étnico

En el marco de políticas y normativas de inclusión social y garantía de derechos,

especialmente para aquellos grupos históricamente vulnerados, se han propuesto las políticas públicas diferenciadas o de discriminación positiva. Para el caso de las comunidades étnico-raciales, la discriminación positiva incluye aspectos como la cosmovisión, valores culturales y necesidades específicas. Adicionalmente, una de las condiciones para el diseño de este tipo de políticas públicas es la consideración de las opiniones y la participación de los integrantes durante el proceso de formulación, implementación y evaluación de la política pública; lo que significa acoger la definición de los problemas que estas comunidades priorizan, así como las acciones que identifican para el proceso de implementación, de manera que no se atente contra su cosmovisión y cultura.

Para Roth y Wabgou (2009) las políticas públicas étnico-raciales se limitan a poblaciones afrodescendientes, gitanos e indígenas. Además, en las políticas públicas,

lo étnico se refiere fundamentalmente a los rasgos o características culturales –tales como la religión, las pautas lingüísticas o de vestuarios, el folclore- de un grupo determinado de personas, mientras que *lo racial* surge de la perspectiva según la cual existe una raza social, política e históricamente construida de manera particular en las sociedades (p. 17, cursiva en original).

Entre los argumentos de pertinencia del enfoque étnico-racial y de género en las políticas públicas, estos autores establecen la importancia que tienen las categorías sociales en la relación Estado-sociedad, más precisamente en la determinación y configuración de relaciones interpersonales e intergubernamentales en los diferentes niveles sociales (Cf. Roth y Wabgou, 2009). “Se observa que las formas de distinción de categorías sociales, discriminatoria y autoritariamente organizadas, fijan el marco relacional entre sujetos sociales” (Tilly, 1998, citado por Roth y Wabgou, 2009, p. 22). Así, ejemplos de la desigualdad de procesos de diferenciación categórica son: hombre/mujer, blanco/negro, judío/cristiano y empresario/empleador.

Por su parte, el tratamiento de problemas de las minorías étnicas debe hacerse mediante los mecanismos institucionales y de los canales del orden político existente, entonces

(...) *aunque las normas elaboradas al respecto no deben estar ni mediadas ni basadas en la diferenciación de una típica raza. Por el contrario, deben abarcar conjuntamente las formaciones sociales (raciales, étnicas, confesionales, etc.) a partir de un criterio igualitario (Roth y Wabgou, 2009, p. 23, cursiva en original).*

Las políticas públicas diferenciadas a favor de poblaciones afrodescendientes, gitanos e indígenas, mujeres y LGTB se constituyen en políticas de lucha contra el racismo y la discriminación porque están concebidas en la redistribución, el reconocimiento de derechos y la justicia social. Este tipo de acciones a favor de estas poblaciones también constituyen acciones de discriminación positiva, las cuales buscan garantizar la igualdad de oportunidades de poblaciones tradicionalmente excluidas así como la protección de su patrimonio cultural (Cf. Roth y Wabgou, 2009).

Según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) toda política pública para poblaciones indígenas debe considerar:

- (a) el contexto histórico y cultural;
- (b) las generalidades, la problemática y las demandas y propuestas de los pueblos indígenas;
- (c) la relación Estado-pueblos indígenas;
- (d) los lineamientos generales de política étnica;
- (e) las estrategias y políticas sectoriales (Wabgou et al, 2009, p. 123).

Según los defensores de las políticas públicas de discriminación positiva, se requiere seguir trabajando en el enfoque diferencial, de manera que se reconozcan las particularidades de estas poblaciones. Se trata pues de fortalecer el enfoque intercultural y pluralista (pluralismo cultural), según lo expone Wabgou *et al* (2009). Esto ayuda a fortalecer la relación del Estado con estos grupos étnicos.

4. El proceso de formulación de la política pública para la población indígena de Medellín

4.1 La propuesta desde la Administración municipal

La primera fase del diseño de la política pública indígena para población indígena de Medellín, se realizó entre octubre y diciembre de 2008¹⁰ y tenía como objetivos la realización de una sistematización de experiencias, la conformación de siete mesas temáticas y la elaboración de la estrategia metodológica y el cronograma que permitieran el diseño de la política pública en una segunda fase. En esta primera fase, se fomentó la participación de los miembros de los cabildos en la instalación de las mesas temáticas, quienes por medio de sus conocimientos, experiencias y diagnóstico de sus problemáticas, propondrían los lineamientos y aspectos más importantes a considerar en el diseño de la política pública.

La propuesta metodológica para el diseño de esta política pública tuvo en cuenta los siguientes aspectos: consenso en la definición del problema; caracterización y conocimiento de la población afectada; promoción de espacios de participación de la población indígena en las diferentes fases de la política; estrategia de articulación de la política indígena con otras políticas e instancias estatales y de la sociedad civil (coherencia) y presupuesto para ejecutar las acciones diseñadas.

En la primera fase se propusieron y llevaron a cabo acciones para la identificación y priorización de los problemas que afectaban a las comunidades indígenas de Medellín, así como acciones para el fortalecimiento de la agenda política y social. Esto se lograría en las siete mesas de trabajo que se conformaron en esta fase. Cada mesa tuvo como objetivo principal indagar por su problemática desde tres preguntas orientadoras diseñadas para definir los problemas y priorizarlos, y con las cuales los participantes de las mesas establecieron e identificaron cómo estos problemas los afectaban, en qué grado, así como sus posibles soluciones. Esto permitió una construcción inicial, aunque incompleta, de un árbol de problemas que tuviera en cuenta las diferentes visiones de las comunidades indígenas que cohabitan en la ciudad de Medellín.

¹⁰ Esta se ejecutó mediante el Proyecto *Sistematización de las experiencias con comunidad indígena en Medellín y conformación de siete mesas temáticas*, por medio del convenio interadministrativo N° 4600011412 de 2008 entre la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de Medellín y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia. El costo total de esta primera fase fue de 70 millones de pesos.



Tabla 3. Relación de las mesas temáticas y sus componentes para la definición de problemas y priorización de acciones

Mesas temáticas	Componentes
Derecho propio (tradicional indígena), gobierno indígena, fortalecimiento institucional y participación indígena	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno indígena y derecho tradicional indígena • Fortalecimiento de la legislación indígena • Jurisdicción especial, administración de la justicia • Fortalecimiento institucional, fortalecimiento de los cabildos • Plan de pervivencia indígena
Trabajo, emprendimiento, empleo y sistemas productivos	<ul style="list-style-type: none"> • Formación y capacitación para el trabajo, artes y oficios • Emprendimiento • Empleo
Vivienda, hábitat y espacios de aprovechamiento comunitario	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda, hábitat y territorio (vivienda propia o arrendada) • Servicios públicos domiciliarios • Espacios colectivos para ceremonias, rituales, recreación, fortalecimiento cultural, diálogos
Salud y bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos para acceder a salud con espacios en medicina propia • Cobertura en salud • Medicina tradicional • Seguridad alimentaria y nutrición • Atención a madres gestantes
Educación, cultura, fortalecimiento étnico	<ul style="list-style-type: none"> • Educación: primaria, secundaria, técnica, universitaria • Educación de adultos • Capacitación para el trabajo • Lengua materna • Recreación, deporte, lúdica, juegos tradicionales, etnolúdica • Eventos culturales y ceremonias
Asuntos de familia y género	<ul style="list-style-type: none"> • Género y familia • Niñez, adolescencia y adultos mayores • Jardines infantiles • Población desplazada
Participación política, administrativa y ciudadana, e interculturalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Participación política • Interculturalidad • Mecanismos de participación ciudadana • Escuela de liderazgo • Acciones de inclusión

La sesión de las siete mesas arrojó las siguientes recomendaciones para la segunda fase. En primer lugar aparecen las relaciones en la Política, ellas son, las estrategias para conectar la política pública indígena de Antioquia con la que se pretende construir para Medellín bajo los parámetros del Ministerio del Interior en el nivel nacional. De igual manera, integrarla con otras políticas y acciones de otras secretarías de la administración municipal.

También tener presente que, a pesar de las demandas que hacen las comunidades indígenas a la administración y al Estado en cuanto a solución de sus problemas, las comunidades lo hacen en sentido de asistencialismo y no de corresponsabilidad. Para lo cual fue necesario proponer estrategias donde se comprendiera la importancia de la corresponsabilidad para la solución de los problemas.

En segundo lugar destacar la necesidad de hacer ajustes a la Política, entre ellas: la definición y conceptualización de algunas variables y términos que son determinantes para unificar el lenguaje entre las diferentes comunidades indígenas de manera precisa, por ejemplo ¿Qué se entiende por comunidad indígena? ¿Qué se entiende por indígena urbano? Además definir claramente el concepto de territorialidad desde la perspectiva indígena y cómo se inserta en la construcción de la política pública, a su vez que establecer una revisión jurídica de todos los conceptos que se plantean y otros para evitar equívocos con la construcción de la política pública.

Diseñar estrategias para la presencia de niños, ancianos y enfermos cuando se hacen convocatorias a las comunidades indígenas para la construcción de la política, invitando a generar mayor comunicación y acercamiento con la administración, dada la importancia de contar con un orientador de esta y en las comunidades indígenas una amplia participación para su desarrollo.

La segunda fase¹¹ del diseño de la política pública tuvo como objetivo identificar y definir los problemas que aquejaban a los indígenas, identificar y evaluar objetivamente las posibles alternativas de solución, y formular la política pública de manera consensuada entre todas las etnias que cohabitaban la ciudad.

Para lograr estos propósitos, y como resultado de la primera fase, fue necesario ajustar la metodología para la formulación de dicha política y para la participación de la Oficina de Asuntos Étnicos de la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía, de los gobernadores de los cabildos, de los líderes de las comunidades indígenas y de la comunidad en general, a través de reuniones con las comunidades en diferentes barrios de la ciudad. Como resultado de estos encuentros, se propuso el desarrollo y alcance de las siguientes actividades-metas: 1) Continuar con la lectura de los lineamientos metodológicos y de trabajo para la construcción de la política pública desde un enfoque teórico. 2) Permanencia y regularidad de los actores en el proceso. 3) Asignación de responsabilidades a los diferentes actores. 4) Incorporación del tema indígena en la agenda política y social a través de los medios de comunicación. 5) Iniciación de la

aplicación de instrumentos para el seguimiento al proceso de construcción de la política pública desde la primera fase. 6) Mantenimiento activo de la participación de todas las comunidades indígenas de Medellín, así como de las diferentes agencias gubernamentales.

La Alcaldía decidió que en la segunda fase cada una de las mesas temáticas sesionaría por un período de diez¹² meses, con el fin de obtener un diagnóstico ampliado y actualizado, así como una definición del problema consensuada, al que respondería la política pública.

Dentro del diseño de esta política pública, el paso de inscripción del problema en la agenda gubernamental fue previo al de identificación del problema. Sin embargo, esto no impidió que se visibilizaran actores que ejercen presión sobre la intervención del problema y los intereses que se entretujieron en este proceso. También, se hizo necesario revisar el marco normativo en el cual se inscribía la política pública, así como las instituciones y organizaciones que se vincularon con esta.

Uno de los temas centrales en la discusión fue el reconocimiento de la necesidad de definir y unificar aquellos términos como los de *comunidad indígena* e *indígena urbano* con el fin de unificar lenguajes e interpretaciones tanto para la Alcaldía como para las diferentes etnias. Esta meta no se logró por falta de consenso en las comunidades participantes. Adicionalmente, el trascurso de esta fase estuvo relacionado con la imposibilidad de establecer prioridades, ya que las comunidades indígenas pretendían la solución de un número amplio de problemas, e incluso propusieron asuntos por fuera de lo pactado en la primera fase.

Fue un error desde la Alcaldía proponer una única política pública para Medellín que diera cuenta de la diversidad y especificidad de las 22 etnias que la habitan, a las cuales se les debían respetar sus creencias y autonomía, en especial porque en años anteriores se empezó a hablar de política pública, aún cuando las comunidades indígenas sugerían la figura de los Planes de Vida.

La actividad principal del proceso se concentró en la negociación con los diferentes actores y en el consenso y socialización de los acuerdos y alianzas estratégicas - temporales entre los dos cabildos de la ciudad para legitimar

11 La segunda se desarrollaría mediante el Proyecto *Asesoría y consultoría en el diseño de la Política Pública Indígena de Medellín*, a ejecutarse en nueve meses mediante Convenio entre la Secretaría de Cultura Ciudadana y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia. El valor del convenio para la segunda fue de \$246.203.210; sin embargo, sólo se ejecutaron \$123.942.401, debido a la cancelación del convenio.

12 Cosa que no ocurrió debido al retraso en la firma del Convenio y a su suspensión. Tiempo total ejecutado en la segunda fase: 4 meses



los avances realizados hasta el momento. Además, las comunidades indígenas exigieron la vinculación activa de la Secretaría de Cultura Ciudadana y otras dependencias de la administración municipal en todo el proceso, con el fin de mantener coherencia y responsabilidad con respecto a las decisiones y actividades desarrolladas en el proceso.

4.2 Conflictos políticos que incidieron en el fracaso de la formulación de la política pública indígena para Medellín

Tanto Sergio Fajardo como Alonso Salazar llegaron a la Alcaldía de Medellín apoyados por Alianza Social Indígena¹³ (ASI), de ahí que luego estos hayan adquirido compromisos políticos con esta población en la ciudad.

En octubre de 2005 durante el gobierno de Alonso Salazar, llegó a la Secretaría de Cultura Ciudadana Jorge Melguizo, quien retomó el trabajo que se venía realizando con la población indígena en la administración anterior. Melguizo afirmó que uno de los primeros conflictos que se evidenciaron fue la concentración de los asuntos indígenas en la Secretaría de Cultura Ciudadana.

Es un error asumir que lo indígena es un asunto cultural cuando en mi concepto, había que trabajarlo más como un asunto de exclusión y por lo tanto había que generar políticas de inclusión y además de eso, el hecho cultural que tenía que aparecer pero las demás secretarías le dejaban a la Secretaría de Cultura Ciudadana lo indígena; todo lo de etnias estaba en la Secretaría de Cultura Ciudadana afro, indígenas, porque se asumía con esa concepción equívoca en mi concepto, de que lo afro, lo indígena son asuntos de intervención cultural y no de intervención social (Entrevista, 2009).

Débiles compromisos

Un aspecto conflictivo del proceso fue la debilidad política del cabildo Chibcariwak para proponer acciones, unido a la nula participación de otros colectivos indígenas distintos a este cabildo. Además, la relación con ellos se debilitó a raíz de las denuncias realizadas desde la Alcaldía sobre hechos de corrupción por parte de uno de sus gobernantes en este en periodos pasados.

También deben tenerse en cuenta los antecedentes de trabajo del cabildo Chibcariwak, participando y estableciendo acuerdos con la Alcaldía, que después desconoció e incumplió. En este sentido, el Secretario de Cultura Ciudadana, recuerda que el proceso anterior entre la Alcaldía y este cabildo cuando, luego de un año de trabajo conjunto, el Chibcariwak no firmó el documento final y decidió obstaculizar el proceso.

Para la Alcaldía, la política pública debía formalizarse mediante un Acuerdo municipal que le daría vida jurídica a una propuesta y luego se reglamentaría desde la Alcaldía a partir de documentos que le permitieran tener vigencia. El documento mismo de política pública definiría las metas, las acciones y los productos.

Para nosotros la importancia de la política pública era que permaneciera, en la Alcaldía se puede hacer un proyecto, que tiene acción de 1 año, 6 meses o 2 años, se puede hacer un programa que esté inscrito dentro del Plan de Desarrollo y tiene vigencia de 4 años. Pero elegimos algo que trascendiera (Entrevista, 2009).

Tensiones en el proceso. Incapacidad para llegar a acuerdos

Del proceso se desprenden múltiples momentos en que los actores convocan, exigen y rechazan encuentros, generando reacciones, tensiones y construcciones unilaterales de política, lo cual, con recurrencia desencadenaba en conflictos. Del lado de la administración afirmaba el señor Melguizo:

A cada reunión que citaba desde la Secretaría de Cultura a la Mesa indígena con sus cinco representantes indígenas, siempre llegaban treinta y ocho personas y decían que eran parte del grupo. Llegaban mujeres, niños, bebés, entonces era muy difícil una reunión de avance, además porque siempre llegaba gente distinta que empezaba desde cero, los documentos que había hecho en la alcaldía de Fajardo y los que teníamos entonces como base de la política eran desconocidos por los nuevos del Chibcariwak (Entrevista, 2009).

¹³ Partido político indigenista, a partir de 2010 cambió su nombre por el de Alianza Social Independiente.

Sumado a lo anterior, algunos líderes se destacaban por sabotear el proceso, reversando lo construido y estableciendo demandas que no estaban en la agenda previamente propuesta, construida y aceptada. El principal argumento de los cabildos era que “ellos no querían una política pública, que nunca quisieron una, que desde un principio lo que habían pretendido era que se le apoyara con recursos para ellos construir solos el Plan de Vida o proyecto de vida como lo llaman ellos.” (Entrevista, 2009).

Esa era una meta, la de tener la política pública, eso fue lo que se sacó a licitación, lo que se sacó a convocatoria. Chibcariwak jamás presentó propuestas, o no llegaba a tiempo a la presentación de la propuesta, entonces insistieron en que les diéramos más plazo; es que no es legal más plazo, insistieron en que sí, entonces por eso desconocían el trabajo de la administración. El último taller que se hizo dos días para validar la política, asistieron dos o tres representantes de las mesas, saludaron y se fueron y después dijeron que no se habían quedado porque tenían otras cosas que hacer, entonces no participaron en la construcción oficial del documento. Otras personas del cabildo que participaron no fueron reconocidos como interlocutores por la Mesa, lo que demostraba interlocuciones permanentes de bloqueo, de desconocimiento y de debilidad institucional, de desgobierno interno en el Chibcariwak, los que se elegían no tenían representación sobre el resto, no eran reconocidos, no tenían legitimidad, eran legales pero no eran legítimos adentro (Entrevista, 2009).

Llevar a cabo la formulación de esta política pública implicó recursos públicos, tiempo y planeación de la Administración, y ante lo cual, algunos líderes del cabildo Chibcariwak se resistieron a participar en la fase final, habiéndolo hecho en los encuentros anteriores, además ante la solicitud de que presentaran nuevas propuestas hubo silencio y rechazo total.

Tensiones políticas

En gobiernos anteriores, el acercamiento a esta población fue por motivos políticos y de votos.

Cuando la administración de Fajardo lo hace, ya las relaciones eran tensas, aún cuando se pretendiera adelantar acciones para comprender esta población e intervenirla.

Una política pública indígena tenía la intencionalidad de trazar una ruta de largo plazo y convertirla en un documento de difícil modificación en los avatares políticos, además de generar espacios de inclusión. No obstante, los desencuentros se originaron por intereses políticos, intereses personales y lucha de poder entre los cabildos y sus integrantes. Si bien el cabildo Quilasingas-Pastos lo único que pedía era que “sus 38 personas del cabildo tuvieran mejores condiciones de vida, que tuvieran acceso a los restaurantes comunitarios, a los tiquetes estudiantiles, que tuvieran vivienda, su líder iba a las reuniones y decía: yo vengo a que nos digan por donde nos metemos, que nuestras mujeres se puedan educar” (Entrevista, 2009).

Por el contrario, con el cabildo Chibcariwak siempre se desvió el proceso, era imposible construir una conversación con sus líderes quienes abusaban del gran poder político que tenían sobre mucha gente del cabildo, había una intencionalidad de no permitir el proceso, según las afirmaciones de funcionarios de la administración municipal.

Estrategia o necesidad de inclusión e integración

El concepto de indígena urbano le ha generado a la ciudad una búsqueda permanente de estrategias de inclusión e integración, tanto hacia la población indígena como a la mestiza, en tanto que involucra necesidades y categorías sociales pues son personas que vienen, en condición de desplazados, con necesidades específicas y aspectos culturales muy propios.

Aunque el principal cabildo argumentaba que había que diferenciar la población indígena de acuerdo con su condición actual en la ciudad –estudiante, empleado, desplazado o indigente-, la administración le apostaba a la inclusión e integración desde los mismos derechos que ostentaba cualquier ciudadano.

El error fue asumirlo como una única cosa, ¿Qué tenía que ver el estudiante de ingeniería civil, o sociología o de comunicación social de la Universidad de Antioquia con otra población indígena que estaba vendiendo en las calles o que estaba mendigando?, entonces asumirlo como uno solo, como



un todo que era en parte la visión que tenía el Chibcariwak esto no se puede diferenciar y nosotros decíamos sí se puede diferenciar, este muchacho universitario hay que tratarlo como beneficiario de becas del Fondo de estudiantes de la Universidad y les decían: es que hay que abrir un fondo especial para indígenas. No, este muchacho tiene las mismas oportunidades que tienen los demás estudiantes. Hay que asumir a una parte de la población indígena en su condición de desplazada y tiene que ir a la política de desplazamiento, entonces nos decían: sí pero tiene que tener un capítulo especial de política de desplazamiento; no, es que hay una política de desplazamiento para personas en estas condiciones, indígenas, mestizos, mulatos, negros lo que sea, que tiene estas condiciones, creo que hay una urgente necesidad del hecho diferenciador exclusivo que ponían algunos en la Mesa, es perverso, y escondía los demás problemas. Nosotros tenemos derecho a ser invisibles, el hecho y toda política afirmativa lo que tiene que lograr es la invisibilidad, no la visibilidad, que tengamos los mismos derechos y deberes que cualquier otro ciudadano y no que estemos siembre con la chapa de afro, de indígena, emigrante, de desplazado, es decir en esta Universidad hay varios muchachos y muchachas desplazados y varios muchachos y muchachas de estratos 1 y 2 que están aquí por el Fondo de Educación Superior, se imagina que tuvieran que llevar uniformes para diferenciarlos, perverso. Entonces había que trabajar sobre derechos y no sobre favores y no sobre privilegios, creo que parte del desencuentro tenía que ver con eso (Entrevista, 2009).

No se trataba de apartar de la sociedad al indígena, hacer el gueto indígena. El indígena urbano llega a una sociedad y debe asumir que le cambió la vida en el momento que sale de su hábitat por desplazamiento forzado o por opción de vida. En este sentido la construcción de la política pública pretendía hacer su mayor énfasis, en inclusión e integración, accionando afirmativamente para ellos.

5. Reflexiones finales

El proceso de formulación de la política pública para la población indígena de Medellín mostró a una administración confundida e inoperante. Aunque brindó las garantías para la participación de las comunidades indígenas que habitan la ciudad, desconoció procesos anteriores y el *modus operandi* de estas. Entonces, aunque la relación entre la administración municipal y esta población venía fortaleciéndose desde 1998 y se había avanzado en la identificación de la problemática de los indígenas en la ciudad; una de las dificultades fue la diversidad de comunidades indígenas asentadas en la ciudad y la falta de consenso entre estas. Pero el elemento de mayor disociación de estas relaciones fue el haberle quitado al cabildo Chicariwak la ejecución de proyectos y convenios, práctica que se fomentó en gobiernos anteriores, especialmente durante la alcaldía de Luis Pérez.

A pesar de la trayectoria del cabildo Chibcariwak y de representar a casi todas las etnias de la ciudad, carece de una organización y gestión que genere confianza entre las mismas, dificultando la articulación entre la comunidad indígena y al interior del cabildo. Su débil institucionalidad y su poca capacidad de cohesionar a las diferentes comunidades se expresó en la existencia de vicios tradicionales de clientelismo, corrupción y manipulación del poder delegado en sus principales líderes. Además, una realidad dual, de un lado líderes que defienden y reivindican el asistencialismo del Estado y, de otro lado, una base que desconoce los procedimientos y queda a merced de sus líderes con sus propios intereses particulares, lo que hace que se generen riesgos para una organización social débil ante la defensa de derechos en el marco de campañas electorales.

También influyó en el fracaso de esta política pública el poco conocimiento y operacionalización de enfoques culturales, pluralistas y étnicos en la formulación de políticas públicas para poblaciones con estas características.

6. Referencia bibliográfica

- AGUILAR, Luís F (1995). "Estudio de las políticas públicas". Colección Antologías de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luís F. (1992). Hacia una disciplina de las políticas públicas, en:

Revista Perfiles Latinoamericanos, México, Vol. 2, N° 3, 1993, pp. 7-16.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2002). Cabildo Chibcariwak. Reconstruyendo nuestra historia. Medellín: Secretaría de Cultura Ciudadana.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ESTADÍSTICA (2005). La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. Bogotá: DANE.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ESTADÍSTICA (2005). Análisis regional de los principales indicadores socio demográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del censo general 2005. Bogotá: DANE y Universidad del Valle.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN (1998). Plan de Desarrollo 1998-2000. "Por una ciudad más humana". Medellín: Alcaldía de Medellín.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN (2001). Plan de Desarrollo 2001-2003. "Medellín competitiva". Medellín: Alcaldía de Medellín.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007. "Medellín: Compromiso de toda la ciudadanía". Medellín: Alcaldía de Medellín.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN (2008). Plan de Desarrollo 2008-2011. "Medellín es solidaria y competitiva". Medellín: Alcaldía de Medellín.

GRANADA, Rodrigo (2003). Formulación y diseño de la política indígena en la ciudad de Medellín. Documento informe final, consultoría contratada por el Municipio de Medellín.

KNOEPFEL, Meter (2007). Análisis y Conducción de las políticas públicas, Institut D'Hautes Études en Administration Publique.

LINDBLOM, Charles (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

MAJONE, Giandoménico (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

MULLER, Pierre (2006). Las políticas públicas. 2da ed., Colombia: Universidad Externado de Colombia, Introducción, pp.37-52.

ORGANIZACIÓN INDÍGENA DE ANTIOQUIA (2008). Resistencia y vida. Reflexiones para la construcción de los planes de vida zonales y locales de los pueblos indígenas de Antioquia. Medellín: Organización Indígena de Antioquia.

PARRA RAMÍREZ, Esther y VARGAS MARÍN, Daniel (2003). Gobernabilidad y Políticas Públicas. En: Revista Temas Socio Jurídicos, Vol 21, N° 44, Bucaramanga: Facultad de Derecho, UNAB, julio de 2003.

PARSONS, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.

ROTH, André-Noël y WABGOU, Maguemati (2009). *Análisis de políticas públicas y perspectiva étnico-racial y de género*. En: André-Noël Roth y Maguemati Wabgou (Comp. y Ed.) Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina.

ROTH, André-Noël (2006). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

SALAZAR VARGAS, Carlos (2009). Políticas Publicas & Think Tanks. Bogotá: Konrad Adenau Stiftung.

SUBIRATS, J (1994). Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP).

THOENIG, Jean Claude (1997). El análisis de las políticas públicas, en: Revista Universitas. Pontificia Universidad Javeriana, N° 93, 1997.

WABGOU, Maguemati et al (2009). Políticas públicas diferenciadas para poblaciones afrocolombianas e indígenas: mujer y pertenencia étnico-racial. En: André-Noël Roth y Maguemati Wabgou (Comp. y Ed.). Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina.