

# La planeación en el municipio y resguardo de Jambaló (Colombia)

---

## Planning in the municipality and shelter of Jambaló (Colombia)

---

*Máryuri Castaño Canoas*

Socióloga y Especialista en Procesos de Intervención Social, Universidad del Valle.  
Candidata a magíster en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás (Bogotá).  
Servidora pública, funcionaria del Instituto Nacional para Sordos - INSOR,  
Ministerio de Educación Nacional - MEN.  
maryuri829@hotmail.com

Artículo de reflexión

Fecha de recepción: Julio 1 de 2015 • Fecha de aprobación: Agosto 25 de 2015

## RESUMEN

El presente artículo propone mostrar un análisis sobre los planes de vida de los indígenas Nasa del Norte del Cauca (departamento en Colombia) y su forma de organización, específicamente los que se ubican en el municipio y resguardo de Jambaló, con relación a los planes de desarrollo convencional, haciendo énfasis en las divergencias y convergencias entre una y otra forma de planificación, a fin de enriquecer la discusión sobre las formas de planear en el país y la necesidad de resignificar el desarrollo y la vida cotidiana.

**Palabras clave:** planificación, plan de desarrollo, plan de vida, comunidad, indígenas.

## ABSTRACT

The present article proposes to show an analysis about the life plans of the Nasa indigenous from North Cauca (department in Colombia) and their form of organization, specially

those who are located in the municipality and indigenous shelter of Jambaló, in relation to the conventional development plans, doing emphasis on the differences and convergences between one and another form of planning, in order to enrich the discussion on the ways of planning in the country and the need to re-mean the development and the everyday life.

**Keywords:** Planning, development plan, life plan, community, indigenous.

## INTRODUCCIÓN

Tocancipá-Falla (2013) decía recientemente, con relación a la planificación indígena en el Norte del Cauca, que las lógicas modernas según las cuales se concibe la construcción del futuro están orientadas a la homogenización de las personas y las comunidades, desconociendo muchas veces las potencialidades y oportunidades que se dan a partir de las diferencias y propendiendo por la normalización de las mismas.

Jambaló se encuentra ubicado al nororiente del departamento del Cauca, al suroccidente de Colombia. Por ser a su vez municipio y resguardo, ejemplifica esa tensión entre lo local y tradicional (el resguardo con su tradición indígena) y lo global (la administración pública convencional), particularmente en su forma de planificar del desarrollo, expresando de manera sucinta los diferentes procesos y momentos de la organización indígena, desde el cacicazgo autoproclamado, pasando por algunas disposiciones normativas para el fortalecimiento de la agricultura y la ganadería, la consolidación de las cooperativas indígenas y la creación de una División Especial de Asuntos Indígenas - DAI (Van de Sandt, 2011), hasta la formulación e implementación de los planes de vida, los cuales son el reflejo de unas luchas por la autonomía y la identidad, pero a su vez constituyen un referente para las demás sociedades y comunidades sobre maneras alternativas a la planificación y al desarrollo –capitalista– tradicional. Es el caso de la ley 81 de 1958, la cual buscaba el fortalecimiento de la agricultura y la ganadería, así como la consolidación de las cooperativas indígenas; y el decreto 1634 de 1960, que creó una división especial de asuntos indígenas (DAI) en el Ministerio de Agricultura, con el propósito de establecer canales de comunicación entre la comunidad indígena organizada y el Estado (Jimeno y Triana, 1985).

Iniciativas como “Proyecto Global”, un escenario para abordar temas de mayor alcance a las problemáticas propias de cada vereda, con propuestas sobre el plan de ordenamiento territorial, el saneamiento básico del resguardo, la adjudicación de las tierras comunitarias, la actualización del plan de desarrollo del municipio, la situación económica y de orden público y, en general, todo lo que constituye el plan de vida; la reestructuración del cabildo de una base piramidal a una circular (como un mandala, de adentro hacia afuera y de afuera hacia adentro, representando los ciclos mismos de la vida, y en donde todos son iguales, por lo que no es correcto que haya alguien que imponga su voluntad sobre la de los demás (Barney y Rodríguez, 2014) que administre el territorio con una visión que trascienda de solucionar los problemas de las familias a la gestión de recursos, la relación con otras entidades, la administración de la justicia, la legislación, entre otras; y la guardia indígena, para citar algunos ejemplos, son algunos insumos que, como país, profesionales y académicos debemos considerar y rescatar no solo en lo que atañe a las metodologías de planificación, sino también como puntos de partida para repensar y resignificar el desarrollo, así como distintos elementos de la vida cotidiana, pues desde la concepción indígena el bienestar no se basa en la adquisición monetaria sino en la armonía de los pueblos con los territorios y la madre tierra como dadora de la vida y garante de la existencia.

Conforme a lo anterior, la pregunta que regirá esta reflexión es: ¿qué aportes de los planes de vida de los indígenas Nasa de Jambaló y de su forma de organización (en términos de institucionalidad) distan o se asemejan a los planes de desarrollo convencionales y cómo podrían enriquecer la discusión sobre las formas de planificación y la necesidad de resignificar el desarrollo? Lo anterior por cuanto es necesario volver la reflexión del desarrollo y del mañana –con una óptica humanista– a las personas y comunidades, para que estos sean constructores de sus procesos, tal cual como lo intentan hacer hoy día las comunidades indígenas del país.

En efecto, para responder al interrogante en cuestión, este artículo se presenta como un análisis estrictamente cualitativo, con énfasis en aspectos descriptivos, al menos en la primera parte, con relación a las formas que tienen los indígenas de Jambaló de pensar el desarrollo y el futuro, es decir, de planificar y organizar su territorio. Así las cosas, la técnica de investigación privilegiada hace uso de las herramientas del

diseño documental que, con respecto a las fuentes primarias, comprende el conjunto de los documentos legales e institucionales (públicos o no) concernientes al tema del desarrollo en el municipio y resguardo de Jambaló, así como las notas de trabajos anteriores en campo con líderes indígenas.

Bajo esta premisa, es preciso anotar que los documentos serán analizados desde su contenido, es decir, su valor radica en que se les considere como un medio para obtener una información sobre la realidad del problema planteado, valorada en términos de verdad y error, de tal manera que lo que se compromete aquí es la veracidad de la información. Por lo tanto, el análisis desde los documentos es propicio para llevar a cabo una descripción del proceso en su conjunto, sin la necesidad de mediar con una compleja interpretación; o en otras palabras, lo que se piensa hacer es describir los diferentes momentos para la planificación en Jambaló, presentar los principales protagonistas, identificar la participación de las comunidades y, en general, describir en detalle el proceso global.

Así las cosas, este documento se estructura de la siguiente manera: primero, un breve contexto sobre la forma en que en Colombia se dan los planes de desarrollo y sus condiciones básicas; seguido, se describirán algunas características puntuales de la organización y planificación de las comunidades indígenas Nasa de Jambaló; y finalmente, algunas consideraciones –a manera de reflexión– sobre las divergencias y convergencias entre la planeación convencional y la planeación de los jambalueños.

## LOS PLANES DE DESARROLLO EN COLOMBIA

A manera de recuento, se pueden resaltar algunos hitos históricos en el ejercicio de la planificación en Colombia, que dieron como resultado una forma de proyectar la acción del Estado y sus instituciones en el marco de planes de desarrollo. A saber:

- En la época de la conquista (1518) Fray Bartolomé de las Casas escribió el *Plan de colonización agrícola en las Indias*, que era un documento de proyección –y orientación– a una década para quienes administrarían el país.

- Durante la colonia Antonio Nariño y Jorge Tadeo Lozano escribieron el *Ensayo sobre un nuevo plan de administración en el Nuevo Reino de Granada*, el cual era un referente a la administración de la comarca y el problema del desempleo identificado.
- Para la república Simón Bolívar decretó crear las juntas de agricultura y comercio, que tenían por objeto estudiar la situación económica de estos sectores y proponer algunas soluciones.
- En 1861 José María Samper, en el marco de su programa de acción gubernamental, produjo el *Ensayo para la intervención gubernamental en las actividades productivas*.
- En 1892 Alejandro López escribió *Problemas colombianos e Interrogantes sobre el progreso en Colombia*, como documentos pioneros en la planeación económica del país, pues mostraban el proceso en Colombia y centraban su análisis en la teoría antropogeográfica y su aplicación en la realidad nacional.
- En 1946 aparece la palabra planeación en la Constitución Política (ratificada en la reforma de 1968) y se delega al congreso la realización de planes y proyectos para el fomento de la economía en el país.
- En 1958 se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, hoy Departamento Nacional de Planeación, y se inaugura el Consejo Nacional de Política Social - CONPES.
- Para las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Centro Económico para América Latina y el Caribe - CEPAL, así como misiones como LEBRET y OIT, realizaron estudios diagnósticos sobre las condiciones de desarrollo nacional y generaron algunas recomendaciones.
- En 1972 Alfonso López Michelsen incorpora el plan *Para cerrar la brecha* y posteriormente en 1974, Julio César Turbay Ayala, el *Plan de integración nacional*, los cuales promueven la apertura económica.
- En adelante los planes nacionales de desarrollo se estructuran en función, básicamente, del crecimiento económico del país (al principio desde la

distribución de la tierra, después con el fortalecimiento de la venta de servicios) y la competitividad con relación a otras naciones en el mercado internacional.

- Posteriormente, se implementaron los planes de desarrollo a nivel departamental, distrital y municipal, al punto que hoy las entidades territoriales son medidas en su gestión y progreso a partir del cumplimiento de las metas de desarrollo planteadas en sus planes.

Hoy en día tanto los planes como los instrumentos de planificación que orientan las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un periodo de gobierno son definidos por el Departamento Nacional de Planeación -DNP, máximo ente rector de la planificación en Colombia. En los planes se determina la visión (lo estratégico), los programas y proyectos (lo operativo) y las metas de desarrollo (lo indicativo) asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos años. De acuerdo al DNP (2015), el proceso de planeación debe integrar, al menos, los siguientes aspectos:

- **El diagnóstico:** comprende la recopilación, análisis y síntesis de las situaciones positivas y negativas que inciden en el desarrollo del territorio. En esta etapa del proceso de formulación, el reto inicial consiste en identificar los indicadores que deben ser priorizados para el cierre de brechas socioeconómicas. Adicionalmente, un buen diagnóstico debe lograr un análisis exhaustivo de los problemas sectoriales, transversales y poblacionales, que le permitan al equipo formulador comprender integralmente el estado actual de las distintas dimensiones de desarrollo del municipio o departamento.
- **Parte estratégica:** consiste en identificar y formular los diferentes objetivos, indicadores y metas que la entidad territorial espera alcanzar durante el periodo de gobierno. A este componente del plan de desarrollo territorial se asocia la definición de una visión de desarrollo (largo plazo), los ejes estratégicos del plan (mediano plazo) y los programas (corto plazo). A través de la parte estratégica, la entidad territorial orienta su gestión hacia el logro de resultados de desarrollo, al tiempo que incorpora una estructura territorial para aterrizar sus acciones de gobierno
- **Plan de inversiones:** establece la asignación de recursos financieros disponibles para llevar a cabo los programas que se diseñaron en la parte

estratégica. Este ejercicio comienza con el análisis de la situación financiera del municipio que conlleva a identificar el esfuerzo para generar ingresos propios y articular efectivamente las fuentes de financiación del desarrollo territorial. La definición del plan de inversiones no es un ejercicio lineal sino iterativo que requiere la armonización con la parte estratégica del plan de desarrollo territorial.

Pero, ¿en qué se relaciona la construcción de planes de desarrollo en Colombia con la planificación indígena? Si bien es cierto que el desarrollo se asume como política del país en 1958, solo hasta 1987 se abre el Programa de Desarrollo Indígena, aunque desde la visión del Estado que no contemplaba la participación y opinión de los indígenas sobre su propio futuro. Es hasta 1989 que Colombia suscribe el convenio 169 de la Organización Internacional para el Trabajo - OIT<sup>1</sup>, que abre la posibilidad de la participación indígena en las políticas de desarrollo. Posteriormente, y con la constitución de 1991, se abre la posibilidad para que los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas puedan definir sus propias políticas. Entre los aspectos que la Constitución Política de Colombia reconoce, está el de “diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio... y propone los territorios indígenas como entidades territoriales junto a los departamentos, los distritos y los municipios” (Sena, 2009).

Es con la constitución y, posteriormente, con la ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que los indígenas comienzan a hablar de planes en sus territorios, adoptando el término Plan de Vida en lugar de Plan de Desarrollo a partir de la celebración del X Congreso del Consejo Regional del Cauca - CRIC en 1997, donde se hizo la recomendación del término a las comunidades “para que podamos construir nuestro destino desde nuestra propia lógica” (Sena, 2009).

Pero los planes de vida no son sencillamente otro nombre para los planes de desarrollo, sino que se entienden como:

---

1 Para ver en detalle el Convenio en mención, consultar: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf)

Una estrategia a largo plazo para el desarrollo integral del resguardo, (pues allí se) abordan todos los aspectos de la cultura y la sociedad indígena y se expone una visión de futuro al contestar implícitamente tres preguntas: ¿quiénes somos?, ¿de dónde venimos?, ¿hacia dónde vamos? (Tocancipá-Falla, 2013).

Tanto así que el sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe, proyecto del Fondo Indígena (el cual es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, creado en 1992 durante la celebración de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno para la medición continua de la situación socio-económica y cultural de los pueblos indígenas), define los planes de vida como:

Un desarrollo conceptual novedoso de los pueblos indígenas de Colombia, que viene siendo adoptado por otros movimientos en la región y que está basado en la oralidad de su cultura y en la revitalización de las tradiciones. El plan de vida constituye una herramienta útil para promover los procesos de reflexión de los mismos indígenas acerca de sus dinámicas sociales, culturales y económicas y alcanzar un nivel aceptable de formalización de los mismos, sin reducirse al formato relativamente rígido de planes de desarrollo (fondoindigena.org).

De esta forma los planes de vida se constituyen en mecanismos de negociación, participación, concertación y control, a la vez que son un instrumento político que se orienta al desarrollo propio, al fortalecimiento de los pueblos indígenas y a la protección y conservación del territorio. Asimismo, los planes de vida originan espacios donde los pueblos actúan con poder de decisión en temas relacionados con la educación (basados, por ejemplo, en currículos interculturales y bilingües), el rescate de las prácticas tradicionales de salud y la consolidación organizativa en aspectos de liderazgo, administración, planeación, gestión de proyectos y alianzas, entre otras.

## ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS NASA DE JAMBALÓ

En el presente acápite se describirán algunas particularidades de la organización de la comunidad indígena Nasa de Jambaló, haciendo énfasis en sus procesos de planificación, con el propósito de comprender las posibles relaciones con los planes de desarrollo territorial propuestos por el Departamento Nacional de Planeación y que constituyen la forma de proyección de los territorios en el momento.

### **A manera de contexto: división política y economía del municipio**

El municipio de Jambaló se encuentra ubicado en el nororiente del departamento del Cauca, en la cordillera central de los Andes colombianos. Actualmente, Jambaló es al mismo tiempo municipio y resguardo; específicamente el 96 % de su territorio es zona de resguardo exceptuando la cabecera municipal. Su extensión es de 25.400 hectáreas, y limita al norte con los municipios de Toribio y Caloto, al oriente con el municipio de Páez, al sur con el de Silvia y al occidente con Caldonó.

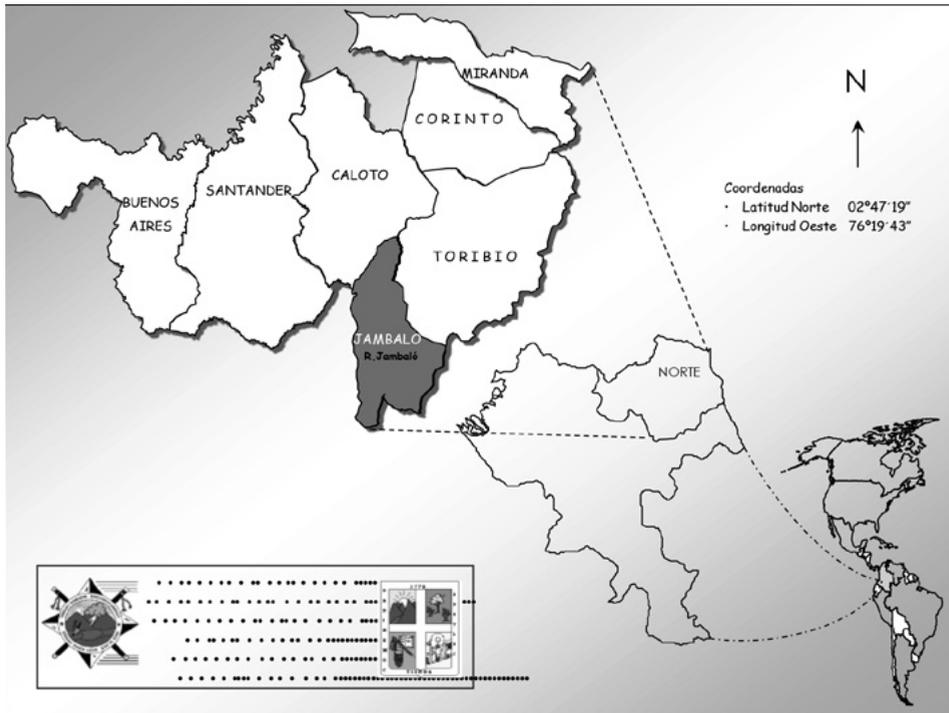
El territorio del municipio comprende alturas que oscilan entre los 1700 y los 3800 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.), una temperatura media de 16°, y tiene una extensión de 252 kilómetros cuadrados. Según el DANE (2015) su población para el 2015 es de 17.590 habitantes, de los cuales 16.382 personas se ubican en el área rural y 1.208 personas habitan el casco urbano, localizado en el extremo sur del municipio sobre los límites con el municipio de Silvia.

A partir de los datos ofrecidos por documentos oficiales como el Plan de Desarrollo 2012-2015, Jambaló se divide en tres zonas: alta, media y baja y se encuentra integrado por 4 barrios en el casco urbano y 36 veredas en la zona rural.

La zona alta corresponde al área adyacente a la parte alta del río Jambaló, donde se encuentran algunas veredas como: Campo Alegre, Loma Pueblito, La Laguna, Loma Gorda, Zumbico, Monte Redondo, La Odisea, Nueva Jerusalén y Pitalito. En esta zona se encuentra la cabecera municipal, donde no solo una buena parte de sus

habitantes es mestiza, sino que además se ubican las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, religiosas y económicas-financieras del municipio.

Figura 1. Ubicación del municipio resguardo de Jambaló en el Norte del Cauca.



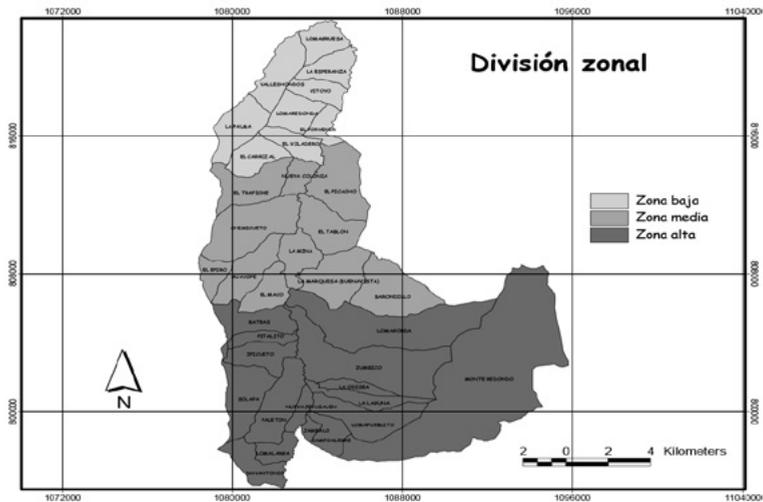
Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. “Hacia el fortalecimiento del núcleo familiar como estrategia para la superación de las problemáticas sociales que afectan a la comunidad jambalueña”.

La zona media corresponde a las tierras del valle del río Jambaló entre la orilla de la Cuchilla de la Solapa y el filo de la Cruz Ullucos; en esta zona se encuentran las veredas La Mina, Chemicueto, El Maco, Guayope, La Marqueza, Trapiche y Nueva Colonia, entre otras. La mayoría de la población es indígena Nasa, de una mayor tradición que en las zonas alta y baja del municipio, en parte, por su composición geográfica, pues es más rural que las otras y sus vías de acceso y comunicación

deficientes, a lo que se suma la irregularidad del transporte. El aislamiento, si acaso se puede llamar así, ha contribuido a que esta zona conserve y proteja de las tendencias de la urbanización sus tradiciones culturales y cosmovisión Nasa con mayor fuerza que las demás zonas. Aunado a esto, y precisamente por las mismas condiciones geospaciales, las autoridades del municipio sospechan que en esta zona puede haber algunos de los campamentos de las FARC (Van der Sandt, 2011), lo cual implica dinámicas y relaciones de conflicto entre la población y los grupos armados no tan evidentes en las demás zonas.

Por último, la zona baja corresponde a la parte baja del valle del río Jambaló; allí se encuentran las veredas Loma Redonda, El Carrizal, Voladero, La Palma, Vitoyó, Valles Hondos, La Esperanza y Loma Gruesa, entre otras. Esta zona integra población indígena Nasa y mestiza, entre los que se encuentran algunos provenientes del eje cafetero del país, muchos de ellos migrantes atraídos por la economía del café y, recientemente, de la coca (Van der Sandt, 2011).

Figura 2. División zonal de Jambaló.



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. "Hacia el fortalecimiento del núcleo familiar como estrategia para la superación de las problemáticas sociales que afectan a la comunidad jambalueña".

Cabe anotar que en la medida que el municipio de Jambaló, a través de las luchas indígenas de los años setenta y posteriores, recupera tierras consideradas ancestralmente indígenas, se añaden a su delimitación extensiones del territorio y población que antes no reconocían la autoridad del cabildo ni se consideraban del resguardo, como fueron algunas veredas de la zona baja (La Esperanza, para citar un ejemplo); así las cosas, la zona baja es la última parte del municipio en ser considerada, a su vez, zona del resguardo de Jambaló y, por lo tanto, las formas de relacionarse con la ciudad, el mercado y la educación son diferentes que en las demás zonas. Por ejemplo, la zona baja ha logrado constituir dos mercados locales (en Loma Redonda y La Esperanza) equiparables con el mercado principal que está en la cabecera, además cuenta con un sistema de transporte diario que comunica con Caloto (vereda El Palo) y el municipio de Santander de Quilichao, y su población es significativamente más escolarizada que la de la zona media (Van der Sandt, 2011).

Por su parte, la economía del municipio y resguardo de Jambaló (alcaldía de Jambaló, 2012) se fundamenta en la agricultura, cultivos de pan coger, como son frijol y maíz, fíque, papa y caña panelera; también en lo pecuario y en la ganadería, así como en especies menores (aves de corral, cuyes, ovinos, porcinos y caprinos). Igualmente, hay siembras para la comercialización, como ocurre con el café y, específicamente en algunas veredas de la zona media y baja (según las condiciones climáticas), cultivos de hoja de coca, asunto que juega un papel fundamental no solo en la economía de las familias y dinámicas veredales, sino también en el conflicto armado que se vive en la zona y, por supuesto, en lo que las autoridades consideran como situación problemática prioritaria a ser intervenida a través de la planeación.

## **Organización política**

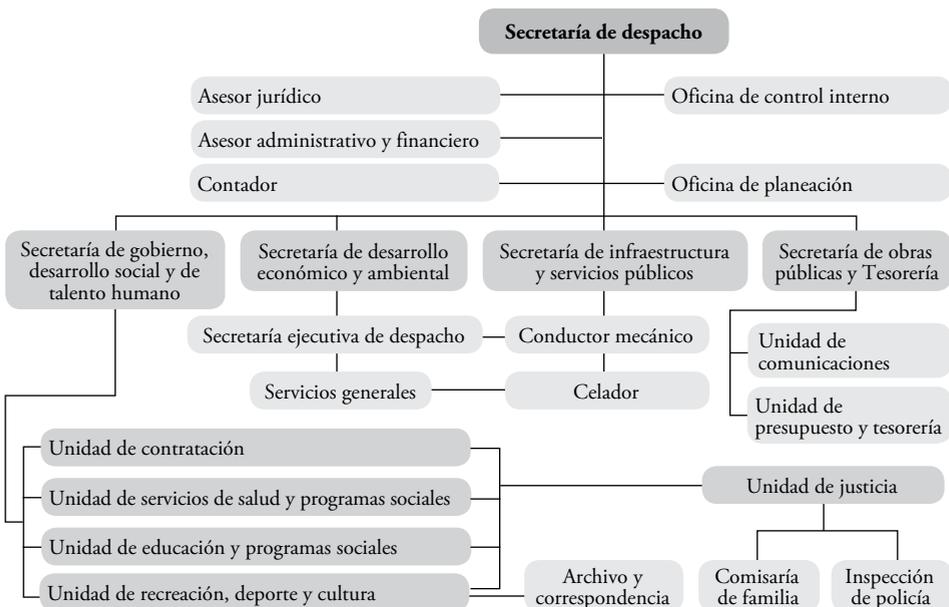
Para comprender las dinámicas políticas y sociales que se suscitan en Jambaló, es necesario aclarar primero que este es municipio y resguardo a la vez, las cuales son formas de organización con lógicas y dinámicas distintas. Esta condición está íntimamente ligada con la construcción de territorio que allí se da, pues como bien lo señala Escobar (2014), el territorio debe entenderse desde lo complejo y lo sistémico: como condición de posibilidad, como espacios-tiempos vitales de toda comunidad y de interacción con el mundo natural, a manera de complementariedad; es decir,

como algo más que una simple base material, pues entiende las dinámicas en relación sujeto-sujeto-objeto como una relación social en su conjunto.

En primera instancia, se entiende por municipio una entidad administrativa con un territorio claramente definido (límites fijados) y una población habitante regulada. Al ser una forma de organización del Estado, el municipio está regido por uno o varios órganos: alcaldía y concejo, para el caso colombiano. Por su parte, se define el término resguardo indígena que hace el Ministerio del Interior:

Es una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio (Decreto 2164, 1995, art. 21).

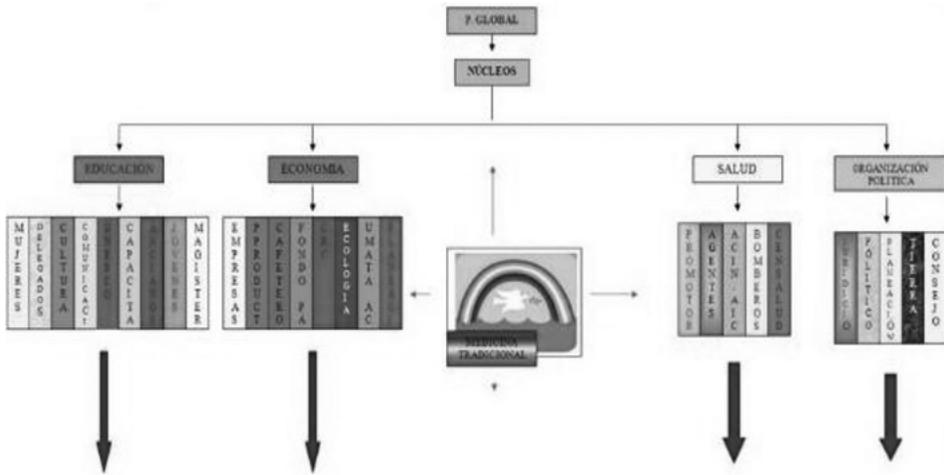
Figura 3. Organigrama alcaldía municipal del Jambaló.



Fuente: alcaldía municipio de Jambaló (2016).

Al poseer Jambaló los mismos límites territoriales para el municipio como para el resguardo, tiene para sí la figura de alcaldía y cabildo, ambas elegidas mediante voto directo de la población. Aunque empeñados en trabajar sobre el mismo territorio y por la misma comunidad, estas han sido dos entidades muy diversas, distantes y a veces hasta antagónicas. La alcaldía ha sido una entidad del Estado, conformada por funcionarios públicos, nombrados según criterios políticos en representación de los partidos tradicionales, ejecutores de las políticas públicas y obligados a cumplir con las leyes del Estado, remunerados con un sueldo por su servicio (ver figura 3). El cabildo, por su parte, es una autoridad reconocida por el Estado, conformada por un grupo de personas elegidas por la comunidad, empeñadas en cumplir con la tradición jurídica propia de la comunidad y prestadoras de un servicio voluntario no remunerado (ver figura 4).

Figura 4. Estructura del cabildo de Jambaló.



Fuente: oficina de planeación, municipio de Jambaló (2016).

Una vez que los límites del territorio son los mismos para el resguardo y para el municipio, la alcaldía y el cabildo han hecho un acuerdo para la administración de las transferencias que ambos reciben (siendo un municipio de sexta categoría), ejecutando proyectos en conjunto o como contrapartida de grandes inversiones

apoyadas por otras organizaciones (léase OIM, ICBF, Pax Christy, Unión Europea, Gobierno departamental, etc.).

Adicionalmente, hay tareas que desempeña cada entidad de manera autónoma, como es el caso de la Guardia Indígena - GUAIN que está a cargo del cabildo, o de los proyectos de infraestructura, los cuales son competencia de la alcaldía municipal. No obstante, el manejo de los recursos y la disputa por la legitimidad de cada entidad (reflejada no solo en el apoyo de la población sino en los resultados de la buena gestión que cada uno emprenda) ha generado de una u otra forma una pugna entre las instituciones, una competencia que –tal vez sin quererlo– podría estar instrumentalizando las relaciones. Así, esos “acuerdos” entre la alcaldía y el cabildo tienen un carácter más formal y obligatorio, que político e ideológico, por ejemplo, no se vislumbra un trabajo acordado y armonioso en aspectos como la educación, pues si bien es cierto que los resguardos indígenas están facultados para proponer e implementar sus propios modelos educativos (etnoeducación), el municipio le debe reportar a la Secretaría de Educación Certificada que lo cobije la situación de los niños y jóvenes vinculados al sistema.

## **El proceso de planificación en Jambaló**

Bajo el gobierno del cabildante (el término hace referencia a una persona que integra un cabildo, en este caso, cabildo indígena) Marden Betancur en 1992, se realiza un gran encuentro entre los indígenas de todo el Cauca y el gobierno nacional para analizar la situación de los cultivos ilícitos que empezaban a hacer presencia en la zona. Sobre este encuentro se firma el “acuerdo de Jambaló”, que evita la fumigación de cultivos ilícitos en el municipio, reemplazándola por la erradicación manual voluntaria y con la coordinación de un equipo “mixto” entre el cabildo y la administración nacional. En el desarrollo de esta tarea se propone la elaboración de un diagnóstico situacional del municipio para la formulación de un plan de desarrollo que tuviera en cuenta las diferentes dinámicas vividas en las zonas de Jambaló y garantizara la participación de todos y todas (Cátedra Nasa, Unesco, ACIN, 2002).

No obstante, y siguiendo los documentos de la Cátedra Nasa, Unesco, ACIN (2002), este acuerdo le sirvió a Jambaló para iniciar la elaboración de su propio diagnóstico

situacional, su comprensión de la realidad local. El trabajo se hizo vereda por vereda a través de mapas, maquetas e identificación de los límites territoriales en cuanto a recursos, extensión y población se refiere. La participación de todos en el análisis en las asambleas de los resultados del diagnóstico bajo la figura de diagramas de barras, tortas y demás gráficas, tuvo como resultado la elaboración del primer plan de desarrollo en Jambaló, que serviría de ejemplo para la gestación de otros planes de desarrollo de municipios con comunidades indígenas en el Norte del Cauca.

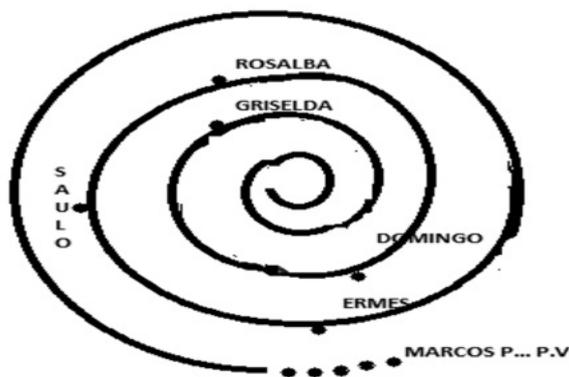
Posteriormente, en 1993 se aprueba la ley 60 -reformada por la ley 715 de 2002- sobre el Sistema General de Participaciones, el cual está constituido por el conjunto de recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los demás. Dicha ley reglamenta el derecho que tienen los resguardos indígenas a recibir recursos económicos por concepto de la participación en los ingresos corrientes de la nación, tal como lo indica el artículo 357. Según el artículo 2 de la ley 715 de 2002, del total de recursos que conforman el sistema general de participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4 %, del que un 0.52 será destinado para los resguardos indígenas (DNP, 2004). Conforme la misma ley, los recursos asignados a los resguardos indígenas serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena; sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las propias entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente.

La constitución indica también que la ley de ordenamiento territorial (Ley 1454, 2011) erigirá con base en los resguardos de las Entidades Territoriales Indígenas, que cuando sean constituidas sus autoridades recibirán y administrarán directamente los recursos de la transferencia. Específicamente para el caso de Jambaló, la ley no fue del todo benéfica, pues terminó por endeudar al municipio en obras no priorizadas en las asambleas, según el destino de las transferencias y, por supuesto, en el entorpecimiento de otros proyectos tejidos en la comunidad; es decir, hubo una imposición de la alcaldía sobre el cabildo y, por supuesto, de la lógica administrativa

convencional del Estado sobre las propuestas de desarrollo y de construcción de futuro de las comunidades indígenas.

Esta situación hizo que a partir de 1996 el municipio y resguardo de Jambaló experimentara diversos cambios en su estructura organizativa, ya que para fortalecer la autonomía indígena y administrar el territorio debía trascender de solucionar los problemas de las familias (una de las principales labores del cabildo) hacia la gestión de recursos, la relación con otras entidades, la administración de la justicia, la legislación propia, etc. Se decide entonces que el cabildo sea “la cabeza que ejerce la autonomía” y que seguidamente esté la asamblea del proyecto global, el cual es un escenario para abordar temas de mayor alcance a las problemáticas propias de cada vereda, con propuestas sobre el plan de ordenamiento territorial, el saneamiento básico del resguardo, la adjudicación de las tierras comunitarias, la actualización del plan de desarrollo, la situación económica y de orden público y, en general, todo lo que constituye el plan de vida; es decir, el proyecto global es la modalidad por la cual la comunidad indígena de Jambaló concreta, ajusta y proyecta su plan de vida. Hay una primera división en los niveles de participación para la planificación del territorio. Ahora bien, para que el cabildo pueda cumplir con sus funciones, debe organizarse por núcleos temáticos: salud, economía y educación, entre otros, los cuales son liderados por cada integrante del cabildo e integrados por sus respectivos programas.

Figura 5. Estructura Ne'juwesx.



Fuente: oficina de planeación, municipio de Jambaló (2016).

A estas reformas se suma que, a partir de noviembre de 2010, y atendiendo el consejo de los mayores, el cabildo de Jambaló cambió su estructura de una base piramidal a una circular (ver figura 5). Anteriormente las elecciones de dirigentes del Cabildo se hacían por planchas, que hoy se considera una forma de representación colonial, mas no propia, en tanto que en la comunidad Nasa el trabajo es espiral, como una mandala, de adentro hacia afuera y de afuera hacia adentro, representando los ciclos mismos de la vida, y en donde todos son iguales. Es por esa razón que se reunieron 36 mayores del resguardo para consultarle a los espíritus de la madre tierra cuál era la forma acertada de dirigencia y resultó el nuevo modelo de estructura que consiste en la elección de cinco Ne’juwesx (cuidadores de la comunidad, en nasayuwe) que dirige cada uno un eje de trabajo: salud, educación, economía, política y plan de vida.

## **ALGUNAS REFLEXIONES SUSCITADAS ENTRE LA PLANEACIÓN CONVENCIONAL Y LA PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO Y RESGUARDO DE JAMBALÓ**

A manera de síntesis, a continuación se presentan algunas características para distinguir los planes de desarrollo de la planificación que hacen las comunidades indígenas (de Colombia, en general) a través de los planes de vida:

Tabla 1. Resumen planes de desarrollo versus planes de vida.

| <b>Planes de desarrollo</b><br>(Administración pública)   | <b>Planes de vida</b><br>(Planificación indígena)   |
|---|---|
| Están sujetos al mandatario de turno. El “programa de gobierno” que debe estar acorde con la constitución, las políticas nacionales, departamentales y municipales, posteriormente se convierte en plan de desarrollo y su vigencia es la misma del gobierno. | Son visiones a largo plazo para el desarrollo integral del resguardo, que los gobernantes (cabildos) deben seguir de manera continuada. Es transgeneracional. |
| Su referente es legal. Lo que la constitución, las leyes y las políticas de Colombia dicten.  | Su referente son los principios de la comunidad. El pensamiento de un pueblo.   |

| Planes de desarrollo<br>(Administración pública)  | Planes de vida<br>(Planificación indígena)  |
|---|---|
| El diseño es externo y orientado por un equipo de apoyo al gobierno de momento. La participación ciudadana es relativa. | Su diseño es desde adentro entre las autoridades y las comunidades en consenso, aunque muchas veces se apoyan de personas profesionales de afuera. Una característica es que siempre estará en construcción y ajuste. |
| Su interés son los resultados visibles en el corto y mediano plazo.   | Su interés es la continuidad de la comunidad en la historia. Por eso responde implícitamente a, ¿quiénes somos?, ¿de dónde venimos?, ¿hacia dónde vamos?  |

Fuente: Elaboración propia.

Transcurrido el proceso organizativo y reorganizativo de Jambaló como municipio y resguardo, y a partir de ello la implementación de una propuesta de planificación del territorio que integre las demandas administrativas y lógicas nacionales actuales con la cosmovisión Nasa, los planes de vida de Jambaló, concretados a través de un proyecto global, apuntan cada vez más a una mirada de nación propia indígena<sup>2</sup>, que trasciende de la perspectiva plasmada en la constitución de Colombia al referirse al país como una nación multicultural y pluriétnica. Es decir, no se trata de muchas culturas y etnias dentro de un mismo territorio, sino de muchas naciones que comparten espacios, rutas, pensamientos, e incluso, metas de desarrollo.

No obstante lo anterior, se debe reconocer que los planes de vida, incluso el de Jambaló, están sujetos a lógicas de producción semejantes a las que se dan en los planes de desarrollo, específicamente en lo concerniente a la proyección de los presupuestos y tiempos de intervención. Si bien es cierto que los planes de vida son una concepción abstracta pero compartida al interior de las comunidades indígenas, los documentos que llevan el nombre de plan de vida muchas veces terminan por convertirse en otra versión de los planes de desarrollo territorial, además por cumplir con los pasos obligatorios de diagnóstico, estrategia e inversión. Esta es una manera de expresar, por supuesto, la constante tensión entre las dinámicas locales y las

2 Para una comprensión del tema, ver el documental: Nación Indígena. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=tfpzBuX4oGA>

globales, y entre las particularidades de lo regional y las imposiciones y demandas del gobierno nacional. No se puede desconocer que los indígenas (no solamente los Nasa de Jambaló) han recibido colaboración para la elaboración –o documentación, según el caso– de los planes de vida de profesionales y no profesionales (internos y externos) como profesores, promotores, técnicos, etc., que de una u otra manera terminaron por imprimirle a estos documentos cierto grado en su visión del cambio.

Por supuesto, que haya convergencia entre los planes de vida y la formulación de los planes de desarrollo, no invalida el trabajo que vienen adelantando los indígenas Nasa de Jambaló, pues son una comunidad pionera en la formulación de planes de vida (casi que un referente), y a partir de ahí rescatan su organización basada en la solidaridad, encontrando en la crisis actual una oportunidad para desmontar la meta del desarrollo en su forma hegemónica y propender –en términos de Esteva (2009)– por tejer puentes para “construir un mundo en el que quepan muchos mundos (las diferencias) de manera respetuosa y armoniosa, encontrarse con la buena vida, curar al planeta y recomponer el tejido social: la buena vida, pero la buena vida juntos”. Este es, quizás, el mayor aporte que los planes de vida hacen a la planeación convencional.

Por supuesto, y como bien lo señala Tocancipá-Falla (2013), la idea del desarrollo (el futuro) y su técnica (la planificación) aparecen como herramientas que son moldeadas por las comunidades indígenas en el Norte del Cauca –aquí no se trata solamente de los Nasa de Jambaló– para dar cauce así a su horizonte de cambio, pero también de resistencia en su cultura y en la reafirmación de sus derechos y de su propia condición de indígenas como ciudadanos culturalmente diferenciados, pero ciudadanos de este territorio al fin y al cabo. Por supuesto, el desarrollo mismo, así como sus resultados, dependerá de cuál visión del mundo prevalezca en los ejercicios de planificación que realicen los indígenas Nasa en Jambaló. Valdría la pena volver, quizás en otras reflexiones, sobre los resultados puntuales que para esta comunidad en particular está generando la construcción de futuro y de desarrollo a partir de los planes de vida.

## REFERENCIAS

- Barney, A. y Rodríguez, A. (2014). *Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca (1990-2010)*. Colombia: Universidad del Valle.
- Cátedra Nasa, Unesco, ACIN. (2002). *Nuestro proceso organizativo. Resguardo de Jambaló y proyecto global*. Cauca.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 2011). *Ley de Ordenamiento Territorial [Ley 1454 de 2011]*. DO: 48115. Bogotá, D. C.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2004). *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*. Bogotá, D. C.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2015). *KiTerritorial*. Recuperado de <http://kiterritorial.co/>
- Escobar, A. (2014). Territorios de diferencia: la ontología política de los derechos al territorio. *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*, (pp. 94-135). Medellín, Colombia. Ediciones UNAULA.
- Esteva, G. (2009). Más allá del desarrollo: la buena vida. *Colección cuadernos de trabajo sobre el desarrollo, la agonía de un mito, ¿cómo reformular el desarrollo?*, (pp. 7-17). Madrid: Editorial SODEPAZ.
- Jambaló. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal: hacia el fortalecimiento del núcleo familiar como estrategia para la superación de las problemáticas sociales que afectan a la comunidad jambalueña*. Jambaló.
- Jimeno, M. y Triana, A. (1985). El Estado, el derecho y las comunidades indígenas. En Jimeno, M. y Triana, A. (Eds). *Estado y minorías étnicas en Colombia*, (pp. 213-266). Bogotá, D. C.: Cuadernos del Jaguar/FUNCOL.

Presidencia de la República (7 de diciembre de 1995). *Decreto reglamentario en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas [Decreto 2164 de 1995]*. DO: 42140. Bogotá, D. C.

SENA. (2009). *Planes de vida y planes de etnodesarrollo*. Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA.

Tocancipá-Falla, J. (2013). Replanteando el desarrollo: modernidad indígena e imaginación moral de David D. Gow. *Revista Antípoda*. Popayán, Colombia: Universidad del Cauca.

Van de Sandt, J. (2011). *Detrás de la máscara del reconocimiento: la lucha por la autonomía y el manejo comunal de recursos en resguardos indígenas, Colombia*. Colombia: Universidad del Cauca.