

Los territorios indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones ancestrales

The Indigenous Territories in Colombia's Political Agenda: Battling between Ancestral Claims and State Aspirations

John Giraldo

FLACSO, Quito, Ecuador

jegiraldod@gmail.com

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de recepción: 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 2 de febrero de 2017

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v12n23.62555>

Cómo citar este artículo:

APA: Giraldo, J. (2017). Los territorios indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones ancestrales. *Ciencia Política*, 12(23), 149-173.

MLA: Giraldo, J. "Los territorios indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones ancestrales". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 149-173.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Este artículo centra su atención en las interacciones estatales y no estatales que permiten la instalación de la territorialidad indígena en la agenda política, durante procesos constituyentes. De allí el interés en saber ¿por qué se instala los territorios indígenas en la agenda política durante la Constituyente de 1991 en Colombia? La hipótesis de trabajo sostiene que un mecanismo de acoplamiento institucional permite la agencia de ciertos actores que aprovechan un momento político acoplando los problemas a las soluciones, e impulsando el tema en la agenda. A partir de las discusiones teóricas en torno a la conformación de la agenda política y a las configuraciones institucionales en que los actores se mueven, se construye dicho mecanismo hipotético de acoplamiento institucional. Como metodología se ha propuesto el seguimiento de procesos para identificar el funcionamiento del mecanismo y el análisis de los instrumentos de política para ordenar la evidencia empírica. Finalmente, se descartan y comprueban las partes necesarias y suficientes para el funcionamiento del mecanismo, así como las agencias desatadas en su interior. El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales.

Palabras clave: agenda política; constituyente en Colombia; indígena; territorios

Abstract

This article focuses on state and non-state interactions that enable instilling indigenous territoriality in the political agenda, during constituency processes. Hence the interest in knowing, why did indigenous territories get instilled in the political agenda during Colombia's 1991 Constituent Assembly? The working hypothesis argues that, via institutional coupling, some players take advantage of the political moment to link problems with solutions and so push the issue on the agenda. This institutional coupling mechanism hypothesis is constituted as of theoretical discussions about drafting a political agenda and as of the institutional set up where the players perform. The proposal is to have a methodology that does follow-up on processes, to identify the operating mechanism and the analysis of policy instruments to organize empirical evidence. Finally, the necessary and sufficient parts are screened and ratified for the mechanism to work. The same is true of the agencies unleashed within it. The discourse method to understand the trajectory and functioning of local public policies.

Keywords: constituent assembly; indigenous; political agenda; territories

Introducción

La reivindicación y constitución de territorios indígenas en América Latina pueden verse como las entradas a la modernidad por parte de los grupos indígenas y la capacidad de los Estados para garantizarla (Gros, 1997, p. 28). Desde esta perspectiva se ha reclamado la transferencia de capacidades para que los propios pueblos indígenas puedan auto-administrar y autogobernar sus asuntos (Zúñiga, 1998). Si bien la territorialidad indígena se instala en la agenda política gracias a ciertas agencias y al cambio en la relación entre las instituciones estatales y ancestrales, es importante reconocer que dichas relaciones y agencias han estado mediadas por los levantamientos indígenas desde la década de 1960.

En Colombia, dichos levantamientos respondieron, por un lado, a una reacción ante reformas agrarias modernizantes, y, por otro lado, a la persistencia de una relación de propiedad terrateniente. Estos levantamientos que llevaban consigo la recuperación de tierra, permitieron la consolidación de organizaciones indígenas como el Consejo Regional Indígena del Cauca, que en sus primeros tres años de vida (1971-1974) logró recuperar 10.000 hectáreas (Castillo, 2007, p. 116). Lo que resulta relevante, es que estas recuperaciones venían acompañadas de la idea de utilizar la etnicidad estratégicamente para recuperar tierras y para lograr el reconocimiento de la diversidad cultural por parte del Estado (Castillo, 2007, p. 95). Estas reivindicaciones étnicas impulsarían discusiones en los territorios sobre las formas comunitarias, entendidas no como nuevas formas de propiedad sobre la tierra, sino como aspectos consustanciales de un pensamiento propio (Stavenhagen, 1990, p. 39).

De acuerdo a esto, este artículo se concentra en las interacciones entre aquellas instituciones indígenas y estatales que permiten la instalación de la territorialidad indígena en la agenda política. Estas interacciones están influidas por el pensamiento y la acción ancestral sobre los territorios y por la respuesta represiva o conciliadora del Estado. Dichas interacciones son más claramente percibidas durante aquellos procesos constituyentes que hacen posible la participación indígena en la toma de decisiones públicas. De allí el interés en saber ¿por qué se instala la territorialidad indígena en la agenda política durante la Constituyente de 1991 en Colombia? La hipótesis de trabajo sostiene que los procesos de acoplamiento entre el problema del territorio indígena y sus posibles soluciones durante un momento político determinado, son agenciados y aprovechados por ciertos actores que instalan e impulsan el asunto de la territorialidad indígena durante los procesos constituyentes.

Para atender tanto al interrogante como a la hipótesis, se ha empleado el modelo de las corrientes múltiples, desarrollado entre otros por John Kingdon (2003¹). Este modelo explica la instalación de un asunto en la agenda política, como el resultado del aprovechamiento de una ventana de oportunidades y del acoplamiento entre una corriente política, una corriente de problemas y otra corriente de alternativas. Cuando estas tres corrientes logran coincidir y la apertura de la ventana de oportunidades es aprovechada, el asunto se instala en la agenda. Estos procesos de acoplamiento y aprovechamiento pueden ser entendidos a la luz de factores institucionales que influyen en la conformación de las corrientes, en la apertura de la ventana, y en la activación de distintas agencias durante dichos procesos.

Los procesos constituyentes ofrecen una gran oportunidad para que actores tradicionalmente relegados de los espacios de política formal puedan involucrarse durante la conformación de la agenda; aunque este involucramiento sea transitorio y más o menos incidente. En estos procesos interactúan diversos actores con intereses e ideas a veces contradictorios, al tiempo que chocan instituciones tradicionales y ancestrales, con aquellas instituciones formales propias de los Estados modernos. Si bien estos choques y conflictos no se van a dirimir por completo con la instalación de la territorialidad indígena en las agendas, importa señalar que al insertarse esta alternativa en un marco institucional determinante como la Constitución, tanto actores estatales como indígenas alcanzan importantes objetivos.

En este trabajo no se consideran las acciones y estrategias de los movimientos indígenas para lograr instalar sus preocupaciones territoriales en la agenda política, separadas de las capacidades, los recursos y las voluntades del Estado. Se concibe en cambio, que tanto actores estatales como indígenas pueden refutar y controvertir las causas ancestrales o legales de los problemas de la territorialidad indígena, aunque también pueden llegar a acuerdos sobre su delimitación, las decisiones y el control compartido en dichos territorios, como una alternativa.

Las divergencias y coincidencias frente a los problemas y a las soluciones, son tramitadas gracias a un mecanismo de acoplamiento institucional con el cual se logra reconocer, fortalecer y conciliar las instituciones ancestrales y estatales, durante la ventana de oportunidad

1 La primera edición de este libro es de 1984. Se cita en el cuerpo del texto la edición del 2003.

abierta con el proceso constituyente. Este mecanismo puede recoger el interés del Estado por integrar o alejar a los grupos étnicos de las decisiones frente al territorio; pero también puede recoger el interés de los pueblos indígenas por regular el ingreso de ciertas instituciones estatales en sus territorios.

Así, este texto está estructurado en tres apartados: 1. Se recogen algunos de los principales aspectos del marco de análisis y de la metodología empleados; 2. Se desarrollan los aspectos centrales del caso de estudio, así como los hallazgos y comprobaciones de la investigación; y 3. Se recogen no solo los principales hallazgos de la investigación, sino también las limitaciones y posibilidades del marco analítico y metodológico elegidos, a la hora de explicar los procesos de conformación de agenda en contextos particulares como los latinoamericanos.

1. Aproximaciones teóricas

1.1. El proceso de conformación de la agenda

La agenda política puede ser entendida como el listado de temas o problemas atendidos en un momento determinado por los funcionarios del Estado y por aquellas personas fuera del gobierno, pero estrechamente asociadas a este (Kingdon, 2003, p. 3). La agenda también expresa la comprensión de las causas, los símbolos y las creencias sobre la magnitud de dichos problemas y sobre cómo pueden ser tratados por el gobierno, el sector privado y las organizaciones sociales, a través de la acción conjunta de todas o algunas de estas instituciones (Birkland, 2007, pp. 63-64). Cuando un problema se incluye en la agenda no hay garantía de que sea resuelto, solo que ha pasado de ser un problema social a ser un asunto público, susceptible de la atención del gobierno (Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p. 93).

Considerar los problemas como el resultado de la interacción entre factores objetivos y subjetivos, no explica la razón por la cual estos factores influyen de cierta manera en la agenda política, o por qué un asunto en la agenda puede ser influenciado por ciertas ideas y no por otras (Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p. 99). Si bien la definición de los problemas se da por la interacción de estos factores, la instalación de éstos en la agenda, así como la conformación de la misma, responde a un proceso tanto técnico como de intermediación política, no lineal, que involucra complejas redes de actores estatales y sociales (Casar y Maldonado, 2008,

p. 2; Wu *et al* 2010, p. 13). Una vez logra despegar la iniciativa, los asuntos se instalan en la agenda gracias a un proceso en el que el conjunto de temas considerados ampliamente se reduce solo a aquellos que en realidad merecen el foco de atención (Kingdon, 2003, p. 3).

1.2. Los marcos o configuraciones institucionales

Una institución puede ser comprendida como aquellas prácticas codificadas a través de procesos operativos y estandarizados (Lowndes como se citó en Fontaine, 2015, p. 82). A esto podría agregarse, la existencia de cierta estabilidad de las conductas en el tiempo, de allí que se defina el carácter institucional y no solo organizacional de las relaciones sociales (March y Olsen como se citó en Fontaine, 2015, p. 82).

Si bien las instituciones constriñen a través de las reglas formales o informales, las prácticas o reglas en uso, las narrativas conformadas por ideas, las creencias y los valores (Lowndes y Roberts, 2013, p. 41), los actores no solo se resisten, sino que guiados por el aprendizaje social pueden llegar a transformar dichas instituciones e incidir en los acontecimientos futuros. Las relaciones de poder instaladas al interior de las instituciones, que influyen en sus conexiones con otras instituciones y en la distribución asimétrica del poder, pueden incluso modificar el diseño institucional del propio Estado, el cual tiende a satisfacer las demandas de ciertos grupos de poder y a dejar de lado las de otros grupos con menor capacidad de incidencia.

En los primeros estudios del nuevo institucionalismo, en especial los desarrollados por March y Olsen, el interés se centraba en aquellos mecanismos que permitían formar los consensos y crear metas colectivas, a partir de las concepciones del mundo compartidas en determinadas organizaciones. Desde esta perspectiva, el marco institucional es el conjunto de reglas, normas y tradiciones existentes en las distintas organizaciones, bajo el cual se alcanzan acuerdos (Vergara, 1997, pp. 9-10). De allí que el análisis de una institución puede partir de su ubicación en un marco o una configuración más amplia (Ostrom como se citó en Lowndes y Roberts, 2013, p. 44), lo que permite estudiar no solo sus conexiones internas, sino también los vínculos con otras instituciones. Dichas conexiones son determinantes cuando permiten la inserción en un marco institucional más amplio, o contingentes cuando definen su evolución interna gracias a la agencia.

Se concede cierta capacidad de las instituciones para determinar, o al menos en cierta forma, los resultados en la vida política. Es decir, si las

normas, las prácticas y las narrativas no producen impactos significativos en la conducta política, entonces no puede ser convincente definir las instituciones tal como se ha hecho, ni otorgarle su papel relevante en el análisis (Lowndes y Roberts, 2013, p. 44). En sus formas desagregadas, las instituciones también evolucionan de manera imprevisible, produciendo efectos contingentes cuando los actores tratan de dar sentido a situaciones nuevas o ambiguas, ignorando las normas existentes o adaptándolas para favorecer sus propias creencias e intereses percibidos.

La discusión sobre el carácter determinante y contingente de las instituciones se ha resuelto a partir de dos puntos de convergencia en los estudios institucionales. En primer lugar, la comprensión de cómo una institución política opera requiere de su ubicación en un marco o configuración más amplia; a partir de allí se estudian sus vínculos con otras instituciones —políticas y no políticas—, en las mismas o en diferentes escalas espaciales y temporales. En segundo lugar, la comprensión de la dinámica institucional requiere abordar la relación de carácter mutuamente constitutiva entre los agentes y las instituciones. En cualquier institución política, las interacciones con otras instituciones y con actores de su entorno generan efectos contingentes (Lowndes y Roberts, 2013, p. 44).

Los puntos de convergencia y consolidación en el último periodo de los estudios de las instituciones coinciden en el reconocimiento de las interacciones mediadas por relaciones de poder entre estructura y agencia. Con la preocupación centrada en las interacciones se han atendido problemas investigativos frente al surgimiento, el cambio y la permanencia de las instituciones, o a los procesos bajo los cuales se toman las decisiones políticas.

A estas preocupaciones, este texto agrega el interés por el carácter conflictivo y contradictorio de dichas interacciones, y cómo los marcos institucionales determinantes (concibiéndolos como los procesos constituyentes y las Constituciones resultantes de estos) pueden ayudar a dirimirlos, facilitando los acoplamientos y acuerdos durante el proceso de conformación de la agenda política.

1.3. El análisis de la conformación de la agenda: el modelo de las corrientes múltiples

El trabajo *Agendas, Alternatives and Public Policies* de John Kingdon publicado inicialmente en 1984 (2003), se ha vuelto un referente para analizar la conformación de las agendas y la especificación de las alter-

nativas. Los interrogantes que dirigieron el trabajo de Kingdon estuvieron concentrados en ¿por qué los tomadores de decisión prestan atención a un asunto y no a otro?, y ¿por qué dichos asuntos adquieren un protagonismo que genera cambios en las agendas políticas a lo largo del tiempo? La hipótesis de Kingdon plantean que un asunto tiene más probabilidades de lograr un lugar en la agenda cuando las corrientes de los problemas, las alternativas y las oportunidades políticas se intersectan en momentos particulares (Kingdon, 2003, p. 173).

En la corriente de los problemas, estos son definidos a través de indicadores que reflejan la magnitud de los eventos dramáticos que los agudizan o de las consideraciones que algunas personas hacen de ellos (Kingdon, 2003, p. 90). Esta determinada situación se convierte en un problema cuando se considera que debe hacerse algo para cambiarla; así las posibilidades de que una propuesta o alternativa específica ascienda en la agenda, mejoran notablemente si está conectada a un problema significativo (Kingdon, 2003, p. 198).

Las alternativas a su vez, son definidas ya sea porque la propia corriente política hace más viables unas que otras, o por la agencia de determinados especialistas o comunidades científicas (Kingdon, 2003, p. 200). En el proceso de elaboración de políticas públicas, la recombinación —el acoplamiento de elementos ya conocidos—, es más importante que la mutación, es decir la aparición de formas totalmente nuevas. De allí que en el modelo de las corrientes múltiples los emprendedores de políticas sean más importantes que los innovadores (Kingdon, 2003, p. 201). Por su parte, la corriente política se caracteriza entre otras cosas por el sentimiento nacional, la dinámica de las distintas fuerzas políticas y del propio gobierno y los distintos acuerdos y consensos construidos (Kingdon, 2003, p. 146).

Los grandes cambios en las políticas se generan cuando estas tres corrientes se unen. El reconocimiento de los problemas, la selección de las alternativas válidas y la respectiva coyuntura política, pueden encontrarse cuando una ventana de oportunidad se abre gracias al aumento, el cambio en la concepción de un problema o choques repentinos en los sistemas políticos (Birkland y DeYoung, 2013, p. 175).

La apertura y el cierre de dichas ventanas están estrechamente ligados con la dinámica y el nivel de institucionalización presente en determinada sociedad. Así, donde exista una mayor institucionalización, la apertura de la ventana será más frecuente que en aquellos casos en que el grado de institucionalización sea menor (Howlett y Giest, 2013, p.

18). Dicha institucionalización puede ser un fenómeno que se extiende incluso a aquellas instituciones no formales, como las que emergen de los procesos indígenas, por ejemplo. Es decir, los marcos institucionales, formales y no formales, inciden de manera significativa en la apertura y cierre de las ventanas de oportunidades. No solo basta con la apertura de una ventana, y con la unión de las tres corrientes para a que un problema se impulse a través de la agenda institucional, también se requiere de una determinada agencia. Dentro de la propuesta de Kingdon, son los emprendedores de política² quienes se encargan de acoplar los problemas a las soluciones, cuando la ventana de oportunidades se abre (Kingdon, 2003, p. 181). De igual forma ocurre con algunos funcionarios que consideran unas alternativas más viables que otras (Kingdon, 2003, p. 4).

2. Herramientas metodológicas

2.1. El seguimiento causal del proceso

El seguimiento causal del proceso (CPT por sus siglas en inglés) es una metodología que permite usar pruebas para hacer inferencias sobre aquellos pasos intermedios que generan procesos y resultados (Bennett y Checkel, 2015, pp. 4-5). De acuerdo a las preocupaciones investigativas, el CPT presenta tres variaciones: el seguimiento al proceso para construir teoría, el seguimiento al proceso para probar teorías y el seguimiento al proceso para explicar resultados (Beach y Pedersen, 2013, pp. 30).

Este texto se centra en probar el modelo teórico de las corrientes múltiples propuesto entre otros por John Kingdon, para explicar la conformación de la agenda política. De allí que el CPT empleado sea el que per-

2 El concepto original es *policy entrepreneurs* y su traducción al castellano más aceptada en el ámbito de las políticas públicas ha sido la de “empresarios de política”. En este texto se ha preferido usar el concepto de “emprendedores de política”, dada la connotación muchas veces negativa que puede traer la palabra “empresario” en aquellos contextos indígenas, al estar vinculada al negocio y la ganancia, en este caso política. Sin embargo, ninguno de estos dos términos da cuenta de las particularidades socioculturales y simbólicas bajo las cuales algunos líderes indígenas deciden impulsar determinada alternativa en la agenda. Esto bien podría ser una discusión semántica que amerite más desarrollo y profundidad, pues muchos conceptos heredados de los modelos de análisis anglosajones, pueden resultar insuficientes para dar cuenta de la diversidad latinoamericana, por ejemplo.

mita examinar las implicaciones observables de un mecanismo causal, para probar si determinada teoría puede explicar o no un caso (Bennett y Checkel 2015, pp. 7-8). La principal preocupación por atender esta variación, tiene que ver con la construcción de mecanismos causales hipotéticos, desde la teoría existente.

Se han planteado tres pasos básicos para probar teoría (Beach y Pedersen, 2013, pp. 23). El primer paso tiene que ver con la conceptualización del mecanismo causal hipotético, a partir de la teoría existente, y con hacer explícito el contexto dentro del cual funciona. El segundo, tiene que ver con la operacionalización de dicho mecanismo. Allí se traducen las expectativas teóricas en predicciones, sobre cómo deberían actuar las manifestaciones observables en cada una de las partes del mecanismo, si este se encontrara realmente presente en el caso. Finalmente, luego de la conceptualización y la operacionalización, el tercer paso recoge la evidencia empírica que puede ser utilizada para inferir si el mecanismo hipotético estaba presente en el caso y si funcionó como se predijo, o si solo intervinieron algunas de sus partes, es decir, si las implicaciones observadas del mecanismo causal teorizado están presentes o no en un caso (Beach y Pedersen, 2013, pp. 24).

Cada parte del mecanismo puede entenderse entonces, como un conjunto de entidades involucradas en aquellas actividades productoras de cambio o transmisoras de fuerza de cambio (Beach y Pedersen, 2013, pp. 44-45). Así, las partes explicativas en un mecanismo causal pueden ser necesarias y suficientes o una combinación de las dos. Las causas necesarias son aquellas que tienen que estar presentes para que se produzca un resultado, y donde la ausencia de X resulta en una ausencia de los resultados. Las causas suficientes, por su parte, describen una situación en la que una condición (o conjunto de condiciones) pueden llegar a producir un resultado (Beach y Pedersen, 2013, p. 45).

2.2. El análisis de los instrumentos de política

Para atender los asuntos públicos los gobiernos disponen de una serie de instrumentos de política que dependen de la disponibilidad o no de ciertos recursos del Estado, y de los objetivos estratégicos que se quieran alcanzar. Estos instrumentos pueden ser vistos como las herramientas del gobierno y los mecanismos y las técnicas que se utilizan para implementar o poner en práctica las políticas públicas (Salamon como se citó en Howlett, Kim y Weaver, 2006, p. 130). De acuerdo a los recursos dispo-

nibles y a la capacidad del gobierno, Christopher Hood propuso clasificar dichos instrumentos de política en una tipología de cuatro grupos: información o nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO, por sus siglas en inglés).

Los instrumentos de *información* indican la capacidad del gobierno para operar como una centralidad. Los instrumentos de *autoridad* representan el poder legal, oficial y de otras fuentes que permiten la legitimidad del gobierno. Los instrumentos de *tesoro* tienen que ver con los activos del gobierno y aquellos bienes que pueden ser intercambiados. Finalmente, la *organización* define un conjunto de personas que promueven la cristalización de una acción directa (Hood, 1986).

La clasificación de Hood, centró su interés en aquellos instrumentos que incidían sustantivamente en la producción y entrega de bienes y servicios a la sociedad (Howlett, Kim y Weaver, 2006, p. 134). Siguiendo el camino propuesto por Hood, otros investigadores han incorporado al análisis de los instrumentos de política una dimensión procedimental, la cual está relacionada con asegurar un cierto nivel de acuerdo entre los encargados de la formulación, la decisión y la implementación de una política (Howlett, 2011, p. 4).

La incorporación de esta segunda dimensión procedimental, abre nuevos interrogantes sobre las causas que hacen posible la incorporación de los actores no estatales en el diseño de las políticas. Con esto, se puede identificar cómo y por qué estos actores llegan a incidir en la selección de instrumentos, a veces definitorios de política, como los de la dimensión sustantiva. Esto sugiere que el diseño de las políticas es más que una simple actividad técnica, y se convierte en la canalización de la energía de los actores involucrados (estatales o no estatales) hacia acuerdos que trabajan por objetivos similares (Howlett, 2011, p. 4).

En la etapa de la conformación de la agenda, juegan un papel decisivo aquellos instrumentos que permiten la valoración de un problema y el diálogo e interacción entre los distintos actores estatales y no estatales. Para la valoración del problema, se pueden incluir las comisiones de investigación, los testimonios de expertos, los grupos de interés, y las consultas públicas sobre el problema de política que se ha identificado.

El diálogo, por su parte, busca facilitar la comunicación entre actores políticos con diferentes perspectivas sobre un determinado asunto y sus posibles soluciones. Muchas veces los instrumentos que responden a la necesidad del diálogo se expresan en reuniones abiertas donde los asis-

tentes pueden discutir y debatir ciertas alternativas; o en espacios más estructurados con presencia de expertos y representantes de la sociedad para hablar a favor o en contra de una posible solución (Howlett, 2011, p. 31). Tanto la valoración como el diálogo involucran la diversidad de ideas existentes sobre un determinado problema, y la agencia de los denominados asesores de política.

2.3. El mecanismo causal hipotético

A continuación se conceptualizará un tipo de mecanismo para explicar por qué se instala un asunto en la agenda política, siguiendo el modelo de las corrientes múltiples propuesto por John Kingdon. Luego se propondrá su posible funcionamiento a partir de las expectativas teóricas que se esperan encontrar en el caso.

La propuesta inicial de Kingdon considera dos procesos en su interior. El primero es la conformación de la agenda [*agenda-setting*] en la que se reduce el número asuntos por tratar, y solo se ubican aquellos de mayor interés; y el proceso de definición de alternativas [*alternative specification*] en el que se reduce el número de alternativas posibles (Kingdon, 2003, p. 196). Sin embargo, ninguno de estos procesos garantiza por sí solo que un asunto se instale en determinada agenda, pues esto ocurre, como ya se ha señalado, cuando confluyen los problemas y las alternativas con la corriente política. Se ha conceptualizado el modelo de Kingdon como mecanismo causal en tres partes necesarias y suficientes: la ventana de oportunidades y la confluencia de las tres corrientes como partes necesarias, y la definición de problemas y alternativas como partes suficientes. Todo esto accionado a través de un proceso de acoplamiento.

Como más adelante lo indica la figura 1, el marco analítico de las corrientes múltiples genera un proceso donde la corriente política o la corriente de los problemas se encargan de accionar el mecanismo abriendo una ventana de oportunidades. La apertura de esta ventana permite un primer acoplamiento de las alternativas con los problemas (Kingdon, 2003, pp. 172-173). Tanto los problemas como las alternativas se encuentran en un momento preciso con la corriente política que es aprovechado para instalar un asunto en la agenda gubernamental. Este es el segundo acoplamiento general dentro del proceso (Kingdon, 2003, p. 178).

De acuerdo a esto, las tres entidades que intermedian entre las causas y el resultado son representadas como la ventana de oportunidades, la definición de problemas y alternativas, y el encuentro entre las tres corrientes.

Figura 1: Conceptualización del mecanismo causal.

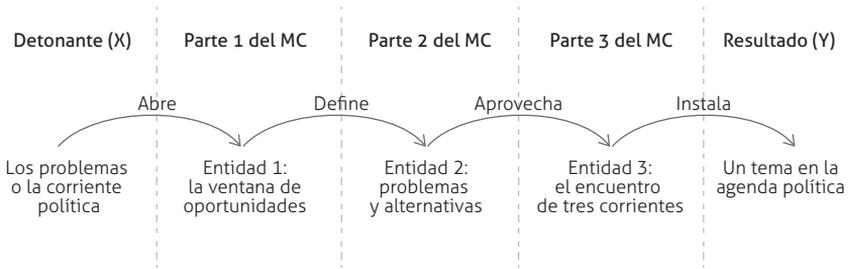


Figura 1. Elaboración propia con base en Kingdon (2003) y Beach y Pedersen (2013). La figura describe una serie de actividades —abre, define, aprovecha e instala— que se encargan de transmitir una fuerza causal y dar sentido al mecanismo de acoplamiento.

Dentro del modelo de las corrientes múltiples, los emprendedores de política son los encargados de llevar a cabo dichos acoplamientos entre los problemas y las soluciones, y luego entre estos y la corriente política (Kingdon, 2003, p. 182). Como se ha planteado en el punto anterior, estos acoplamientos son posibles gracias a ciertos marcos institucionales determinantes, por lo que el modelo de las corrientes múltiples se ve complementado con la teoría institucional. Así es como el mecanismo hipotético trabaja a partir del acoplamiento institucional. Se ha señalado que todo mecanismo causal requiere ser operacionalizado a la luz de un caso de estudio. En este texto, el caso ha sido el de la territorialidad indígena durante la constituyente de 1991 en Colombia.

Figura 2: Operacionalización del mecanismo de acoplamiento institucional.

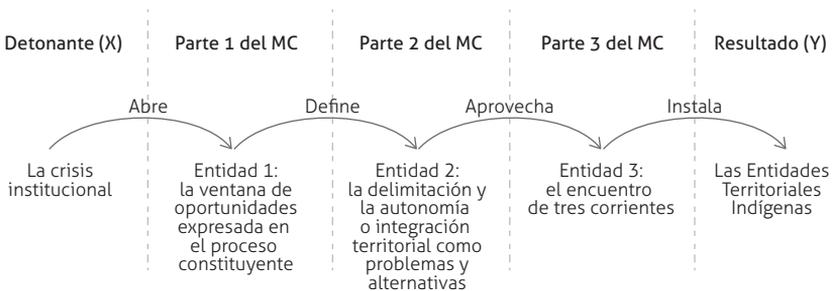


Figura 2. Elaboración propia con base en Kingdon 2003 y Beach y Pedersen 2013. La figura 2 presenta a la crisis institucional como detonante, lo que sugiere que la ventana

de oportunidades en los procesos constituyentes se abre por el influjo de la corriente política y no tanto por la corriente de los problemas. En la Entidad 2, se describe cómo el primer acoplamiento entre problemas y soluciones, es definido por la delimitación y la autonomía de los territorios indígenas. La Entidad 3, considera que una vez definido el problema entre Estado y pueblos indígenas en torno a la tierra, y su posible alternativa a partir de la delimitación y la autonomía o la integración territorial, este paquete es acoplado a la dinámica que trae consigo el proceso constituyente. Es decir, se acoplan a la corriente política, instalándose con ello las Entidades Territoriales Indígenas como resultado de todo el proceso.

3. La territorialidad indígena en la agenda constituyente de 1991 en Colombia

Colombia fue uno de los primeros países de Latinoamérica en incluir en su agenda política, el asunto de los territorios indígenas durante un proceso constituyente. Este proceso expresó no solo un giro hacia un paradigma constitucional garantista de derechos, sino también la primera oportunidad en la que los pueblos indígenas tuvieron participación directa, aunque limitada, en las decisiones públicas.

A diferencia de otros países como Bolivia y Ecuador donde el tema de la territorialidad indígena también se incluyó en sus procesos constitucionales, en Colombia la figura del resguardo indígena como institución heredada incluso desde la colonia, persistió hasta ser reivindicada y reconocida por los gobiernos y por los sectores indígenas. El resguardo indígena fue entonces, una de las primeras alternativas consensuadas en las que el territorio se delimitaba y se declaraba propiedad colectiva de las comunidades indígenas. A continuación, se describirá el contexto que permitió la conformación de las tres corrientes —problemas, alternativas y momento político—, así como el proceso por el cual se unieron estas corrientes, y las agencias que aprovecharon dicha unión.

3.1 Las corrientes que confluyen

Hasta este momento, se han comprendido las corrientes propias del modelo de Kingdon, como el resultado de una mezcla de instrumentos de política. Estos instrumentos expresan no solo las decisiones del gobierno sino también el ambiente político bajo el cual se hacen las negociaciones para la conformación de la agenda.

3.1.1. La corriente política: la crisis institucional

La corriente política contempla el sentimiento nacional, la dinámica de las distintas fuerzas políticas y del propio gobierno, y los distintos acuerdos y consensos construidos (Kingdon, 2003, p. 146). A continuación se mostrará cómo el sentimiento generalizado de crisis institucional, compartido tanto por los actores estatales como por los actores no estatales, condujo a pactos y negociaciones políticas expresadas en la necesidad de una reforma constitucional en Colombia.

Entre algunos de los factores que dieron lugar a la denominada crisis institucional pueden mencionarse la instauración del Frente Nacional (coalición política que se concretó en 1958, entre el Partido Liberal y el Partido Conservador); el ejercicio de gobierno bajo la vigencia ininterrumpida del estado de sitio desde inicios de 1980; y la hipercentralización del ejecutivo, ayudada por un Congreso que perdía autonomía y trasladaba su facultad de legislación al Presidente y por una rama judicial desprestigiada e inoperante (Álvaro Echeverri como se citó en Zuluaga, 2008, pp. 50-51).

A esto se sumó la incapacidad del Estado para concentrar el monopolio legítimo de la coacción física (Weber, 1979, p. 83; Jiménez, 2006, p. 133), que derivó en una triple guerra insurgente, contrainsurgente y narcoterrorista (González, 2012, p. 65). Para Castillo (2007, p. 237), esta crisis se expresaba en tres aspectos centrales: la legitimidad del Congreso, la infiltración de fuerzas como las del narcotráfico en las instituciones formales del Estado y la reducida participación democrática promovida por el bipartidismo.

De tal modo, la corriente política se caracteriza a partir del estado de sitio bajo el cual se gobernó durante 6 años (1984-1990); la extradición de los jefes de los carteles de la droga; los diálogos de paz fallidos y exitosos entre gobierno y guerrillas; y las limitaciones del sistema de participación democrática expresadas en el agotamiento del monopolio bipartidista del Frente Nacional y en el asesinato de cuatro candidatos presidenciales. En adición a esto están los intentos fallidos del ejecutivo por reformar la Constitución —en especial el gobierno de Virgilio Barco en el periodo 1986-1990— que aportaron insumos para considerar que la salida a esta crisis institucional se encontraba en la refundación de un nuevo marco institucional determinante, capaz de configurar nuevas pautas y normas para regir la sociedad.

3.1.2. La corriente del problema: la relación entre instituciones ancestrales y estatales

¿Cómo los problemas logran llamar la atención de los tomadores de decisiones y de las personas cercanas a estos? Podrían identificarse tres aspectos que convierten un problema en un asunto de interés público: los indicadores, los eventos dramáticos y las consideraciones que algunas personas hagan de este (Kingdon, 2003, p. 90). Plantear el problema de la interacción entre instituciones estatales y ancestrales requiere identificar cómo se estructuraron cada una de estas instituciones para concebir dicho problema.

Las estrategias desplegadas en las instituciones ancestrales para caracterizar el problema territorial han apuntado a dos objetivos: el auto-reconocimiento y el reconocimiento por parte del Estado. Se trataba entonces de una reivindicación india “porque indio es el nombre por el cual nos sometieron, indio será el nombre con el cual nos levantaremos” (Le Bot 1986 en Laurent, 2015, p. 152). De esta manera, la construcción de la problemática del territorio indígena se haría a partir de la consolidación institucional alrededor del vínculo cultural y étnico con la tierra y de las figuras de autoridad indígena. También ayudaron a darle mayor relevancia a la problemática, las vías de hecho como la toma —o recuperación— de tierras, frecuentes entre las décadas de 1970 y 1980.

Por su parte, el gobierno consideró el problema de los territorios indígenas desde tres perspectivas fundamentales: primero lo trató como un asunto de reforma agraria, luego como un asunto de orden público a través del Estatuto de Seguridad y finalmente, reconoció la existencia de las instituciones ancestrales articuladas al problema del territorio. Este reconocimiento implicó también el desarrollo de mecanismos para que las instituciones estatales sean también reconocidas en estos territorios. Este es, en realidad, el problema de fondo presentado en este apartado: la integración/interacción entre instituciones estatales y ancestrales. Es sobre este asunto que se pensarían algunas alternativas, tal y como se verá a continuación.

3.1.3. La corriente de las alternativas: el periodo preconstituyente y la Subcomisión de igualdad y carácter multiétnico

En medio de un ambiente preconstituyente que demandaba ampliar la participación política de distintos sectores sociales, el gobierno de César Gaviria optó en 1990 por dos instrumentos para blindar el pro-

ceso de Reforma Constitucional: las Mesas de Trabajo y las Comisiones Preparatorias. Unas y otras tenían como principal propósito ofrecer insumos sobre el temario a discutirse durante la Asamblea Constituyente (es decir, insumos para la conformación de la agenda política).

Una de las diferencias, por lo menos formales, entre Comisiones y Mesas de Trabajo, tenía que ver con que estas últimas estaban mediadas por alcaldes, universidades, cabildos y por instituciones estatales, antes de llegar a contactarse con el Coordinador Ejecutivo para la preparación de la Asamblea Constitucional; mientras que las Comisiones y Subcomisiones presentaban informes directamente al Ejecutivo a través de su Secretaría Técnica. Los asuntos indígenas fueron tratados en la Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, perteneciente a su vez a la Comisión de Derechos Humanos.

La Subcomisión fue el espacio donde confluyeron los intereses de tres actores fundamentales: el primero fueron los delegados indígenas que tuvieron presencia en varias sesiones y en el consenso sobre el informe final; posteriormente, estos se encargarían de llevar las propuestas de derechos territoriales indígenas a la Asamblea. El segundo, fueron los voceros indígenas y el tercero fueron los especialistas en asuntos indígenas, en su mayoría provenientes de la academia. A diferencia de las discusiones en las mesas de trabajo que tenían que ser sistematizadas por una institución estatal, la Subcomisión contaba con cierta independencia de los intereses del Gobierno, a pesar de que la Secretaria Ejecutiva fuera la directora de un Instituto estatal: el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH.

Esta independencia se vería reflejada en el informe final de la Subcomisión en el que se incluyeron temas espinosos para el gobierno como la propiedad indígena sobre los recursos del subsuelo; el reconocimiento de nacionalidad de los indígenas de zonas de frontera pertenecientes a un mismo pueblo; y la caracterización de los territorios indígenas como entidades territoriales, y no solo como regímenes especiales. Finalmente, la Subcomisión contaba con la aprobación del propio Ejecutivo, quien le había encargado la tarea de generar insumos para hablar de los derechos fundamentales de los grupos étnicos y para reconocer el carácter multiétnico de la Nación. Sobre el tema de los derechos políticos, esta investigación resalta lo expresado en el Informe Final de la Subcomisión donde se reconocen los territorios étnicos como entidades de régimen especial: “Artículo 10. Los territorios de los grupos étnicos constituirán entidades territoriales de régimen especial [modifica

artículos 4, 5, 7, 21, 76, 98, 183 y 184 de la constitución de 1886 vigente en ese momento]” (Archivo General de la Nación, 1991, Legajo 851).

4. Explicación del mecanismo causal: el funcionamiento de sus partes

Contrastar el mecanismo hipotético con la evidencia empírica encontrada en el caso permitió comprobar la existencia de sus partes, así como la definición de los tipos de acoplamientos institucionales presentes (ver figura 3).

En la primera parte del mecanismo, la evidencia empírica ha demostrado que la apertura de la ventana de oportunidades fue posible gracias a la incidencia de la agencia informal dentro de las instituciones formales. Esta agencia se expresó en las elecciones del 11 de marzo de 1990 cuando a las papeletas para elegir Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados, Concejales, Alcaldes y Ediles de juntas administradoras locales, se sumó una séptima papeleta a favor de una reforma a la Constitución para resolver la crisis. Esta interacción institucional —formal e informal— frente a la crisis es la que da apertura a la ventana de oportunidades: reconociendo la crisis institucional en el país y la institución electoral como primera posibilidad para atenderla.

La Séptima Papeleta, que no formaba parte de las reglas electorales preestablecidas, terminó generando un hecho político sobre el cual el Ejecutivo se apalancó para proponer una reforma constitucional. En síntesis, en esta primera parte del mecanismo se comprueba el papel necesario de la corriente política y el acoplamiento de la agencia informal en la institución estatal.

La evidencia empírica permite identificar que en la segunda parte del mecanismo se pasó de las interacciones entre las tres fuerzas políticas victoriosas tras las contiendas electorales y el Gobierno, a la participación amplia y diversa por medio de Mesas y Comisiones. Estas interacciones también estuvieron reguladas a partir de Cartas, Acuerdos, Decretos y Sentencias.

Figura 3: Mecanismo causal con los instrumentos de política.

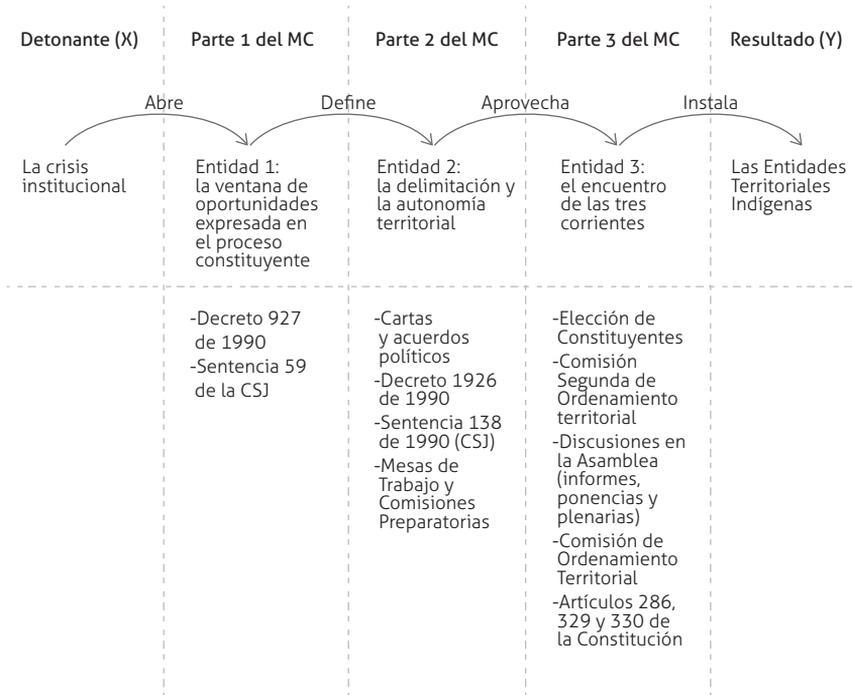


Figura 3. Elaboración propia. La figura muestra el mecanismo causal y los respectivos instrumentos de política (cuadros rojos inferiores), activados y mezclados en cada parte.

En esta parte del mecanismo se expresa cómo la Sentencia 138/1990 de la Corte Suprema de Justicia acopla los intereses políticos a las decisiones jurídicas, esto habilitó la vía para una reforma a la Constitución, al tiempo que definió el carácter constituyente y no constitucional del proceso. En la misma Sentencia la Corte declaró inconstitucionales todos aquellos intentos por limitar y preestablecer el temario de discusión en la Asamblea. Aunque el temario de discusión debiera ser amplio, este terminó definiéndose en las Comisiones, Subcomisiones Preparatorias y en las Mesas de Trabajo. Si bien estos instrumentos involucraron a un gran número de actores no estatales, su activación dependía directamente del Ejecutivo.

En la segunda parte del mecanismo hipotético, se comprueba también un acoplamiento parcial entre alternativas y problemas. Asimismo, los instrumentos de política más usados para este tipo de acoplamiento

to resultan ser aquellos de organización, como las ya mencionadas Comisiones y Mesas.

La tercera parte del mecanismo hipotético señala la confluencia de las tres corrientes —problemas, alternativas y la corriente política— para instalar un tema en la agenda. En el caso de estudio, se considera que esta confluencia se dio en las elecciones de los Constituyentes del 9 de diciembre de 1991. A esta confluencia de corrientes se suma la activación de la agencia de ciertos emprendedores de política que buscaban aprovechar el momento para impulsar sus alternativas.

La composición de la Asamblea Constituyente sería el resultado de distintas estrategias desplegadas para aprovechar el momento. Primero los indígenas con la estrategia de hacerse visibles por primera vez en el escenario político formal y alcanzar objetivos históricos como la tierra y el gobierno propio; luego los partidos políticos tradicionales que desplegaron “la operación avispa” como estrategia para copar espacios en la Constituyente gracias a sus maquinarias electorales;³ y finalmente la Alianza Democrática M-19 con su interés de posicionarse como nueva fuerza política en la Asamblea e incidir directamente.

Más que el encuentro de fuerzas y estrategias, las elecciones del 9 de diciembre definirían un acoplamiento entre las instituciones indígenas históricamente excluidas de la política formal con las instituciones formales y estatales; además de la articulación de una fuerza política conformada en su mayoría por guerrilleros desmovilizados del M-19 provenientes de una institución irregular.

En esta tercera parte del mecanismo se presentan dos acoplamientos determinantes. En el primero se acopla la problemática de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, a la alternativa de las Entidades Territoriales Indígenas. Con estas Entidades las autonomías territoriales indígenas se acoplan al esquema de ordenamiento territorial definido por el Estado.

3 La denominada *operación avispa* fue una estrategia electoral desplegada por el liberalismo para copar espacios en la Asamblea. “La llamada operación avispa hacia caso omiso del sistema de cociente [*sic.*] electoral y apelaba al subsistema de residuos decrecientes, mediante la presentación simultánea [*sic.*] de una infinidad de listas que buscaban pasar apenas el rasero del residuo eficaz [...] Este método, si bien ampliaba la eficacia del resultado en número de bancas en los cuerpos colegiados, porque cada una de ellas se obtenía con un menor número de votos, venía produciendo un grave deterioro en la institucionalidad de los partidos” (De la Calle, 2004, p. 98).

Un instrumento de política que permitiría dicho acoplamiento sería la Comisión de Ordenamiento Territorial durante la Asamblea Constituyente, encargada de trabajar junto a especialistas y delegados de los grupos étnicos para delimitar las Entidades Territoriales étnicas y sus respectivas articulaciones. En este sentido, el segundo acoplamiento se llevó a cabo por medio de un instrumento de política que permitiera mantener las interacciones entre los actores involucrados. Estos dos acoplamientos serían posibles gracias a un marco institucional determinante como la Constitución.

Al contrastar la tercera parte del mecanismo causal hipotético con la evidencia empírica se comprueba su existencia. Se comprueba también que el papel de los asesores de los emprendedores de política (tanto estatales como indígenas) fue decisivo cuando las interacciones entre estos últimos fueron más fuertes y conflictivas. Cuando el articulado sobre las ETIS fue modificado en las últimas sesiones de la Asamblea Constituyente, el asesor indígena advierte lo sucedido. Luego el Ministro de Gobierno y sus asesores, en un espacio de negociación informal con los Constituyentes indígenas, logran redactar el articulado que finalmente sería aprobado.

De acuerdo a esto, el mecanismo de acoplamiento institucional se encuentra presente en el caso de estudio seleccionado. Sus partes, que fueron planteadas de manera muy general, pueden ser complementadas con la definición de los tipos de acoplamiento institucional presentes a lo largo del proceso de instalación del territorio indígena en la agenda política. De igual forma, los emprendedores de política, de acuerdo a la teoría trabajada, también fueron fundamentales en los acoplamientos del mecanismo.

A manera de conclusiones

A lo largo de esta investigación se ha expresado un interés analítico por las interacciones conflictivas, normadas o contingentes entre los actores estatales y no estatales en el momento germinal de toda política pública, es decir, durante la conformación de la agenda. Se ha explorado por qué durante los procesos constituyentes estas interacciones logran que ciertas alternativas de política se instalen en marcos institucionales determinantes. Para atender a esta preocupación se empleó el modelo de análisis de las corrientes múltiples, propuesto por John Kingdon en

2003. De aquí se desprende el primer elemento de estas conclusiones; aplicar el modelo de las corrientes múltiples en casos distintos a los de Norteamérica y Europa sugiere llevarlo a otras realidades como las de Latinoamérica bajo condiciones de inestabilidad institucional que influyen de distinta manera en la apertura de la ventana, y en la confluencia y conformación de las tres corrientes. Con un uso demasiado rígido de este modelo, se podrían escapar muchos detalles sobre la incidencia del narcotráfico, las fuerzas irregulares en la definición de problemas y alternativas o la participación de emprendedores de política que, desde cosmovisiones ancestrales, impulsan los derechos de la naturaleza durante la conformación de agenda, por citar un par de ejemplos.

El marco de las corrientes múltiples es tan flexible como se quiera. Es lo suficientemente amplio para abarcar las interacciones entre diversidad de actores estatales y no estatales —incluyendo a los actores del narcotráfico—, y lo suficientemente reducido para considerar dichas interacciones solo en torno a la conformación de la agenda. Si bien deja la posibilidad abierta al tipo de interacciones y a sus procedencias, el modelo de Kingdon puede ser complementado con un enfoque analítico de rango medio como lo es el neoinstitucionalismo, en el que dichas interacciones son caracterizadas como institucionales. Aquí el segundo elemento de la conclusión.

Las instituciones definen los lugares de enunciación de las ideas y de las relaciones de poder entre actores. Las ideas pueden expresar los niveles de conformidad o disgusto de los actores frente a las estructuras institucionales, incitando a su transformación o continuidad. Las relaciones de poder, por su parte, pueden nivelarse en algún punto gracias a arreglos institucionales o a agencias promovidas en momentos precisos. El gobierno del presidente Virgilio Barco había manifestado su idea de reformar la Constitución retomando algo de lo expresado por los grupos guerrilleros años atrás. Pese a la insistencia del Gobierno por adelantar la reforma, esta solo fue posible gracias a la movilización de varios sectores de la sociedad que, aunque con matices, también habían asumido dicha idea. Este afán por resolver la crisis institucional por medio de una nueva Constitución da lugar al tercer punto de análisis de estas conclusiones.

Se ha planteado que el proceso de la política y en particular el momento de conformación de la agenda es el resultado de distintas interacciones. Las Constituciones pueden ser el resultado de estas interacciones entre instituciones formales y no formales durante un proceso

constituyente, en el cual se consideran algunas normas y reglas existentes, pero también se generan unas nuevas. Esto es reivindicar el papel de los procesos constituyentes como ventana de oportunidades y como posibilidad para el análisis, dado el número y la relevancia de estos procesos en Latinoamérica, y los efectos que producen en el diseño de las políticas públicas.

De acuerdo a esto, los acoplamientos y agencias necesarias en el proceso de conformación de la agenda —entre los problemas y las soluciones o entre las tres corrientes— son posibles gracias a los marcos institucionales determinantes bajo los cuales se articulan las instituciones estatales, con aquellas ancestrales y excluidas. Sin embargo, las Constituciones no siempre son aquellos marcos determinantes. De estas se pueden derivar instrumentos de política como la Comisión de Ordenamiento Territorial, antes señalada, que también cumplen la tarea de conducir a determinados arreglos institucionales.

Finalmente, la literatura neoinstitucional se ha preocupado por aquellas instituciones no formales, e incluso por las instituciones tradicionales. Sin embargo, aún son muy incipientes los estudios sobre aquellas instituciones irregulares o ilegales. Las normas, reglas y agencias del narcotráfico, el paramilitarismo o la insurgencia aún no se analizan decididamente en clave institucional.

En países como Colombia, que se viene reestructurando para resolver de manera negociada su conflicto armado, el análisis de las instituciones irregulares como las guerrillas sería fundamental para comprender los futuros escenarios de pos-acuerdo. En las discusiones sobre la participación de los excombatientes en la política formal y su incorporación a la vida civil; las reformas agrarias oscilantes entre la agroindustria y la economía campesina; y hasta en el diseño de “políticas para el posconflicto”, la mirada neoinstitucional podría aportar importantes insumos.



Reconocimientos

Este artículo forma parte del proceso investigativo que el autor adelantó para obtener su título de maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador. El autor da reconocimiento a los doctores Iván Narváez, Guillaume Fontaine y Marco Córdova, docentes de esta institución que con su experiencia y conocimiento apoyaron el proceso. También se reconoce el apoyo de la Dra. Myriam

Jimeno por compartir parte de su experiencia en la constituyente de 1991, y por mantener en el autor la necesaria preocupación antropológica.



John Giraldo Díaz

Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Política Pública de FLACSO-Ecuador. Hace parte del Laboratorio de Investigación sobre Gobernanza en el Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO-Ecuador. Actualmente investiga la implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia desde el análisis de los instrumentos de política.

Referencias

- Archivo General de la Nación. (7 de mayo de 1991). Territorios étnicos, debate articulado. *Fondo Asamblea Constituyente*. [Recurso magnético]. Caja 71. Legajo 851. Folios 87-133.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Bennett, A. and Checkel, J. (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Birkland, T. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fisher, G. Miller, y M. Sidney (Eds), *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp. 63-78). Boca Ratón: CRC Press.
- Birkland, T. y DeYoung, S. (2013). Focusing events and policy Windows. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, y M. Ramesh (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 175-188). London; New York: Routledge.
- Casar, M. y Maldonado, C. (2008). Formación de agendas y procesos de decisión: una aproximación desde la ciencia política. *CIDE* (207), 1-20.
- Castillo, L. (2007). *Etnicidad y nación. El desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Fontaine, G. (2015). Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 5(2), 80-98.
- González, C. (2012). El proceso preconstituyente. En Gonzalez, C. (Ed), *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

- Gros, C. (1997). Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal. En M. Uribe y E. Restrepo (Eds.), *Antropología en la modernidad* (pp. 15-60). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, M. y Giest, S. (2013). The policy-making process. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, y M. Ramesh (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 17-28). London; New York: Routledge.
- Howlett, M, Ramesh, M. y Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Howlett, M., Kim, J. y Weaver, P. (2006). Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 23(1), 129-151.
- Jiménez, C. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa". *Análisis Político*, (58), 132-156.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Laurent, V. (2015). Élite(s) e indianidad en Colombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo. *Revista Colombia Internacional*, (87), 145-169.
- Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. London: Palgrave MacMillan.
- Stavenhagen, R. (1990). Derecho consuetudinario indígena en América Latina. En R. Stavenhagen y D. Iturralde (Eds.), *Entre la ley y la costumbre. Conflictos étnicos y Estado Nacional* (pp. 27-46). México: Instituto Indigenista Interamericano- Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. y Fritzen, S. (2010). *The Public Policy Primer. Managing the policy process*. London; New York: Routledge.
- Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio. En J. March y J. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política* (pp. 9-40). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Universidad Autónoma de Sinaloa; Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1979). La política como vocación. En *El político y el científico* (pp. 81-179). Buenos Aires: Alianza Editores.
- Zuluaga, R. (2008). *De la Expectativa al desconcierto*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- Zúñiga, G. (1998). Los procesos de constitución de Territorios indígenas en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, (153), 141-155.