



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La estatalización de la diversidad étnica. Multiculturalismo, ciudadanía y política cultural en Bogotá

Diego Andrés Varela Tangarife

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales CES
Bogotá D. C., Colombia
2022

La estatalización de la diversidad étnica. Multiculturalismo, ciudadanía y política cultural en Bogotá

Diego Andrés Varela Tangarife

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título
de:

Doctor en Ciencias Humanas y Sociales

Director (a):

Ph. D. Jorge Enrique González Rojas

Línea de Investigación:

Ciudadanía y Cultura

Grupo de Investigación:

Cultura y Nación

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales CES

Bogotá D. C., Colombia

2022

A mi padre, una víctima del racismo en Bogotá.

A mi madre quien lo ha dado todo por nosotros.

A mi hijo la ilusión y el amor por la vida.

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Diego Varela

Fecha: 10 de octubre de 2022.

Agradecimientos

A mi director de tesis, Doctor Jorge Enrique González Rojas, quien me apoyó, motivó y acompañó durante este largo y duro proceso de aprendizaje, no solo desde su experticia académica sino también en cosas de la vida.

A la Universidad del Tolima que me brindó las condiciones para estudiar e intentar contribuir al conocimiento académico mediante una comisión de estudios.

Al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación que me brindó apoyo económico para el periodo de estudios y recursos para la investigación.

A cada una de las personas que me permitieron conocer la dinámica de los asuntos étnicos en la ciudad de Bogotá, líderes y lideresas de cada uno de los grupos étnicos, funcionarios de las agencias estatales responsables de los asuntos étnicos.

A todo el equipo de trabajo del Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural de la Universidad Nacional Autónoma de México donde realicé mi pasantía de investigación, y en especial a la Doctora Carolina Sánchez quien ha contribuido significativamente en este proyecto de vida.

Resumen

La estatalización de la diversidad étnica. Multiculturalismo, ciudadanía y política cultural en Bogotá

Mediante un análisis de las interacciones entre el Estado y los grupos étnicos, este trabajo investiga sobre la forma en que las entidades estatales de Bogotá abordan la diversidad étnica. La ciudad se constituye como un territorio multicultural en donde tienen presencia diversos grupos que reivindican una serie de derechos: raizales, gitanos, afrodescendientes e indígenas se han consolidado como actores políticos frente a la estatalidad, y a pesar de que no superan el 1,5 % de la población, sí cuentan con un andamiaje institucional que se expresa en un conjunto de políticas, espacios de participación y acciones afirmativas.

El reconocimiento institucional de los grupos étnicos empieza trece años después de la Constitución de 1991, y paulatinamente se ha desarrollado una relación en espacios institucionales entre los grupos étnicos y la estatalidad. ¿Cómo se materializa el multiculturalismo en Bogotá? ¿Qué tipo de políticas se formulan para atender la diversidad poblacional? ¿Cómo los diversos grupos reconocidos por el Estado se constituyen en actores sociales e inciden en la política a partir de su identidad colectiva? ¿Cuáles son las dinámicas de participación en estos espacios institucionales?

Esta investigación plantea una crítica al multiculturalismo de la Constitución de 1991; busca indagar cómo se ha institucionalizado el discurso de la interculturalidad como política pública, cuestionando la noción de *grupo étnico* en el ordenamiento jurídico colombiano y el enfoque poblacional diferencial como política que aborda la diversidad en Bogotá, para entender el papel de la etnicidad como un recurso en disputa en los procesos de interacción entre los grupos étnicos y la estatalidad en las dinámicas de las políticas públicas, en lo que denominaré como estatalización de la diversidad étnica.

Palabras clave: ciudadanía, grupos étnicos, interseccionalidad, multiculturalismo, política pública, Bogotá, Constitución Política.

Abstract

The statehood of ethnic diversity. Multiculturalism, citizenship and cultural policy in Bogotá

Through an analysis of the interactions between the State and ethnic groups, this paper investigates the way in which the state entities of Bogotá deal with ethnic diversity. The city is constituted as a multicultural territory where diverse groups that claim a series of rights have a presence: Raizales, gypsies, Afro-descendants and indigenous people have consolidated as political actors against the statehood, and despite the fact that they do not exceed 1.5% of the population, do have an institutional scaffolding that is expressed in a set of policies, spaces for participation and affirmative actions.

The institutional recognition of ethnic groups begins thirteen years after the 1991 Constitution, and gradually a relationship has developed in institutional spaces between ethnic groups and statehood. How is multiculturalism materialized in Bogotá? What kind of policies are formulated to address population diversity? How do the various groups recognized by the State become social actors and influence politics based on their collective identity? What are the dynamics of participation in these institutional spaces?

This research raises a critique of the multiculturalism of the 1991 Constitution; seeks to investigate how the discourse of interculturality has been institutionalized as a public policy, questioning the notion of ethnic group in the Colombian legal system and the differential population approach as a policy that addresses diversity in Bogotá, in order to understand the role of ethnicity as a resource. in dispute in the processes of interaction between ethnic groups and statehood in the dynamics of public policies, in what I will call the statehood of ethnic diversity.

Keywords: citizenship, ethnic groups, intersectionality, multiculturalism, public policy, Bogotá, Political Constitution

Contenido

	Pág.
1. La fabricación del actor étnico. Las limitaciones de la noción de grupo étnico en el ordenamiento jurídico colombiano.....	33
1.1 Las identidades étnicas	34
1.2 El multiculturalismo en Colombia: paradojas, ambivalencia y contradicciones..	50
1.3 La perspectiva jurisprudencial	64
1.4 La noción de grupo étnico en el ordenamiento jurídico colombiano	68
1.5 Enfoque poblacional diferencial.....	71
1.5.1 De la ciudadanía a la población.....	77
1.6 Ciudadanía interseccional e interculturalidad analógica	80
1.7 Reflexiones Finales	93
2. Bakatá ciudad multicultural.....	95
2.1 (In) visibilización estadística	108
2.2 Entre fronteras étnicas y personerías jurídicas. Las dinámicas organizativas de los grupos étnicos	116
2.2.1 El desplazamiento, el desarraigo y la búsqueda de oportunidades.....	120
2.2.2 Del Archipiélago a la Sabana.....	131
2.2.3 La paisanada y las colonias.....	146
2.2.4 Del nomadismo al seminomadismo	154
2.2.5 Kuagro Palenque Andi Bakatá.....	165
2.3 Reflexiones finales	173
3. La arquitectura institucional para grupos étnicos en Bogotá. Inestabilidad o adecuación institucional.....	177
3.1 Los asuntos étnicos en la administración pública	179
3.1.1 Sector cultura.....	186
3.1.2 Sector gobierno.....	189
3.2 Reformas... reformas... reformas. El cambio institucional.....	192
3.2.1 Antecedentes	192
3.2.2 Instaurativos.....	194
3.2.3 Reformistas.....	198
3.3 La institucionalización de la participación.....	200
3.4 Tensiones en torno al reconocimiento y la transformación institucional	209
3.4.1 [No] Creación del Consejo Consultivo para el Pueblo Raizal	209
3.4.2 Posesión gobernadores indígenas en la ciudad	211
3.4.3 [No] Creación Secretaría Asuntos Étnicos.....	214
3.5 Reflexiones finales	215

4. Participación ciudadana y usos estratégicos de la identidad étnica	217
4.1 Funcionamiento de los Consejos	224
4.2 Actores	229
4.3 Liderazgo femenino	238
4.4 Polimembresía	246
4.5 Funcionarios étnicos	253
4.6 Recursos	264
4.7 Reflexiones finales	272
5. La Interculturalidad en la política pública. Una revisión a la fundamentación conceptual de las políticas de diversidad étnica de Bogotá.....	275
5.1 Diversidad cultural y políticas públicas.....	279
5.2 La diversidad étnica en la agenda pública	289
5.2.1 Cultura ciudadana.....	291
5.2.2 Multiculturalismo	293
5.3 Política cultural en Bogotá.....	304
5.3.1 Política cultural para Santa Fe de Bogotá 1998-2001	310
5.3.2 Políticas culturales Bogotá en Acción Cultural 2001-2004	312
5.3.3 Políticas culturales distritales 2004-2016	315
5.3.4 Plan Decenal de Cultura 2012-2021.....	318
5.4 Las políticas de diversidad étnica	322
5.4.1 Los caminos de las políticas: principios, ejes y acciones afirmativas.....	328
5.5 Reflexiones finales	346
6. Conclusiones	353

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Esquema de Investigación.....	17
Figura 2. Estructura de la investigación.....	19
Figura 3. Grupos étnicos en Bogotá.	98
Figura 4. Procedencia grupos étnicos.	99
Figura 5. Dinámicas organizativas Indígenas Bogotá.....	128
Figura 6. Dinámicas organizativas Raizales Bogotá.....	139
Figura 7. Dinámicas organizativas Afrodescendiente.....	153
Figura 8. Dinámicas organizativas Rom Bogotá.....	163
Figura 9. Dinámicas organizativas Palenqueros Bogotá.	170
Figura 10. Arquitectura Institucional asuntos étnicos 2008.	185
Figura 11. Arquitectura institucional asuntos étnicos Bogotá.	185
Figura 12. Espacios de participación sistema distrital de cultura.	197
Figura 13. Reforma espacios de participación grupos étnicos.	199
Figura 14. Descentralización de la participación grupos étnicos.	207
Figura 15. Frecuencia sesiones consejos de cultura por año.....	224
Figura 16. Frecuencia sesiones consejos de cultura por grupo étnico.....	225
Figura 17. Énfasis política cultural 1998-2001.....	311
Figura 18. Énfasis Bogotá en Acción Cultural 2001-2004.	313
Figura 19. Énfasis Políticas Culturales Distritales 2004-2016.	316
Figura 20. Énfasis Plan Decenal de Cultura 2012-2021.....	319

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Planes de Desarrollo Bogotá.....	24
Tabla 2. Políticas Culturales.....	24
Tabla 3. Políticas Grupos Étnicos.....	25
Tabla 4. Clasificación de los grupos poblacionales Enfoque Poblacional Diferencial.....	72
Tabla 5. Grupos Étnicos en Bogotá.....	98
Tabla 6. Elementos de identidad contrastante.....	105
Tabla 7. Población Étnica Nacional.....	111
Tabla 8. Datos Censo 2005 / 2018 Bogotá.....	112
Tabla 9. Grupos étnicos en Bogotá por localidad.....	113
Tabla 10. Pueblos indígenas censados en Bogotá.....	114
Tabla 11. Año de creación de las organizaciones grupos étnicos.....	117
Tabla 12. Tipos de reconocimiento pueblos indígenas.....	126
Tabla 13. Estructura organizativa organización Raizal.....	141
Tabla 14. Organizaciones afrocolombianas identificadas en el sector cultura.....	151
Tabla 15. Organizaciones Rom en Bogotá.....	160
Tabla 16. Entidades con responsabilidades con los asuntos étnicos en Bogotá.....	183
Tabla 17. Normograma y cambios institucionales sector Cultura.....	187
Tabla 18. Funciones de la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte.....	188
Tabla 19. Normograma grupos étnicos sector gobierno.....	189
Tabla 20. Funciones Subdirección Asuntos Étnicos.....	190
Tabla 21. Funciones Gerencia de Etnias.....	191
Tabla 22. Cambios en la clasificación de las identidades colectivas en Bogotá.....	195
Tabla 23. Comparación cambios espacios de participación para indígenas.....	202
Tabla 24. Comparación cambios espacios de participación afrodescendientes.....	203
Tabla 25. Comparación cambios espacios de participación Rom.....	205
Tabla 26. Comparación cambios espacios de participación para Rizales.....	206
Tabla 27. Comparación cantidad de representantes.....	207
Tabla 28. Quórum sesiones de los consejos de cultura.....	227
Tabla 29. Número de organizaciones por cada grupo étnico en Bogotá.....	229
Tabla 30. Número de reuniones cabildos Indígenas.....	233
Tabla 31. Número de reuniones organizaciones afrodescendientes.....	235
Tabla 32. Número de reuniones organización Raizal.....	237
Tabla 33. Número de reuniones organizaciones Rom.....	237

Tabla 34. Participación por sexo representantes grupos étnicos.	239
Tabla 35. Representantes indígenas en Bogotá.....	248
Tabla 36. Representantes afrodescendientes en Bogotá.....	249
Tabla 37. Representantes Raizales en Bogotá.	251
Tabla 38. Representantes Rom en Bogotá.....	252
Tabla 39. Funcionarios consejos de cultura.	254
Tabla 40. Planes de Desarrollo.....	289
Tabla 41. Comparativo enfoques conceptuales en los Planes de Desarrollo.....	290
Tabla 42. Estrategias Plan de Desarrollo 2004-2008.	295
Tabla 43. Programas Plan de Desarrollo 2004-2008.....	296
Tabla 44. Estrategias Plan de Desarrollo 2008-2012.	297
Tabla 45. Programas Plan de Desarrollo 2008-2012.....	298
Tabla 46. Estrategias Plan de Desarrollo 2012-2016.	300
Tabla 47. Programas Plan de Desarrollo 2012-2016.....	301
Tabla 48. Definiciones de política cultural.	307
Tabla 49. Documentos de Política Cultural de Bogotá.	309
Tabla 50. Ejes de política 1998-2001.	311
Tabla 51. Estrategias 2001-2004.....	314
Tabla 52. Ejes de Política 2004-2016.	316
Tabla 53. Políticas formuladas para cada grupo étnico.....	323
Tabla 54. Comparación considerandos políticas grupos étnicos.....	329
Tabla 55. Comparación enfoques y principios políticas grupos étnicos.	330
Tabla 56. Comparación ejes políticas grupos étnicos.	332
Tabla 57. Acciones afirmativas 2017-2020.....	335
Tabla 58. Balance Implementación acciones afirmativas.....	336

Introducción

Octubre de 2020 es una fecha significativa para los grupos étnicos de Bogotá: por primera vez un Plan de Desarrollo de la ciudad contempla un artículo específico para los asuntos étnicos, lo cual permitió la concertación de 783 acciones afirmativas para esta población. Aunque esta conquista es uno de los resultados de los procesos de interacción entre las organizaciones y las entidades encargadas de los asuntos étnicos de la ciudad, la forma en que la estatalidad (Alcaldía Mayor de Bogotá) ha dado respuesta a la diversidad étnica en la ciudad deja ver un conjunto de posiciones que resultan ambiguas, y no del todo acertadas, frente a las dinámicas de los diferentes grupos que habitan la ciudad.

A pesar de esos avances, un año después más de 1.200 indígenas –la mayoría pertenecientes a los pueblos Emberá, Wayuu y Kubo¹– se tomaron el Parque Nacional Enrique Olaya Herrera, uno de los más emblemáticos de la capital del país, en donde por más de ocho meses pernoctan más de 300 niñas y niños, mujeres embarazadas sin ninguna protección en salud ni alimentaria, hombres y mujeres de todas las edades. Esta situación evidenció la otra cara de las condiciones de vida de los pueblos étnicos que llegan a Bogotá, una cara diferente a la que se promociona en las agencias de prensa de la institucionalidad, en las que se resalta la riqueza de la diversidad cultural como un potencial de la ciudad.

Esta medida de hecho es una expresión de la profunda desigualdad de la sociedad colombiana, que ubica a los indígenas y afrodescendientes en la parte más baja de la estructura social, relacionándolos con pobreza y marginalidad. Asimismo, es una expresión del desconocimiento sobre las diferencias en los grupos étnicos en Bogotá, pues mientras

¹ Grupos que no cuentan con un reconocimiento formal por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá en aspectos relacionados con políticas, acciones afirmativas y espacios de participación.
<https://www.youtube.com/watch?v=GRMGR4NU9eU>
<https://www.youtube.com/watch?v=iwKtXD6uLco>

algunos tienen un tipo de reconocimiento que los hace sujetos de políticas públicas, otros quedan marginados de este tipo de acciones estatales.

Uno de los puntos más álgidos de la protesta se presentó el 25 de enero de 2022, día en que se registró una tragedia: el conductor de un camión de basuras arrolló a una mujer indígena embarazada, quien se dirigía con su hijo de dos años a uno de los parques tomados por los indígenas; los tres murieron en el accidente generando un sentimiento de indignación colectiva en la comunidad indígena, quienes minutos después, como una turba enardecida, cobraron la vida del conductor, un hombre de 55 años, trabajador asalariado y padre de familia.

Aunque en los últimos 16 años se puede reconocer un avance significativo en el reconocimiento de la diversidad étnica en Bogotá, las instituciones de la Alcaldía enfrentan una serie de retos en cuanto al reconocimiento y la garantía de los derechos de los grupos étnicos.

Esta tesis busca evidenciar algunas de esas problemáticas y plantear alternativas en el abordaje de la diversidad étnica por parte de las agencias estatales de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

La investigación plantea una crítica al multiculturalismo de la Constitución de 1991; busca indagar sobre la forma en que se ha institucionalizado el discurso de la interculturalidad como política pública; cuestiona el enfoque poblacional diferencial como política para abordar la diversidad en Bogotá; describe cómo ha sido el proceso de adecuación institucional, y compara los procesos de organización que se generan para entender el uso de la identidad étnica y las dinámicas de participación ciudadana de los grupos étnicos en Bogotá. Además, hace una crítica sobre la manera como se emplea la expresión *grupo étnico* en el ordenamiento jurídico colombiano, utilizado para estudiar las dinámicas de esta población en las ciudades, y desarrolla un análisis de las políticas de diversidad étnica en Bogotá para determinar su enfoque multiculturalista o interculturalista.

Todos estos elementos se enfocan en producir un conocimiento que sirva para los procesos de formulación de políticas públicas relacionadas con la diversidad étnica. Como categorías emergentes, en la investigación se proponen los conceptos de “ciudadanía interseccional” e “interculturalidad analógica” para estudiar las dinámicas de los grupos étnicos en las ciudades y las formas de abordar la diversidad étnica por parte de la estatalidad en el escenario de la ciudad.

*

Este trabajo se termina de escribir cuando se cumplen 30 años de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, en la cual se reconoce explícitamente la diversidad cultural y étnica del país. Como ejercicio investigativo, incita a revisar las categorías propias de los estudios sobre la diversidad –entre ellas la ciudadanía, la etnicidad y el multiculturalismo– para leerlas a la luz del contexto de las dinámicas de los grupos étnicos en Bogotá, lo que implica considerar los cambios institucionales, los modelos de ciudadanía y las políticas implementadas.

En la actualidad, la mayoría de los países presentan la característica de tener una población diversa; están conformados por grupos poblacionales que difieren entre sí tanto en su cosmovisión como en sus prácticas de apropiación del territorio, y de creación, producción y reproducción individual y colectiva de sentido. Para los Estados, reconocer su multiculturalidad implica desarrollar una serie de mecanismos que vayan más allá del simple reconocimiento y garanticen la pervivencia de las diferentes culturas que conforman el país².

Aunque el multiculturalismo se asume hoy como un discurso indispensable en la mayoría de los Estados cuya composición étnica es muy variada, en cada contexto se da un tipo específico de multiculturalismo; como sostiene David Miller (1997), “los términos multicultural y multiculturalismo no tienen un significado claro y fijo” (p.161), y en este sentido se pueden referir a grados distintos de reconocimiento de la diversidad cultural.

Así mismo, Eduardo Restrepo (2004), apoyado en Hall (2010), plantea que el término *multiculturalismo* puede operar en diferentes contextos y articularse de diversas formas: no existe un solo multiculturalismo, sino varias concepciones y materializaciones de este; por su parte, Mosquera (2011) afirma que el multiculturalismo se manifiesta de diferentes maneras dependiendo del contexto en que se implemente: “el multiculturalismo dialoga con la experiencia histórica de cada país” (p.159); en el caso de Colombia, mediante la Constitución Política de 1991 se abrió la posibilidad de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación, pues en esta se reconoce a Colombia como una “nación multicultural y pluriétnica”, reafirmando la diversidad de su población (Art. 7).

² Reconociendo que la diversidad implica considerar múltiples referentes, la propuesta de esta tesis se concentra en la diversidad asociada con los grupos étnicos reconocidos formalmente por el Estado colombiano en la Constitución de 1991.

Una revisión analítica a la literatura sobre el multiculturalismo (Taylor, Kymlicka, González, Tubino, White, Arocena, Castillo, Zapata, Zambrano, Bonilla, Cruz, Restrepo, Meer, Modood, Zapata-Barbero) deja ver claramente que una de sus características es su indeterminación conceptual, y que el principal ataque que recibe es que es un término en el que caben diferentes expresiones de identidades colectivas; en este sentido, enfrenta dos problemas: indeterminación conceptual y ambigüedad semántica en relación con otros términos cercanos como multiculturalidad, interculturalidad e interculturalismo; lo que indican los autores es que para enfrentar estos dos problemas es importante tener un contexto empírico de referencia.

Para esta investigación, se entiende la *multiculturalidad* como un hecho social que expresa la diversidad cultural como característica de la mayoría de los países; *multiculturalismo* como las políticas que abordan la diversidad pero no cuestionan la hegemonía que reproduce las diferencias; *interculturalidad* hace referencia a un conjunto de valores que proponen un tipo de relaciones diferentes con la cultura hegemónica, es un proyecto político que busca el diálogo de saberes; y por *interculturalismo* se entienden las políticas que abordan la diversidad pero asociadas con los valores de la interculturalidad.

Esta propuesta no considera estos términos como opuestos ni antagónicos, sino como complementarios para comprender un contexto determinado.

La mayoría de los países tiene una composición poblacional culturalmente diversa; sin embargo, el tratamiento que el Estado hace a esta particularidad es diferente en cada caso. Una de las formas ha sido la invisibilización de la diversidad, el desconocimiento de esta característica, y otra ha sido su reconocimiento; la transición del primer modelo al segundo ha ocurrido de forma diferente en cada país y ha estado asociada con diferentes factores, desde procesos económicos como la liberalización del mercado, pasando por reformas constitucionales hasta procesos de reivindicación de derechos por parte de los grupos considerados como subalternos. En el contexto político contemporáneo una de las principales problemáticas para los Estados-nación es cómo generar un discurso de identidad nacional que reconozca la diversidad y a la vez mantenga la cohesión; en el intento de dar solución a esta problemática, los Estados han recurrido a diferentes estrategias generando una amplia gama de políticas.

Se pueden identificar dos vías por las que se han desarrollado este tipo de derechos: (i) por vía de la Corte Constitucional, que se refleja en sentencias³. En estas, en diferentes casos relacionados con la vulneración de derechos a partir de demandas concretas, se han desarrollado los principios constitucionales de reconocimiento y protección a la diversidad cultural.

En el contexto colombiano el desarrollo de este tipo de legislación presenta una serie de tensiones que no permiten afirmar que exista una claridad política en torno al manejo que el Estado le da a la diversidad cultural; en términos de Borrero (2014), se da una “dogmática ambivalente”. Así mismo, Uprimny (2011) plantea que la Corte Constitucional ha dado respuesta a cuestiones asociadas con la diversidad cultural bajo tres presupuestos teóricos: liberalismo puro, liberalismo cultural e interculturalismo radical, evidenciando que no hay una posición unánime en el tratamiento de la diversidad en términos de los grupos étnicos.

Y (ii), mediante el diseño de políticas públicas en diferentes niveles (nacional, departamental, municipal). Dentro de estas iniciativas estatales existe una amplia diversidad de concepciones y enfoques –como las acciones afirmativas, los enfoques transversales, las políticas sectoriales o el “enfoque poblacional diferencial”– que responden a factores contingentes, que llevan a que se dé un mosaico de las diferentes formas en que se conciben estas políticas en los diversos contextos locales del país, y que muestran la complejidad de adelantar dichos principios constitucionales.

En este sentido, la política pública es uno de los mecanismos de los cuales se vale el Estado para materializar su acción gubernativa, mediante un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones, las cuales responden a un conjunto de variables que determinan su naturaleza y características⁴ (Roth, 2006; Vargas, 1997). Así, desde el giro político que trajo consigo la carta magna 1991 –al reconocer la responsabilidad del Estado para proteger las diversas culturas–, se ha formulado una serie de políticas que buscan cumplir este objetivo. De ahí que, como lo indica Roth (2006), el análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política,

³ Sentencias: T- 254 de 1994, C-530 de 1993, T-349 de 1994, T-496, C-139 de 1996, T-523 de 1997, SU-510 de 1998, T-266 de 1999, T-002 de 2012, T- 425 de 2014, SU-123 de 2018.

⁴ Para objeto de este trabajo se entiende la política pública como un proceso político, es decir, de relaciones de poder entre diferentes actores, que dependiendo de su capital de poder buscan imponer sus intereses sobre otros actores.

y así mismo busca poner a la luz las posiciones, los intereses y objetivos de esos actores (Roth, 2006).

Estudiar las políticas resulta clave para saber qué tipo de multiculturalismo se implementa en un contexto determinado; el multiculturalismo –entendido como las políticas que se ocupan de la diversidad cultural– presenta diferentes caras en el contexto colombiano, por lo que se dan diversos problemas en torno al manejo que hace el Estado del tema de la diversidad cultural poblacional. Algunos de estos problemas se relacionan con: la tensión entre la identidad nacional y las identidades colectivas de los grupos poblacionales; la tensión entre derechos individuales y derechos colectivos; el fuerte acento indigenista en la Constitución de 1991 para el reconocimiento de grupos, y la precaria alusión a grupos como la población LGBTI, que no están formalmente reconocidos, o no se les reconocen los mismos derechos.

A diferencia de la perspectiva nacional, sobre el multiculturalismo departamental, distrital y municipal se encuentran muy pocas investigaciones que permitan entender qué ocurre localmente, es decir cómo se aplican estas políticas en contextos locales, en unidades administrativas como los departamentos y municipios cuyas dinámicas territoriales son epicentro de conflictos, como por ejemplo las reivindicaciones territoriales y de autogobierno de diversos grupos indígenas en Bogotá. En estos escenarios del ordenamiento territorial se evidencian los retos que se tiene en el campo de la política pública tanto para dirimir conflictos con un fuerte acento cultural como para propiciar el diálogo intercultural en el marco del reconocimiento de derechos.

Como lo afirma Briones (2005), es necesario reconocer las diferencias que opera en el nivel nacional y en el nivel departamental y municipal en cuanto a la diversidad, máxime en países caracterizados por un fuerte centralismo administrativo que tiende a invisibilizar las relaciones sociales en los diferentes niveles en el interior del país.

El multiculturalismo en las ciudades

Como se comentó antes, en el contexto contemporáneo el respeto a la diversidad cultural se plantea como un reto para los Estados liberales, propiciando la creación de una serie de instrumentos para que los grupos étnicos obtengan algunos derechos y los hagan respetar; sin embargo, el proyecto de la modernidad occidental edificó la idea de un Estado culturalmente homogéneo, y mediante el principio de igualdad trató de invisibilizar las diferencias básicas de los grupos poblacionales en pos de una ciudadanía moderna y de

una comunidad imaginada (Anderson, 1993), la cual se imponía como símbolo de la identidad mediante el nacionalismo, como ocurrió con la Constitución de 1886⁵, que proclamaba un Estado católico, con el castellano como única lengua reconocida, centralista y homogéneo culturalmente.

Will Kymlicka (1996) plantea que “son bien escasos los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen al mismo grupo étnico-nacional, los 184 Estados independientes del mundo [afirma] contienen más de 600 grupos de lenguas vivas y 5.000 grupos étnicos” (p.13). En estos contextos multiculturales las expresiones de la diversidad se enfrentan a diferentes condiciones para su reconocimiento, y en temas como los derechos lingüísticos, la autonomía territorial, la participación política y el currículo educativo. Así, los gobiernos han seguido diversas políticas con respecto a las minorías culturales, como por ejemplo el asimilacionismo, el integracionismo y el reconocimiento de la diversidad, o la combinación de varios modelos.

En términos generales, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989) constituye uno de los referentes para la vinculación de los Estados en la adopción de normatividad relacionada con los grupos étnicos. En el contexto latinoamericano es visible un conjunto de cambios propiciados por el reconocimiento de la diversidad cultural, como por ejemplo en la Constitución Política de Colombia, Bolivia y Ecuador, que enuncian claramente su condición de multiculturales o multinacionales. Wade (2010) señala que la mayoría de los países latinoamericanos entraron en un proceso de reorganización en el contexto de apertura al neoliberalismo, y simultáneamente integraron el discurso del multiculturalismo:

desde los años sesenta los movimientos sociales indígenas y, tiempo después, los movimientos sociales afrolatinos comenzaron a organizarse políticamente en las naciones latinoamericanas y a presionar por un cambio. En la década de los noventa, muchos Estados latinoamericanos promulgaron procesos de reforma política y legal que definieron oficialmente a las naciones como multiculturales y pluriétnicas y reconocieron, de una forma u otra, a las minorías étnicas como comunidades específicas y, frecuentemente, como poseedoras de series de derechos. (Wade, 2010, p.475)

⁵ La Carta Constitucional de 1886 estuvo vigente hasta 1991.

Los países de América Latina son plurales dada su diversidad poblacional indígena, afro y otros grupos culturales, lo que hace que la mayoría de ciudades capitales de América Latina presenten la característica de tener una fuerte diversidad en términos de expresiones culturales. En este sentido, la diversidad cultural latinoamericana se puede convertir en insumo para el desarrollo humano o en fuente de tensiones, tanto entre grupos como entre cada grupo y el Estado; es decir que, al ser la multiculturalidad una condición intrínseca del territorio latinoamericano, la implementación de políticas en el escenario de las grandes ciudades receptoras de población con un fuerte acento étnico constituye un campo de estudio en la implementación de políticas multiculturales.

Como lo plantea Doménech (2003), en América Latina la problemática multicultural difiere según la realidad étnica de cada país; aquí se presentan diferentes tipos de políticas orientadas a la diversidad étnica, por lo que es un reto indagar –desde una perspectiva relacional– acerca de las formas en que las ciudades capitales abordan la diversidad cultural.

Cada país latinoamericano presenta una particularidad concreta, razón por la cual no serían comparables en estricto sentido; sin embargo, sí se puede realizar un contraste a partir de las características de las políticas para abordar su multiculturalidad, por ejemplo en Ciudad de México un peso hacia los pueblos indígenas originarios, o Montevideo con un fuerte énfasis en lo afrodescendiente o afrouruguayo y precario en relación con lo indígena.

En el caso de Ciudad de México, Albertini (1999) señala que, a pesar de la complejidad para el registro censal de los grupos indígenas, al menos 500.000 habitantes de la ciudad son indígenas, por lo que es posible afirmar que Ciudad de México es la principal metrópoli indígena del continente americano. Por otra parte, como lo reseña Arocena (2007), Uruguay es un país multicultural que por mucho tiempo construyó un discurso de homogeneidad cultural: “lo que sostenemos es que el Uruguay es un país multicultural que históricamente ha tratado a sus minorías culturales desde una perspectiva asimilacionista y debería implementar políticas multiculturales de reconocimiento a su diversidad” (p.18). Así se evidencia la pertinencia de considerar los cambios que se vienen dando en cada una de estas ciudades capitales en la atención de grupos étnicos en términos de políticas públicas, espacios de participación institucionales y creación de oficinas y dependencias encargadas de los asuntos étnicos, como la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México (SEPI), creada en 2018, y en

Montevideo la Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes (SEERPM), con antecedentes desde 2003 pero formalizada en 2016. El reconocimiento a la diversidad es un proceso que está en la agenda política de estas grandes ciudades que no solo son receptoras de población migrante, sino que también en ellas habitan pueblos originarios desde antes del proceso de colonización española. Estas ciudades empiezan a reconocer su carácter multicultural en los discursos de política pública y han llevado a cabo procesos de transformación institucional creando agencias estatales encargadas de la atención de los asuntos étnicos.

En el mundo contemporáneo nos enfrentamos al tema de la identidad y de la política identitaria, que trae complejidades por relacionarse con la etnicidad y la ciudadanía, ya que para reconocer derechos colectivos y con matiz identitario, los Estados deben repensarse posicionando el reconocimiento a la diversidad como un eje de sus políticas. Como señala Parekh (2005),

las identidades se valoran o se devalúan según los lugares que ocupan quienes las ostentan en el marco de la estructura de poder prevaleciente. Las mujeres, los gays, las minorías culturales, etc. [...] no pueden hacer realidad sus identidades o expresarlas allí donde no existen la libertad necesaria para la autodeterminación, un clima conducente a la diversidad, recursos materiales y oportunidades, sistemas legales adecuados, etc. (p.15)

Como se planteó, el multiculturalismo y el multinacionalismo son características presentes en la mayoría de los Estados-nación, en donde, en cada contexto, las relaciones entre estos grupos y entre cada uno de ellos y el Estado asume manifestaciones con diferentes grados de radicalidad. Actualmente los conflictos interétnicos están presentes en todo el mundo y revisten diferentes magnitudes, algunos más radicales que otros; estos no surgen simplemente por el hecho de que existan diferencias entre las poblaciones que comparten un territorio, sino que se presentan en el momento en el cual esas diferencias étnicas son utilizadas dentro de la acción política de reivindicación identitaria. El discurso identitario, aunque se basa en unos cimientos culturales específicos –como por ejemplo la lengua o la religión–, se transforma asumiendo dimensiones políticas. Castillo (2005) plantea que

los cambios en el imaginario de la Nación, las transformaciones en el Estado unitario, los procesos de refabricación de la identidad y el uso instrumental de la diferencia que han hecho los actores étnicos en la lucha política merecen ser indagados porque constituyen la irrupción de la identidad, una de las tendencias más significativas en la era del capitalismo global. (p.21)

En este sentido, la identidad y su relación con la ciudadanía constituye un factor determinante en el análisis del multiculturalismo.

Desde diferentes perspectivas, autores como Taylor (1991), Kymlicka (1996, 2003, 2009), González (2007, 2009, 2016), Mosquera (2005, 2009, 2010, 2011) señalan dos críticas centrales: por un lado, la idea de que un Estado culturalmente homogéneo es imposible de concebir, por eso cuestionan la supuesta neutralidad del Estado para manejar la diversidad cultural, planteando que siempre se privilegia una serie de aspectos sobre otros para edificar la cultura y la identidad nacional; y por el otro lado, son claros en expresar que la idea clásica de ciudadanía concebida de forma abstracta y homogénea se queda corta para dar cuenta de una serie de expresiones políticas que se nutren de aspectos culturales, de ahí la importancia de indagar por otras concepciones de ciudadanía como: ciudadanía diferenciada (Young, 1990; Mosquera, 2009), ciudadanía multicultural (Kymlicka, 1996), ciudadanía intercultural (González, 2007; Tubino, 2003, 2005b, 2007b, 2009, 2011), o, como se plantea en esta investigación, la ciudadanía interseccional. Estas variaciones del concepto abstracto resaltan la importancia de la reflexión teórica en torno a esta categoría; las reclamaciones identitarias exigen una revisión que permita interpretaciones de la ciudadanía más acordes con los procesos contemporáneos.

Uno de los aspectos que se destacan de esta investigación es su enfoque en la ciudad para estudiar las políticas orientadas a la diversidad cultural, que en la mayoría de los estudios hacen referencia al nivel nacional. White (2019) es uno de los autores contemporáneos preocupados por el análisis de las ciudades interculturales, y plantea distinciones entre multiculturalismo e interculturalismo como una forma de aproximarse a la complejidad del análisis del tratamiento a la diversidad en las ciudades:

es interesante, no solo porque las ciudades son más cercanas a la realidad de los ciudadanos, sino también porque el análisis de esas realidades de terreno resaltan las contradicciones y las paradojas de los modelos de gestión de la diversidad, que a menudo se fundan en la identidad nacional. (p.27)

En este sentido, constituye un reto establecer si en Bogotá se implementan políticas asociadas con el multiculturalismo o con el interculturalismo. Hacer énfasis en la ciudad y analizar las dinámicas de participación ciudadana de los grupos étnicos pone en cuestión varios elementos de las teorías de la ciudadanía y del multiculturalismo.

Particularmente Bogotá se ha caracterizado por ser el destino de varias corrientes migratorias de todas partes del país, y son diversas las causas que originan esta

movilización de personas a la capital: desplazamiento forzado, búsqueda de oportunidades laborales y académicas, etc. En Bogotá viven alrededor de 8 millones de personas, de las cuales 87.878 pertenecen a los grupos étnicos reconocidos por la administración distrital: 19.063 indígenas, 66.934 afrocolombianos, 1.060 raizales, 603 rom o gitano, y 218 palenqueros (DANE, 2019). Este hecho configura una ciudad en la que coexisten diversas culturas y en donde es necesario adoptar criterios de interculturalidad que reconozcan la diferencia y brinden espacios de participación para estos grupos poblacionales. Encontrar soluciones políticamente viables ante esta situación constituye un desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad.

Problematizando esta característica de multiculturalidad en los Estados y las políticas para abordarla –es decir, el multiculturalismo en los Estados–, encontramos que en el caso específico de Bogotá se ha dado una serie de procesos que es pertinente estudiar para entender qué tipo de multiculturalismo implementa la administración distrital en la ciudad, a partir de la pregunta: ¿las políticas públicas y los programas en Bogotá buscan construir una ciudad intercultural y propician el diálogo intercultural?

Bogotá se constituye como un territorio multicultural; en ella tienen presencia diversos grupos poblacionales que reivindican una serie de derechos con un fuerte acento cultural, ya que su identidad se visibiliza mediante sus prácticas culturales, configurando un contexto social en el que la identidad se expresa no solo en espacios privados, sino que también se manifiesta en el ámbito público asumiendo un carácter político. En este sentido resulta pertinente indagar: ¿cómo el gobierno distrital genera políticas para atender la diversidad poblacional?, ¿cómo se materializa el multiculturalismo en Bogotá?, ¿cómo los diversos grupos reconocidos por el Estado se constituyen en actores sociales e inciden en la política a partir de su identidad colectiva?, ¿en qué condiciones las comunidades étnicas que viven en Bogotá hacen ejercicio de la ciudadanía diferenciada, es decir, cómo se relacionan con la administración distrital, qué demandas tienen, en qué escenarios se negocia? y cuestionar la diferenciación que se hace de los grupos poblacionales en Bogotá mediante la indagación por el papel de la identidad y de las prácticas culturales en el ejercicio de ciudadanía.

Los diversos grupos étnicos que viven en Bogotá asumen dinámicas diferentes en su relación con la administración distrital; esta relación está mediada por varias situaciones, como por ejemplo el grado de organización, el reconocimiento o no reconocimiento por parte de la administración distrital, las dinámicas de participación, las razones de su migración a la ciudad, y la raigambre de las prácticas culturales, entre otras, de ahí, el

interés en describir y comparar los procesos de organización y participación ciudadana de los grupos étnicos que viven en Bogotá.

En contextos ajenos a sus territorios de origen, los grupos buscan acumular un capital simbólico que les dé legitimidad para ser reconocidos como interlocutores para la administración distrital, entran en una dinámica para lograr visibilizarse en la ciudad, donde las prácticas culturales y los procesos de patrimonialización desempeñan un papel central al otorgarle valor simbólico a una serie de manifestaciones y diferentes tipos de estéticas (gastronomía, atuendos, corporalidades, lenguas, expresiones y ritmos musicales, etc.), es decir que a partir de sus prácticas cotidianas logran visibilizarse en un contexto urbano diferente a sus territorios de origen; cuando han sido reconocidos entran en relación con diferentes dependencias de la administración distrital.

Se hace referencia a los procesos del ejercicio de la ciudadanía por parte de los grupos étnicos reconocidos por el Estado en el nivel distrital de Bogotá, para indagar por las diferentes concepciones de la ciudadanía, tomando como referente la ciudadanía considerada de forma homogénea y abstracta, hasta las formas de ciudadanía diferenciada que se definen a partir del género, la raza, la edad etc., y que constituyen el sustento de la construcción de la ciudadanía interseccional.

Esta investigación pretende brindar elementos de análisis para cuestionar: (i) si la diferenciación propuesta por el enfoque poblacional-diferencial ha permitido avances hacia el diálogo intercultural, o si, por el contrario, ha yuxtapuesto los diferentes grupos en una especie de mosaico de la diversidad cultural pero fragmentado y sin diálogo intercultural, y (ii), la definición que se hace de la noción de grupo étnico, destacando que uno de los problemas después del reconocimiento formal por parte del Estado a ciertos grupos étnicos radica en que se trata de objetivar lo que podríamos denominar “actor étnico”, es decir, una definición de las características de lo que es un grupo étnico en el ordenamiento jurídico colombiano.

Como marco analítico para adelantar el análisis del multiculturalismo en Bogotá se proponen tres ejes, el primero relacionado con la discusión sobre las identidades étnicas y su potencial uso en contextos de negociación con el Estado; el segundo, con las formas contemporáneas del ejercicio de la ciudadanía amalgamadas con elementos identitarios, y el tercero con las tensiones en torno a la posibilidad de distinguir entre enfoques multiculturalistas e interculturalistas en las políticas públicas.

Esta investigación aborda el tema de la interculturalidad en la política pública en la ciudad, partiendo de la idea de que, con el reconocimiento constitucional de 1991, se gestaron

algunas relaciones entre el Estado y los grupos étnicos que han propiciado un escenario institucional para que Bogotá transite hacia la consolidación de una ciudad intercultural en términos de política pública. El planteamiento de una hipótesis de trabajo exige considerar que el reconocimiento constitucional no garantiza un cambio en las condiciones de vida de los grupos étnicos, ya que después de 30 años del multiculturalismo de 1991 las condiciones de vida de los grupos étnicos en Colombia no han mejorado, pero los grupos étnicos sí pueden agenciar procesos de organización y participación ciudadana que inciden directamente en los procesos de identificación étnica y cultura política.

En una sociedad con una desigualdad tan fuerte como la colombiana, obtener beneficios del Estado se convierte en una estrategia de supervivencia para los sectores sociales con menos recursos. La variable de reconocimiento étnico se ha convertido en un canal de comunicación entre los integrantes de los grupos y los representantes del Estado en los diferentes niveles de la gestión pública, que permite la garantía de unas acciones afirmativas.

Las formas de organización de los grupos se ven mediadas por los requisitos que impone la institucionalidad para reconocerlos como actores étnicos. Para negociar con el Estado, los grupos étnicos asumen formas de organización estratégicas para el contexto institucional, de modo que en un mismo grupo se puede identificar más de una organización que compite por la legitimidad de la representación, lo que evidencia que las formas de organización étnicas no se corresponden exclusivamente con aquellas estructuradas para la interacción con el Estado. El contexto institucional exige que las organizaciones de los grupos cumplan con una serie de requisitos –como el registro ante el Ministerio del Interior, el registro en la Cámara de Comercio, y la Dirección de Impuestos– para poder contratar o recibir recursos directamente y ser considerado como un actor étnico; sin embargo las dinámicas de participación ciudadana y de cultura política en cada grupo son diferentes y se ven coaccionadas por este entramado burocrático.

Hipotéticamente se plantea que las reivindicaciones de los grupos étnicos, la suscripción de acuerdos internacionales y la llegada al gobierno de la ciudad de propuestas progresistas se pueden considerar como tres factores que inciden en que Bogotá haya avanzado hacia un contexto de política de reconocimiento de la diversidad que transita hacia la interculturalidad como referente político, tránsito que se ha dado gracias a las transformaciones institucionales, el reconocimiento de derechos a los grupos étnicos y la formulación de políticas públicas. La confluencia de estos elementos ha generado un

escenario de interacción entre la estatalidad y los grupos étnicos que es importante estudiar ante la poca producción de trabajos que aborden los asuntos étnicos en Bogotá. En este sentido, la línea de trabajo parte de reconocer tres ejes de análisis, cada uno de ellos asociados con complejos procesos sociales, así: (i) la condición de multiculturalidad de los Estado-nación se ha abordado de forma diferente en cada uno de los casos; cada experiencia constituye el modo particular de cada país de adelantar una serie de medidas para reconocer las diversas expresiones de identidad de sus habitantes, (ii) las nuevas dinámicas de reconocimiento de los derechos culturales son agenciadas por tratados internacionales vinculantes a diferentes Estados de Occidente, propiciando que el reconocimiento constitucional genere las condiciones legales e institucionales para que los grupos reivindiquen sus derechos, y (iii) los grupos étnicos se han organizado para incidir políticamente en los diferentes países; diversas expresiones de estos grupos se han considerado como movimientos sociales con altos grados de organización que movilizan fuerzas políticas que ejercen presión frente a las elites hegemónicas en cada país.

Como hipótesis de trabajo se considera que, por una parte, los grupos étnicos que se encuentran en las ciudades rompen con el molde de actor étnico establecido en el ordenamiento jurídico colombiano, pues las políticas tienen un fuerte esencialismo para el reconocimiento de la diversidad; en este orden de ideas, se considera que la ambigüedad conceptual en torno al multiculturalismo distorsiona los propósitos de las políticas, ya que la forma en que el Estado gestiona la diversidad presenta dos caras: por un lado, imponiendo requisitos y condicionando el reconocimiento, ya que pone en duda la etnicidad de los grupos y por ende la legitimidad de sus reclamos; y por el otro, bajo la lógica de la mercantilización de la diversidad, la utiliza como eslogan de la imagen de un Estado multicultural, ante lo cual se generan estereotipos en torno a lo étnico que difieren del sujeto étnico en la ciudad. Las mujeres y los hombres que integran los diferentes grupos étnicos y que habitan la ciudad presentan una diversidad que sobrepasa la clasificación hecha por el Estado con el fin de focalizar las políticas públicas, ya que tradicionalmente se ha pensado al actor étnico desde un punto de vista de la diversidad asociada con el folclore, y cuando estos actores colectivos asumen una dinámica de reivindicación de otro tipo de derechos más allá de los culturales fisuran el molde del ordenamiento jurídico colombiano.

En el contexto colombiano las dinámicas de reconocimiento de derechos colectivos en la ciudad se dan de forma diferente que cuando se reconocen derechos en comunidades concentradas territorialmente en zonas rurales. En las ciudades receptoras de población

étnica migrante el manejo de la política pública asociada con la diversidad se ve afectada por el modelo culturalista y rural del ordenamiento jurídico colombiano, ya que la mayoría de los grupos que llegan a la ciudad procedentes de diferentes lugares del país no cumplen algunos requisitos que se les exige para ser reconocidos como sujetos de derechos colectivos.

Por otra parte, el reconocimiento constitucional –a pesar de sus paradojas y contradicciones– agencia procesos de empoderamiento por parte de los grupos étnicos para la reivindicación de sus derechos, es decir que las condiciones de reconocimiento legal ayudan a que en la ciudad los integrantes de estos grupos hagan un ejercicio ciudadano fortaleciendo la constitución de ciudadanías diferenciales. Los efectos en los grupos se pueden delinear en dos niveles: internamente, en la agencia que producen en términos de organización, participación ciudadana y cohesión social, y externamente, en términos del uso racional que se hace del discurso de la identidad étnica para obtener recursos y políticas públicas focalizadas en la diversidad étnica.

Por esta razón, el estudio de las dinámicas de los grupos étnicos en Bogotá no se podría basar solo en sus características culturales, ya que esto reproduciría el culturalismo en el estudio de lo étnico, de ahí la decisión metodológica de estudiar las relaciones de los grupos étnicos con la estatalidad, y para esto se toman como referente de análisis las organizaciones y las dinámicas de la participación ciudadana de los grupos étnicos en Bogotá, planteando como hipótesis que las relaciones con la estatalidad influyen en los procesos de identificación étnica generando procesos de organización en los grupos, y que los grupos pueden utilizar la identidad étnica para lograr el reconocimiento de derechos diferenciados en un contexto en el que la etnicidad se convierte en un recurso en disputa tanto nacional como en las ciudades.

Los grupos étnicos emergen como un actor político en las ciudades que implican un reto para la forma como se ha pensado las políticas multiculturales. Este actor político se ha constituido a partir de la disputa con el Estado y de una dinámica de distinción de cada grupo frente a otros y frente a la sociedad mayoritaria. Para los grupos que reivindican derechos colectivos haciendo un ejercicio de ciudadanía, la identidad étnica ocupa un lugar central, ya que desde allí se estructuran los discursos políticos de las organizaciones que asumen la representación de los grupos frente a la estatalidad. Los grupos étnicos han diseñado estrategias de organización y participación ciudadana que les permitan incidir en las políticas para gestionar la diversidad. Un eje de análisis debe ser indagar por la agencia que producen los diferentes actores que intervienen en los procesos de política pública, es

decir que no necesariamente los cambios institucionales y la implementación de políticas obedece a una intención exclusiva del Estado, sino que también pueden obedecer a conquistas en la lucha por el reconocimiento de los grupos étnicos.

Por estas razones, Bogotá, con todas sus características de poblamiento, se vuelve un referente para estudiar: ¿cuáles son las prácticas y los discursos con los que la administración distrital aborda la diversidad cultural y los procesos de participación ciudadana de los grupos étnicos que habitan en Bogotá? A partir de esta pregunta, la investigación se planteó como objetivo general: comprender las dinámicas relacionadas con el multiculturalismo como política pública en Bogotá. En este sentido, se busca comprender las dinámicas y tensiones entre: *Actores* (institucionales, representantes de grupos étnicos), *Procesos* (de organización y participación ciudadana) y *Ámbitos* (consejos de participación ciudadana, escenarios promoción diversidad cultural), en términos de los *Discursos* (políticas, caracterizaciones de los grupos) y las *Prácticas* (de diálogo entre los grupos étnicos y el Estado) que se dan en torno al multiculturalismo como política pública y la participación ciudadana de los grupos étnicos en Bogotá en el periodo 2004-2019 (figura 1), mediante las prácticas y los discursos con los que la administración distrital de la ciudad aborda la diversidad cultural y los procesos de participación ciudadana y diálogo con los grupos étnicos entre 2004 y 2019⁶.

⁶ La revisión documental realizada y los primeros acercamientos con los actores fueron útiles para argumentar por qué se escogió el periodo 2004-2019 para realizar un análisis sobre las políticas relacionadas con la diversidad cultural en términos de grupos étnicos, ya que, como se evidenciará, antes de 2004 es mínimo o casi nulo el interés por el reconocimiento de la diversidad étnica y, por ende, el diseño de políticas que respondan a esta característica. En principio se había planteado el periodo 2004-2016, pero este se modificó en la medida en que se encontraron elementos de análisis importantes sobre las políticas sobre diversidad étnica en Bogotá. En el desarrollo de la investigación se siguieron presentando cambios importantes que evidenciaron un proceso de implementación de planes de acciones afirmativas y la creación de nuevos espacios de participación. En este sentido, el periodo de análisis se extendió al 2019, ya que coincidía con el final de un periodo de gobierno de la ciudad, la culminación de la implementación de plan de acciones afirmativas y la culminación del tiempo de investigación (estudios doctorales). Como se evidenciará, el periodo 2004-2019 es significativo en las políticas para grupos étnicos y para el propósito de la construcción de una ciudad intercultural. Es importante resaltar que la investigación se viene llevando a cabo hace 5 años y que su objeto (el multiculturalismo en Bogotá) es dinámico, en la medida en que durante todo este tiempo ha venido cambiando la estructura institucional y la formulación e implementación de políticas. En este sentido también es un análisis sobre el cambio social expresado en la relación de la estatalidad de Bogotá con los grupos étnicos reconocidos formalmente.

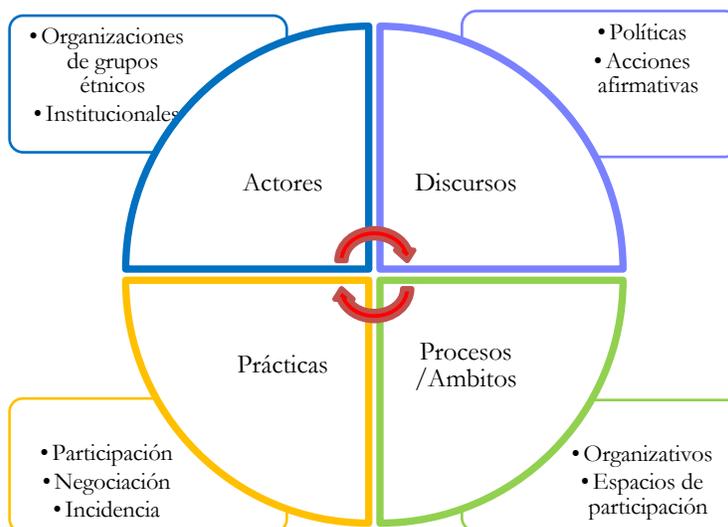


Figura 1. Esquema de la investigación.

Como objetivos específicos, la investigación plantea: (a) analizar la fundamentación conceptual de las políticas relacionadas con la interculturalidad en Bogotá en el periodo 2004-2019; (b) analizar la organización institucional en términos de espacios de participación y diálogo con los grupos étnicos en Bogotá; (c) describir los procesos de participación ciudadana de los grupos étnicos que viven en Bogotá, y (d) analizar el uso de la identidad en el ejercicio ciudadano de los grupos étnicos en Bogotá.

Con estos objetivos se busca analizar el papel de la etnicidad en la interacción entre los representantes de los grupos y las agencias estatales encargadas de los asuntos étnicos; por un lado, el estudio de los grupos étnicos se hace a partir de las organizaciones que se identificaron en el análisis de los espacios de participación, en los cuales la identidad étnica y el autorreconocimiento étnico se pueden ver como herramientas para lograr el reconocimiento estatal y la reivindicación de derechos colectivos, y por el otro, el estudio del Estado se hace a partir de las agencias responsables de los asuntos étnicos, las políticas públicas y los funcionarios que intervienen en estos procesos, en los cuales la etnicidad se convierte en un conjunto de requisitos que deben cumplir los grupos para que se dé el reconocimiento, es decir que, desde su autoridad legal, el Estado condiciona el acceso a derechos a las comunidades étnicas, ya que, si no cumplen una serie de características no son valoradas como étnicas.

Considerando estos elementos se puede plantear que la etnicidad es un campo en disputa (Herrera, 2018) que queda envuelto en las dinámicas de las políticas públicas en lo que denominaré *la estatalización de la diversidad étnica*.

Estudiar la estatalidad. Metodología

Hace 20 años cuando llegué a estudiar a Bogotá tenía la imagen de una ciudad fría, insegura y que brinda oportunidades que en otras regiones del país escasean. Poco sabía de la diversidad étnica que contenía esta ciudad, creía que las personas que migraban a la ciudad se despojaban de sus tradiciones al entrar en contacto con un contexto cosmopolita de profundo individualismo, y pensaba que para estudiar la diversidad cultural de este país me debía trasladar a un lugar alejado y buscar algún grupo que tuviera ciertas formas de aislamiento para la preservación de su cultura.

Diez años después, cuando tuve la oportunidad de coordinar un ejercicio de formulación de una política cultural para Bogotá, el *Plan Decenal de Cultura de Bogotá 2012-2021*, pude conocer no solo la diversidad de expresiones sino también la forma en que esas diferencias son el referente de procesos de participación ciudadana; observé además que los grupos étnicos, cada uno con sus diferencias, participaban en el espacio público e institucional a partir de su diversidad étnica. Este proceso de formulación de política pública me facilitó la inmersión en las dinámicas de participación de los grupos étnicos, ya que fueron actores importantes en dicho proceso, privilegio en el acercamiento a estos espacios que me permitió conocer la riqueza cultural de estas colectividades. A pesar de quedar cautivado por los atuendos, las lenguas y expresiones culturales, la mirada sociológica ya cultivada despertó una serie de cuestionamientos sobre las dinámicas de los grupos étnicos en Bogotá: ¿cuántos son?, ¿dónde están ubicados? ¿hace cuánto tiempo están en la ciudad? ¿cómo es su relación con la Alcaldía de Bogotá?

El establecimiento de un marco de referencia y su posterior desestabilización a partir de categorías emergentes me demostraron que la investigación debe incorporar elementos de reflexividad que permitan no solo tener una mirada transdisciplinar, sino también que en el mismo proceso surjan nuevas posibilidades de interpretación de los procesos estudiados.

Como guía para transitar este camino diseñé una estrategia metodológica que busca servir de herramienta para comprender las dinámicas y tensiones entre: *Actores, Procesos y Ámbitos*, en términos de los *Discursos* y las *Prácticas* que se dan en torno al

multiculturalismo como política pública y la participación ciudadana de los grupos étnicos en Bogotá en el periodo 2004-2019.

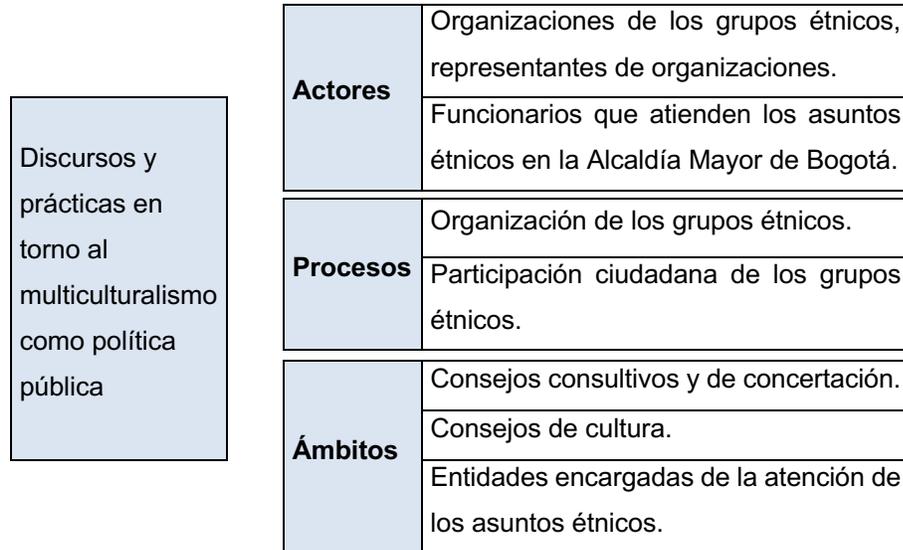


Figura 2. Estructura de la investigación.

Esta propuesta investigativa se concibe como un ejercicio transdisciplinar, ya que el estudio de procesos culturales contemporáneos implica una perspectiva que no se confine en fronteras disciplinares que fuerzan los objetos de investigación a ser estudiados limitadamente. La investigación se concibe de corte analítico e interpretativo, con enfoque cualitativo, asociado con el análisis cultural como perspectiva investigativa que busca romper con las dinámicas disciplinares para el estudio de aspectos sociales. La perspectiva de análisis se puede asociar con los estudios culturales⁷, complementado por elementos del análisis de política pública; en este sentido, la cultura se concibe como un proceso

⁷ Los aportes de Stuart Hall (2010) son significativos en esta propuesta, ya que a la vez que aportan elementos teóricos, implican también una apuesta metodológica y epistemológica. Plantea discusiones que permiten ubicar algunos de los debates que se dan en los estudios culturales y que se relacionan con aspectos del tema propuesto: por un lado, un cuestionamiento al eurocentrismo como marco único para el trabajo teórico, y por otro lado la importancia de las categorías de etnicidad para el análisis social conectando los asuntos del multiculturalismo con la identidad y la participación política.

social en el que están inmersas las personas en un entramado de relaciones de poder. Estudiar la cultura como un proceso permite interpretar la ciudadanía como un proceso cultural y no simplemente desde su visión legal formal.

Desde el análisis de política pública, esta se concibe como un proceso de construcción social resultado de la interacción entre el Estado y la sociedad mediado por la gobernabilidad. Roth (2006) considera el análisis de las políticas públicas como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas, que permite adquirir conocimiento sobre el Estado a partir del análisis de sus actuaciones concretas y la identificación de actores que intervienen en el proceso, así como sus posiciones e intereses.

Como plantea Martínez (2022), el estudio de las políticas públicas se debe orientar a un enfoque que no las considere como un hecho fijo sino como un objeto de análisis que “pueda develar las constelaciones de actores, operaciones e intereses que configuran las decisiones, así como su implementación y los efectos que estas traen consigo” (p.264).

De esta forma, Martínez (2022) plantea dos enfoques: por un lado, los que dirigen su objetivo a los efectos que las políticas públicas producen en la vida de las poblaciones a las cuales se dirigen, y por el otro, los que dirigen su atención en las interacciones entre los funcionarios y operadores de las políticas públicas y las poblaciones asistidas a partir del examen de las prácticas y representaciones desplegadas por unos y otros en esta interacción (p.271).

Esta propuesta busca integrar elementos de estos enfoques para ahondar en la comprensión de las dinámicas de interacción en los procesos de concertación de políticas públicas de diversidad étnica en Bogotá y del papel de la identidad étnica en los procesos de interacción entre los grupos y la estatalidad, lo que implica reconocer la etnicidad como un recurso en disputa.

Tomando como referente la importancia del trabajo etnográfico para la investigación, este análisis se complementa con el enfoque de la etnografía del Estado, entendiendo la etnografía como una “[...] concepción y práctica de conocimiento que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros” (Guber, 2001, pp.12-13). Buscando aproximaciones a las múltiples miradas situadas de los actores en los procesos de política pública, y para comprender los procesos entre ciudadanía y política pública, se tienen en cuenta tres dimensiones de análisis: (i) las narrativas sobre el Estado, (ii) las maneras de ver del Estado, y (iii) los efectos del Estado (Rivas, 2017).

La perspectiva de la etnografía del Estado (Chaves, 2017; Zambrano, 2017; Rivas, 2017) surge durante el proceso investigativo como una forma de indisciplinar mi formación como sociólogo y para cambiar la forma de concebir el Estado. En este sentido, prefiero optar por la denominación “etnografías de la estatalidad”, con la intención de contribuir a una perspectiva del Estado diferente al intento de reificación, ya que la etnografía permite estudiar la estatalidad como un proceso histórico, dinámico, de las relaciones de poder. La observación multisituada⁸ se convirtió en una herramienta importante para registrar las dinámicas que los diferentes actores entretejen en torno al multiculturalismo como política de reconocimiento a la diversidad étnica en Bogotá. En este sentido se realizaron ejercicios multisituados en diferentes espacios de interacción entre los grupos y los funcionarios – como los espacios de participación y las diferentes agencias estatales encargadas de los asuntos étnicos–, en los espacios de participación, en los escenarios de conmemoración, en las sedes de las organizaciones de cada grupo, como la casa de pensamiento indígena, los quilombos y las casas de pensamiento intercultural.

Para lograr los objetivos específicos se propone como estrategia metodológica agruparlos en dos componentes, un primero con mayor énfasis en analizar la política pública y estudiar los discursos en torno a la diversidad cultural y la interculturalidad inmersas en los documentos de política pública y en los cambios institucionales, y un segundo enfocado en las características de los grupos étnicos y las formas de participación ciudadana en escenarios institucionales.

Se propone realizar: a) un análisis de los discursos en torno a la interculturalidad como política pública, que se complementa con un b), análisis de la arquitectura institucional que atiende la diversidad étnica en la Alcaldía Mayor de Bogotá. c) Como unidad de análisis de los grupos se toman las formas de organización establecidas para el diálogo con las estatalidad, y desde una perspectiva relacional se contrastan las diferentes formas en cada

⁸ Fue una herramienta importante para entender las características de los actores y sus redes de movilidad en torno a la interacción con las entidades de la Alcaldía, es decir que no se trataba de un ejercicio como aquel que se desarrolla en un resguardo indígena, donde resulta más fácil identificar las relaciones entre los actores. La dispersión de los hogares por toda la ciudad dificultó el desarrollo del trabajo de campo así como las dinámicas de aislamiento preventivo producto de la pandemia Covid-19, sin embargo, rescato la importancia de esta perspectiva de análisis para el estudio de los procesos de política pública.

uno de los grupos, y d), una vez identificados estos actores se analizan los espacios de participación y concertación para cada uno de los grupos.

Técnicas como la observación en los escenarios estatales, el análisis documental y las entrevistas constituyen las principales herramientas de recolección y análisis de la información pertinente para entender las dinámicas del multiculturalismo en Bogotá. Como insumos de información empírica, la investigación se fundamentó en las siguientes fuentes de información:

- El trabajo de campo se estructuró sobre la base de un ejercicio de observación multisituada en los espacios de participación: consejos de cultura y consejos consultivos y de concertación; en las entidades encargadas de los asuntos étnicos de la ciudad: Gerencia de Etnias, Subdirección de Asuntos Étnicos, y en escenarios de promoción de la diversidad étnica –conmemoraciones, ferias, eventos académicos etc.– asociados con los grupos étnicos.
- El trabajo de campo para la investigación se realizó en diferentes momentos⁹. Un primero, en el cual se realizó una serie de observaciones de las dinámicas de participación de los grupos étnicos en la formulación participativa del Plan Decenal de Cultura de Bogotá 2012-2021, en los cuales tuve la oportunidad de ser el coordinador del equipo de contratistas que elaboró dicho documento de política cultural. Este trabajo, adelantado en 2010 y 2011, me permitió contar con información de los procesos de consulta con los grupos, que fueron la base del archivo investigativo. El segundo momento se lleva a cabo entre 2017 y 2019, época en la que complementariamente a los estudios doctorales inicié una observación analítica de lo que venía ocurriendo con la agenda pública sobre asuntos étnicos en la Alcaldía de Bogotá. Este momento se vio interrumpido por las restricciones a la movilidad que trajo consigo la emergencia sanitaria declarada por la pandemia de COVID-19, lo que afectó considerablemente el plan de trabajo. En este sentido, el tercer momento del trabajo de campo se dio en medio de la pandemia y se orientó a entrevistas de funcionarios sobre asuntos étnicos y representantes de los grupos.

⁹ Interrumpidos y afectados por las dinámicas de la pandemia, que generaron bastantes obstáculos para el trabajo de campo.

El análisis del ciclo de políticas públicas para el reconocimiento de la diversidad étnica durante el periodo de 2004-2019 busca estudiar la fundamentación conceptual de las políticas de diversidad étnica en Bogotá. La propuesta plantea concentrarse en las políticas dadas entre 2004 y 2019: ¿qué políticas formula la estatalidad en el orden distrital para atender la diversidad en términos de grupos étnicos?, ¿cuáles son los fundamentos conceptuales de las políticas públicas?, ¿cuál es la diferencia en los enfoques de las políticas culturales?, ¿qué tipo de ciudadanía proponen estas políticas?, ¿qué tipo de multiculturalismo se materializa en Bogotá? Es decir, se busca un análisis de los principales conceptos y orientaciones teóricas que fundamentan estas diferentes líneas de política.

Todo el conjunto de políticas de diversidad étnica aprobadas en el periodo 2004-2019 se trabajó con la técnica del análisis documental, con el fin de estudiar la fundamentación conceptual de aquellas relacionadas con la diversidad étnica en Bogotá, entre estas la política cultural, las políticas relacionadas con los grupos étnicos en Bogotá y los discursos en torno a la interculturalidad como política pública. Esto me implicó hacer un inventario riguroso y sistemático que me permitió organizar un normograma sobre diversidad étnica en Bogotá. Así, identifiqué y seleccioné los datos que se presentan en forma de documentos escritos, que por sus características en términos de contenido y procedencia resultan pertinentes para abordar el objeto de investigación acerca de los discursos y la fundamentación conceptual de las políticas culturales y las políticas dirigidas a grupos étnicos.

Para proceder a dicho análisis se establecen categorías de estudio de los documentos de política pública, se elaboran matrices para cada eje de análisis, se elaboran cuadros comparativos para profundizar el análisis, y a partir de allí se presentan los resultados. Estos documentos se constituyen en datos (fuentes secundarias) para ser analizados a partir de una categorización idónea al objeto de estudio, mediante la identificación de categorías claves como multiculturalidad, interculturalidad, diversidad cultural, ciudadanía, prácticas culturales, derechos culturales, identidad y grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes, rom y raizal), para conocer los planteamientos que existen en torno a estas categorías en los documentos de política referenciados; sin embargo, el tratamiento a los documentos fue diferencial en razón de su particularidad, por lo que se organizaron en tres grupos: a) planes de desarrollo, b) políticas culturales, y c) políticas a grupos étnicos.

El análisis de los planes de desarrollo busca resaltar los objetivos, fundamentos, principios políticos, estrategias y programas relacionados con la diversidad cultural por medio de la identificación de dichas categorías en cuanto a la manera como se expresan los discursos en torno a estas.

Tabla 1. Planes de Desarrollo Bogotá

Planes de Desarrollo	
Periodo	Nombre del Plan
2001-2004	Todos del mismo lado
2004-2008	Bogotá sin indiferencia
2008-2012	Bogotá positiva
2012-2016	Bogotá humana
2016-2020	Bogotá para todos

Para el análisis de la política cultural se tomaron los documentos de política elaborados entre 1998 y 2019, focalizando el estudio en ubicar las categorías de análisis y ver qué uso se les da en dichos documentos; se propone identificar la fundamentación conceptual de la política cultural de Bogotá. Del análisis a los planes de desarrollo y las políticas culturales se identificó el “enfoque poblacional diferencial” como principal dispositivo de política pública para gestionar la diversidad.

Tabla 2. Políticas culturales

Políticas culturales	
Documentos de política cultural	Periodo
Política cultural para Santa Fe de Bogotá	1998-2001
Políticas culturales “Bogotá en acción cultural”	2001-2004
Políticas culturales	2004-2016
Plan Decenal de Cultura	2012-2021
Enfoque poblacional	2014

Comparación de las cuatro políticas públicas formuladas para cada grupo poblacional para determinar los énfasis que tiene cada una. Es crucial conocer ¿qué diferencias y similitudes se pueden encontrar en estas cuatro políticas?, en términos de comprender ¿cómo se implementa el enfoque diferencial?, es decir, ¿se abordan homológamente a los grupos

étnicos o hay un trato diferencial para cada uno determinado por sus características particulares?

Tabla 3. Políticas grupos étnicos

Políticas para grupos étnicos		Plan Acciones Afirmativas	
Grupo	Año		
Población indígena	2009	2017	
Población afrocolombiana	2008	2017	
Población raizal	2011	2017	
Población rom	2011	2017	

El siguiente componente es el análisis de la arquitectura institucional de la diversidad étnica a partir de las reformas institucionales, la creación y supresión de entidades y espacios de participación para cada uno de los grupos étnicos. Se hizo un estudio de la estructura organizacional de la estatalidad administrativa de la Alcaldía de Bogotá en términos de espacios de participación ciudadana y de agencias de atención a los asuntos étnicos. ¿Cuáles son las características de la institucionalidad relacionada con grupos étnicos en Bogotá? ¿Qué tipo de escenarios de participación existen, cuáles son sus características, cómo es su funcionamiento? Para desarrollar esta idea del cambio institucional se propone una periodización para estudiar el cambio institucional en tres periodos: antecedentes, instaurativos y reformistas. Como fuentes de información se toma el análisis de archivo de normas y documentos de creación y supresión de entidades, la etnografía del Estado en las instituciones encargadas de abordar los asuntos étnicos y las entrevistas a funcionarios de las entidades responsables de los asuntos étnicos que han participado en los procesos de política cultural y atención a asuntos étnicos.

El análisis tanto de las formas organizativas de los grupos étnicos en Bogotá como de cada uno de sus espacios de participación (consejos de cultura y consejos consultivos de concertación) se realiza a partir de tres fuentes de información: observaciones etnográficas realizadas en diferentes sesiones de dichos consejos, actas de las sesiones, y entrevistas a los representantes que asisten a estos espacios.

Para los consejos de cultura se tomó el periodo 2010-2018, y en las fuentes se encontraron aspectos relevantes sobre la relación de los representantes de los grupos étnicos con los funcionarios de la administración distrital, además de elementos que permitieran inferir características desde una perspectiva comparativa sobre las dinámicas de participación de

los grupos étnicos. Producto de la sistematización de la información, el análisis se expone a partir de un conjunto de tensiones que expresan diferentes factores que determinan las dinámicas de participación de los grupos étnicos. Para su análisis se elaboró una matriz que permite sistematizar la información contenida tanto en las actas como en las entrevistas y en las observaciones, para analizarla relacionalmente entre los grupos. Se sistematizaron 120 actas correspondientes a los cuatro consejos de cultura celebrados entre 2010 y 2018, y 30 actas de los consejos consultivos y de concertación de 2018 y 2019. El análisis de las actas se realiza para conocer tanto los rasgos generales (comparando los 4 consejos) como los elementos específicos de cada grupo, lo que permite una aproximación a las dinámicas en torno a la participación ciudadana. En este análisis se tienen en cuenta variables clave como: a) la frecuencia de las reuniones, que permite conocer cómo ha sido el funcionamiento de estos espacios, b) la identificación de los representantes de cada grupo étnico y de las organizaciones de los grupos, y c) los representantes de la administración distrital en estos espacios. A partir de la relación de estas variables se pueden inferir elementos útiles para entender el papel de la identidad étnica en la relación entre los grupos étnicos y la estatalidad.

Este proceso de análisis se considera en la estrategia metodológica como un modo de entrada a las dinámicas de participación de los grupos étnicos, y es importante en la medida en que permite tener una idea del funcionamiento de estos consejos, y a partir de estas características surge una serie de preguntas clave para profundizar el análisis.

En orden del proceso metodológico se diseñaron matrices para la sistematización de la información contenida en las actas, y luego se procedió a analizar los datos, de donde salen unas características que permiten identificar a los actores con los cuales validar la información y profundizar en temas clave; después se profundiza a partir de otras técnicas de investigación como la entrevista semiestructurada. Los consejos son importantes en la medida en que a ellos asisten los representantes de las organizaciones reconocidas y con las cuales mantiene contacto la administración distrital, y además permiten mostrar las diferencias que hay entre los cuatro grupos étnicos en los procesos de participación ciudadana en estos espacios. Este ejercicio me permitió tener una mirada comparativa de las formas de organización que los grupos construyen para interactuar con las entidades estatales.

Las entrevistas semiestructuradas fueron una herramienta clave para entender desde la propia voz de los actores las narrativas en torno a estos procesos de interacción. Estas entrevistas contienen elementos significativos para comprender las diferentes

percepciones que se dan entorno al reconocimiento de la diversidad étnica en las entidades de la Alcaldía. En total se realizaron 30 entrevistas a:

- funcionarios encargados de orientar la política pública de diversidad étnica en la ciudad,
- representantes de los diferentes grupos étnicos en los espacios de participación e interlocución de los grupos étnicos, y
- funcionarios que forman parte de los grupos étnicos y que son vinculados bajo la figura de acciones afirmativas para servir de enlace entre la institucionalidad y las organizaciones de los grupos étnicos.

Las categorías emergentes

Los elementos teóricos que sustentan la investigación buscan aportar a la discusión de la relación entre ciudadanía¹⁰, interculturalidad¹¹ e interseccionalidad¹². En busca de un marco de referencia teórica para analizar cómo se aborda la diversidad étnica¹³, opté por

¹⁰ El estudio de la ciudadanía se estructura a partir los debates alrededor de la concepción de la ciudadanía concebida de forma abstracta, homogénea y las propuestas de las ciudadanía diferenciadas. Horrach (2009); Bonilla (1999, 2005, 2006); Chaterjee (2011); Marshall (S.f.); Cortina (1997) Zapata R. (2016); González y Chacón (2014); Serna (2002, 2005); Araya (2013); Álvarez, Dagnino y Escobar (2001); Delgado y Guichot (S.f.); Heater (2007); Peña (2000); Kymlicka y Wayne (1994); Young (1990); Mosquera (2005, 2008, 2011); (Kymlicka, 1996); González, (2007); Garzón (2012).

¹¹ Para el estudio de la Interculturalidad se tienen en cuenta los debates tres perspectivas de la interculturalidad como las de F. Tubino, C. Walsh, M. Beuchot, que sustentan la idea de interculturalidad analógica. Tubino (2008, 2004b, 2005, 2005b, 2007b, 2009, 2004a, 2005a, 2007a); Walsh (2002, 2004, 2005, 2005a, 2006, 2010, 2010a, 2014), Beuchot (1999, 2005, 2008, 2015, 2018); Cruz (2012, 2013, 2014, 2015).

Para el análisis de la tensión entre Multiculturalismo e interculturalismo se tienen en cuenta los planteamiento de: Kymlicka (2007, 2009); Taylor (1992); Zapata (2009, 2016); Meer y Modood (2016); González (2007); Araya (2013); Arocena (2007); Dietz (2007); Wade (2010, 200, 2006); Parekh (2005); Valladares (2008); Briones (2005); Ansión (2007); Hernández (2007); Miller (1997); Olivé (2004), Restrepo (2004); Zambrano C. (2004); Fonet – Betancourt (2009); Stuart Hall (2010); White (2019); Zizek (2009); Restrepo (2004); Bonilla (1999, 2006, 2009, 2011); Bocarejo (2011); Zambrano M. (2011); Borrero (2005, 2011, 2014).

¹² Para el planteamiento de la relación entre ciudadanía e interseccionalidad son fundamentales los aportes de Crenshaw (1989); Viveros (2016); Hill Collins (1999); Yuval – Davis (2006); Sosa (2017); Expósito (2011); García y Villavicencio (2016); Sánchez y Gil (2015); Dietz (2017); Scott (1985); Hancock (2007); Haraway (1995).

¹³ Para el estudio de las identidades étnicas se tomaron en cuenta las tensiones entre las concepciones primordialistas y constructivistas, y aquellas miradas que ubican la identidad como una herramienta para la reivindicación de derechos en contextos de desigualdad estructural. Bartolomé (2009); Stavenhagen (1992, 2002); Olaza (2017); F. Barth (1979); Hall (2010); Wade (2000), Gutiérrez (2008); Geertz (1996), Giménez (2002, 2009, S.f.), Cardoso de Oliveira (2007); Gros (2000); Barth (1979), Stuart Hall (2010), Castillo (2005, 2007); Hutchinson y Smith (1996: 4), Gutiérrez & Balsev (2008); Sánchez (2017).

trabajar con las definiciones de *grupo étnico* del ordenamiento jurídico colombiano y con el enfoque del multiculturalismo liberal (principalmente los trabajos de Kymlicka), y llegué a sentirme en una especie de zona de confort que pronto se sintió incómoda a medida que avanzaba la investigación.

Los datos empíricos y las observaciones de campo generaban fuertes cuestionamientos a estos enfoques que se encuentran latentes en el discurso de la Constitución de 1991. A medida que avanzaba la investigación cada vez me sentía más incómodo con este marco interpretativo y pronto fui identificando sus paradojas y contradicciones para dar cuenta de la diversidad (Anexo A).

Comprendí que, más que utilizarlo como un marco interpretativo, debería incorporarlo en el análisis como un dispositivo que contiene un discurso susceptible de ser estudiado críticamente ya que a partir de este se formulan las políticas y se amparan las iniciativas de la estatalidad. Ninguna de estas propuestas me brindó los elementos de análisis necesarios para el caso estudiado. De ahí que en el transcurso de la investigación surgieron categorías emergentes que afectaron positivamente la investigación.

En la primera de ellas, *ciudadanía interseccional* –producto de la articulación de la perspectiva de la interseccionalidad en el estudio de los grupos étnicos en las ciudades–, la interseccionalidad emergía como herramienta de análisis y desestabilizaba las concepciones de ciudadanía y de interculturalidad como las había pensado al inicio de la investigación. Y la segunda, *interculturalidad analógica*, como una propuesta de síntesis de tres perspectivas latinoamericanas (Tubino, Walsh y Beuchot) en torno a la interculturalidad. Estos procesos de reconocimiento a la diversidad están mediados por tensiones entre universalismo y particularismo, derechos individuales y derechos colectivos, frente a las cuales encontré en la hermenéutica analógica un recurso filosófico para abordarlas a partir de la mediación que permite el principio de proporcionalidad del razonamiento analógico, articulando la de-colonialidad epistemológica de la interculturalidad y el potencial emancipatorio de la interculturalidad crítica.

Esta investigación se inscribe en tratar de aportar elementos para alimentar el proceso de reconocimiento de la diversidad cultural en Bogotá, principalmente en el escenario de las políticas públicas; en este sentido, se busca aportar un conocimiento relevante que sea útil para los distintos actores (instituciones de la Alcaldía y organizaciones de los grupos étnicos) que participan en estos procesos de formulación, implementación, evaluación y seguimiento a dichas políticas.

Mi intención es aportar en este proceso de creación de políticas públicas de diversidad étnica en Bogotá, para lo cual registro y documento una serie de procesos que han materializado algunas políticas para el reconocimiento étnico; a partir de allí se identifica un conjunto de falencias que se han dado en este proceso, pero que son susceptibles de ser ajustadas. Lo que pretendo es aportar aspectos que sirven para mejorar algunas de las falencias identificadas en este análisis. Uno de los aportes de esta investigación va dirigido a re-pensar las políticas de diversidad étnica desde una perspectiva interseccional, intercultural y analógica.

Descripción de los capítulos

El capítulo 1 se estructura en tres momentos: uno, cuando se relacionan elementos teóricos alrededor de la etnicidad y la identidad étnica para contar con un marco de referencia que permita cuestionar la forma en que el ordenamiento jurídico colombiano adapta estas categorías para elaborar un discurso acerca del reconocimiento a la diversidad étnica, aspecto fundamental para la elaboración de políticas públicas. En un segundo momento se identifican las paradojas y contradicciones inmersas en el ordenamiento jurídico propio de la Constitución de 1991 y la incidencia que estos han tenido en la implementación de las políticas en contextos de ciudad; en este sentido, se propone una lectura crítica del enfoque poblacional diferencial que es el principal dispositivo de política pública para el reconocimiento de la diversidad étnica en Bogotá. Con este contexto de análisis se plantea una crítica, desde la perspectiva de la interseccionalidad, a la forma como el enfoque poblacional diferencial aborda la identidad. En busca de otros referentes emergente la idea de ciudadanía interseccional e interculturalidad analógica como una propuesta que puede ser útil para estudiar las dinámicas de los grupos étnicos en las ciudades, para cuestionar los esencialismos en los procesos de formulación de políticas públicas.

El capítulo 2 presenta características de las condiciones de vida de los grupos étnicos en Bogotá. Este conjunto de características evidencia dos procesos: las dificultades que tienen los integrantes de los grupos en el contexto de la ciudad de Bogotá, y las limitaciones de la perspectiva que se establece como discurso sobre lo étnico en el ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo, no busca hacer un inventario de los rasgos culturales, sino que tiene como propósito presentar las diferentes formas de organización de los

grupos étnicos en la ciudad, teniendo como hipótesis que las formas de organización que adoptan los grupos para interactuar con la estatalidad no siempre se corresponden con las fronteras étnicas que los distinguen de otros grupos; esta hipótesis se fundamenta en el hecho de que en algunos grupos se puede encontrar más de una organización que los representa frente a las entidades estatales. En este sentido, se analizan las formas de organización de los grupos étnicos en la ciudad como factor fundamental para comprender las dinámicas de participación.

En el capítulo 3 se plantea un análisis a la arquitectura institucional relacionada con el abordaje de la diversidad étnica, haciendo énfasis en las entidades y los espacios de participación; para el caso de las entidades se propone una periodización que sirva de marco de referencia para el análisis del cambio institucional en torno a la atención de la diversidad étnica, y para el caso de los espacios de participación para los grupos étnicos se tienen en cuenta la creación de espacios y sus transformaciones, primero en el sector cultural y luego en el sector gobierno; se evidencian los constantes cambios en el periodo de estudio (2004-2019). Para complementar dicho análisis se exponen tres casos polémicos en torno al reconocimiento de la diversidad étnica y de la implementación del enfoque poblacional diferencial. Se analizan los conceptos jurídicos entendidos como la voz del Estado frente a los vacíos en torno a lo étnico; estos tres casos evidencian las complejidades para abordar los asuntos étnicos desde la perspectiva de la administración pública, constituyen casos que han suscitado la toma de medidas en términos de reconocimiento y no reconocimiento, y evidencian los sesgos esencialistas y homogeneizantes con los cuales Bogotá aborda la diversidad étnica.

En el capítulo 4 se presentan las características de las dinámicas de participación ciudadana de los grupos étnicos en los espacios institucionales creados para la interlocución. Los consejos de cultura fueron los primeros espacios creados para los grupos étnicos en 2010 y que funcionaron hasta 2018; posteriormente la atención se concentra en el sector gobierno con la creación de los consejos consultivos de concertación en 2016 y su reestructuración en 2019. Producto de este análisis se identificaron aspectos sumamente relevantes para el análisis del multiculturalismo en Bogotá: por un lado, la importancia del liderazgo femenino en las organizaciones de los grupos étnicos, y por el otro, la contratación de integrantes de los grupos étnicos como funcionarios públicos que deben contar con el aval de las organizaciones conformando una burocracia étnica que en los últimos años ha aumentado significativamente.

El capítulo 5 se enfoca en el análisis del ciclo de las políticas relacionadas con la diversidad étnica en Bogotá, se identifica el ingreso de la variable étnica a la agenda pública de la ciudad y cómo se ha venido desarrollando de la mano del discurso de la interculturalidad. Los planes de desarrollo y las políticas culturales constituyen las fuentes de análisis para comprender las características del multiculturalismo en Bogotá en un nivel general, que se complementa con las políticas para cada grupo étnico. Se continúa con el análisis de las características del multiculturalismo en Bogotá, analizando las políticas específicas de cada uno de los grupos y los planes de acciones afirmativas concertados con cada uno e implementados entre 2017 y 2020. Este análisis se enmarca en la reflexión en torno a las diferencias que se pueden establecer entre el multiculturalismo y el interculturalismo como marco de referencia para establecer diferencias entre las políticas que abordan la diversidad en la ciudad.

1. La fabricación del actor étnico. Las limitaciones de la noción de grupo étnico en el ordenamiento jurídico colombiano

Yo creo que lo étnico pasa por la construcción social que se hace a diario, lo étnico no puede ser visto como una cuestión finalizada, como un check'in, cumple, cumple, cumple, no así no es, yo creo que las condiciones son otras, la Constitución define lo étnico de los grupos étnicos del país que llama minoritarios y que se reconocen tres, pero dentro de esos tres hay algunos que tienen diversidad al interior, se reconoce rom, Indígena y Afro, dentro de los Afros esta la comunidad afro o negra, la comunidad palenquera y la raizal a eso se le llama NARP.

Muchos se quejan que cuando nos llaman NARP nos están dando categoría que invisibiliza, en los indígenas tú vas y vez la cantidad de pueblos indígenas, Kogui, Arawak, y muchos otras más y hay lenguas totalmente diversas.

Yo creo que la categoría étnica está tratando de identificar esos pueblos diferentes de la población blanco mestiza, estoy seguro de que esa discusión hacia dentro no hay una discusión madura frente a ese tema de división que hace el Estado.

(Líder palenquero)

Este capítulo busca evidenciar las limitaciones de la categoría *grupo étnico* en el marco jurídico colombiano para comprender las dinámicas de los grupos étnicos en la ciudad de Bogotá, pretendo mostrar que el molde de *actor étnico* propio del ordenamiento jurídico colombiano no se corresponde con las dinámicas de estos grupos en Bogotá, es decir que estos se enfrentan a un contexto institucional que los aborda con fundamento en criterios que no son idóneos en relación con sus condiciones de vida en la ciudad.

Para solventar la crítica a la idea de actor étnico en el ordenamiento jurídico colombiano se han identificado tres argumentos: el primero plantea que hay grupos que no corresponden al molde de reconocimiento de la Constitución Política de 1991; el segundo, que se desconoce la diversidad en el interior de cada grupo, y el tercero está asociado con

la idea de que los grupos étnicos no tienen la misma cultura política es decir que sus formas de organización y participación son muy disímiles.

El capítulo se organiza en tres partes: la primera presenta aspectos teóricos asociados con la perspectiva constructivista de las identidades étnicas; en la segunda se abordan las contradicciones de la forma en que se define la diversidad étnica en el ordenamiento jurídico colombiano, y la tercera se enfoca en una lectura crítica sobre cómo se implementan políticas para reconocer la diversidad mediante el enfoque poblacional diferencial. Así, se plantean dos posturas a este enfoque: el cambio de la noción de ciudadano a población, y la clasificación que se hace de las poblaciones asumiendo la identidad como algo objetivo. A partir de estas surge la propuesta de articular la interseccionalidad, la interculturalidad y la ciudadanía para nutrir las políticas públicas; la idea de ciudadanía interseccional e interculturalidad analógica recoge dicha crítica y constituye una categoría emergente para abordar la diversidad en las ciudades.

1.1 Las identidades étnicas

En el debate académico se pueden identificar dos polos contrapuestos de la discusión teórica: esencialistas y constructivistas, con sus diferentes matices. La primera privilegia en el análisis de la identidad los sentimientos primordiales e inherentes, y la segunda plantea que estos son construcciones sociales; así, según Castillo (2005),

el primero asume que hay un contenido esencial e intrínseco en toda identidad. Esta es definida por un origen común o por una estructura habitual de experiencia. Por el contrario, el segundo modelo sostiene que toda identidad es construida históricamente, es relacional, contingente, situacional, incompleta, fracturada, nunca está definida completamente; por el contrario, siempre está en proceso [...] desde una perspectiva constructivista, las identidades se construyen socialmente, son contextuales y están sujetas a cambio y transformación, es decir, no existen identidades esenciales o inmutables. (p.37)

Entre otras clasificaciones está la planteada por Guerrero (2002), que distingue seis enfoques para abordar la identidad: a) esencialista, b) culturalista, c) primordialista, d) objetivista, e) subjetivista y f) constructivista-relacional, las cuales demuestran la tensión permanente entre estos enfoques.

A pesar de que se defiende la importancia de los aspectos relacionados con sentimientos de pertenencia esencialistas en la identidad, que no son derivados o producidos por las dinámicas de interacción social sino que se consideran naturales e innatos, en el debate teórico, según Castillo (2005)

ya no es aceptable la suposición de que existe una identidad esencial sea étnica, racial, nacional, de género o de cualquier otro tipo. Los grupos y las personas están descentrados, no tienen una identidad única. En este sentido, no existe una identidad esencial por descubrir. El significado de indígena, negro, hombre, mujer, europeo o americano está sujeto a continuo cambio ya que el significado nunca se completa ni finaliza. Es precisamente esta plasticidad en la que descansa el significado político de la identidad. (p.50)

Este debate resulta interesante ya que frente a posiciones que rescatan la importancia de sentimientos primordiales que le dan sentido a la identidad, otras perspectivas (como la de Barth, 1979) la asumen como una construcción social, es decir, negando la supuesta esencia y naturalidad de la identidad.

Esta investigación se nutre de la posición constructivista, ya que se considera que las identidades étnicas no son esencias prístinas que perduran en el tiempo inalterables, sino que, por el contrario, se parte de la hipótesis de que la identidad étnica puede ser instrumentalizada para lograr el reconocimiento de derechos diferenciados en niveles del Estado tanto nacionales como urbanos. El enfoque constructivista postula que no hay una sola identidad estática en las personas, sino que

el sujeto social o un actor colectivo posee múltiples identidades, o polos de identidad, algunas de las cuales pueden ser más fuertes que otras. La fragmentación enfatiza la multiplicidad de las identidades y el hecho de que estas siempre son contradictorias y construidas sobre fragmentos parciales y, por lo tanto, se convierten en fuente de tensión y contradicción. (Castillo, 2005, p.51)

Este planteamiento es uno de los argumentos teóricos para proponer la articulación de la perspectiva de la interseccionalidad y la analógica en las políticas para los grupos étnicos en las ciudades. Ante la multiplicidad de identidades, el recurso analógico es idóneo para entender los procesos de identificación y uso de las múltiples identidades en la relación con la estatalidad, ya que estos procesos de identificación son los que llenan de contenido las ciudadanías;

en este sentido, no se debe hablar de la identidad del sujeto o de un actor colectivo, sino de múltiples identidades o de un sistema articulado de polos de identidad: étnica, nacional, de

clase, de género, entre otras. Desde el punto de vista lingüístico y psicoanalítico se diría que un significante condensa múltiples significados. (Castillo, 2005, p.51)

Abordar la identidad desde esta perspectiva no intenta deslegitimar las fijaciones fuertes de las identidades, lo que implica es considerar que no se puede definir a una persona por una sola identificación, sino a partir de la confluencia de múltiples identificaciones;

el constructivismo ve la identificación como una construcción, como un proceso que nunca acaba, como un proceso continuo. La identificación nunca concluye por que puede perderse o ganarse, sostenerse o abandonarse, [...] la identificación es condicional y contingente [es decir que] no existe el sujeto “acabado”, “íntegro” o “completo”, por lo tanto, un sujeto o un actor colectivo, a pesar de tener polos de identidad relativamente estables como el género, la clase o la nacionalidad, sigue siendo incompleto. (Castillo, 2005, pp.54-55)

Teóricamente se plantea que no hay una sola identidad (y mucho menos que esta es prístina, inmutable y consistente) y vemos que algunos grupos se autorreconocen como diferentes étnicamente e interactúan con la estatalidad a partir de su diferencia y reivindicando derechos (que van más allá de lo cultural); en este caso, para la relación con la estatalidad las personas privilegian una afiliación más que otras para organizarse y reivindicar derechos, es decir que se opta por la identidad étnica ya que es la que más fuerza tiene tanto para la cohesión del grupo como para la obtención de recursos.

Sabido es que ningún grupo humano es esencial o naturalmente étnico, nacional o racial. Estas son caracterizaciones o autodenominaciones que aluden a los modos como un colectivo se afirma frente a los otros en un momento determinado de su historia. Las determinaciones identitarias no son ni fijas ni “naturales”, no están determinadas ni por la “sangre”, ni por el “lugar de nacimiento”, ni por las propiedades intrínsecas de un grupo social. Son producto de incesantes construcciones, imaginaciones e invenciones. Las identidades no son cosas, son procesos que se reinventan en interacción con otros procesos. No son entidades ni esenciales ni subsistentes, son entidades situacionales. Sin embargo, en el terreno político las identidades se esencializan por necesidades prácticas, las categorías conceptuales se simplifican, las identidades étnicas se colocan como cosas definidas y por razones estratégicas las fronteras culturales se tornan nítidas. (Tubino, 2004a, p.5)

Se puede plantear entonces que la identidad de los grupos étnicos en Bogotá son construcciones que han sido agenciadas en parte por los procesos de cambio institucional, reconocimiento constitucional y formulación de políticas, es decir que la estatalidad es ese otro que ha contribuido en el fortalecimiento identitario de los grupos étnicos en Bogotá.

Es importante denotar algunas de las características o rasgos de la identidad; en ese sentido, Tubino (2005b) enuncia tres rasgos clave para considerar: los vínculos entre diferentes procesos identitarios, el carácter dialógico y la importancia del *reconocimiento* en el proceso de identificación.

- a) [...] que entre la identidad primaria y las identidades secundarias hay un vínculo, no podemos concebir una sin las otras y viceversa; b) Que la identidad –el self–, sea de un individuo o de una colectividad, es una realidad esencialmente dialógica. Se construye en la alteridad, no preexiste a ella. Empezamos a construir nuestras identidades en la socialización confrontación con nuestros “otros significativos”; c) A diferencia de la concepción sustancialista de la persona propia de la Ilustración, el reconocimiento aparece como la dimensión fundante y consustancial de las identidades individuales y colectivas. (Tubino, 2005b, pp.61-62)

Por otra parte, Guerrero (2002) destaca cinco aspectos en la construcción de la identidad: a) pertenencia, b) diferencia, c) relación, d) frontera y e) alteridad, y afirma que no se debe hablar de una sola identidad, sino de identidades múltiples.

para definir la alteridad de un grupo no es suficiente hacer un inventario de los rasgos culturales materiales objetivos que este posee, lo que se trata es de delimitar cuáles son sus fronteras imaginarias y simbólicas y encontrar dentro de ellas los rasgos diacríticos que las constituyen, [...] la identidad solo podrá ser construida en las relaciones e interacciones que se teje con los otros, de ahí que la identidad no sea algo fijo sino algo que se construye y reconstruye en el proceso de las interacciones sociales. (Guerrero, 2002, p.103)

Estos elementos se complementan con los planteamientos de Giménez (s. f.a), quien afirma que entre cultura e identidad existe una relación simbiótica y las concibe como conceptos interrelacionados, así:

la primera función de la identidad es marcar fronteras entre un nosotros y los otros, a través de una constelación de rasgos culturales distintivos. Tiene un papel de diferenciación, sin el concepto de identidad no se podría explicar la interacción social. (Giménez, s. f.a, p.1)

En cuanto a la tensión entre las identidades individuales y las colectivas, Giménez (s. f.a) plantea una relación en términos analógicos: “las identidades colectivas se construyen por analogía con las identidades individuales, esto significa que ambas formas de identidad son a la vez diferentes y el algún sentido semejantes” (p.14).

Los aportes de Taylor (1992) resultan significativos para el estudio de la identidad y su relación con el multiculturalismo. La pregunta que se le plantea a Taylor desde esta investigación surge de la idea de la coexistencia de diferentes grupos poblacionales en un territorio construido a partir de la diversidad cultural y de la necesidad de un gobierno que busca que esta multiplicidad de ciudadanos pueda desarrollar su identidad de manera que sus representaciones colectivas no se vean afectadas por otras: ¿cómo los diferentes grupos poblacionales que viven en una ciudad pueden coexistir sin que ninguno vea afectado su proyecto de vida ni los referentes culturales con los cuales se identifica?

Ante esta pregunta, el texto de Taylor (1992) propone considerar tres elementos que se entrecruzan: el primero es el *ideal de autenticidad* expresado en la posibilidad de escoger un proyecto de vida propio; el segundo es la *identidad* y la forma en que esta se construye y se resignifica, y el tercero es el *reconocimiento* que se expresa en doble sentido: por un lado desde las propias personas, y por el otro desde la “política del reconocimiento”.

En primer lugar, el ideal de autenticidad se va desarrollando junto al ideal del individualismo; Taylor (1992) sitúa un giro determinante propio de la sociedad moderna según el cual cada persona debe empezar a pensarse en términos de quién es y qué hacer con su vida; el individualismo propio de la Modernidad hace que la persona se plantee estas cuestiones. Taylor (1992) se refiere al proceso por el cual una persona define, escoge y replantea su proyecto de vida, con la connotación que dentro del modelo cultural del liberalismo la autonomía individual es la prioridad.

el ideal de autenticidad y la construcción de la identidad individual están relacionados, la identidad es abordada como una categoría determinante y fundamental, pues es a partir de esta que los sujetos elaboran una propia visión de sí mismos, [...] define la identidad como el proceso de construcción de sí mismo, que ofrece respuestas a las preguntas ¿quiénes somos? y ¿de dónde venimos? (Taylor 1992, pp.67-76)

En segundo lugar, esto no significa que la construcción dialógica de la identidad individual y colectiva haya surgido con el ideal de autenticidad; significa, sencillamente, que en otras épocas este fenómeno no era un problema porque la identidad era derivada socialmente de categorías que no se ponían en duda. Lo que surge con la Modernidad, según Taylor (1992), “es la idea de que el reconocimiento puede fracasar, esto es, la idea de que otro pueda negarse a reconocermé” (pp.81-82) la que determina las condiciones de las relaciones sociales.

La tesis que plantea Taylor (1992) es que

la identidad se moldea por el reconocimiento o por falta de este; a menudo, también, por el falso reconocimiento de otros, así, un individuo o un grupo de personas puede sufrir daño si la sociedad le muestra como reflejo un cuadro degradante o despreciable de sí mismo. (p.43)

En este sentido, la construcción de la identidad es un proceso social, es decir, que se da en relación con otras personas y con el modelo cultural hegemónico concreto en el que vive la persona. Apoyado en Taylor (1992), se quiere argumentar aquí que la identidad se configura a partir de un componente dialógico, es decir que en la dinámica del reconocimiento y de la formación de una identidad es muy importante el papel del otro(s).

En la sociedad moderna occidental siempre definimos nuestra identidad en diálogo con las cosas que nuestros otros significantes desean ver en nosotros, y a veces en lucha con ellas, de este modo, el que yo descubra mi propia identidad, no significa que yo la haya elaborado en el aislamiento, sino que la he negociado por medio del diálogo, en parte abierto, en parte interno, con los demás. Mi propia identidad depende, en forma crucial, de mis relaciones dialógicas con los demás, es decir su relación constante con otros significantes. (p.55)

En tercer lugar, el autor propone revisar la relación que se da entre la identidad y el reconocimiento, y llama la atención al plantear que en la construcción de la identidad las personas se enfrentan a una dinámica social que está mediada no solo por el *reconocimiento*, sino también por el *no reconocimiento* y por el *falso reconocimiento*, es decir que en la dinámica del reconocimiento es muy importante el papel del otro (la sociedad) determinando la forma como se comprenden las personas a sí mismas. La idea de falso reconocimiento es central para entender las relaciones entre la estatalidad y los grupos étnicos en Bogotá, ya que como, se evidenciará, aunque se ha pasado de un contexto de no reconocimiento al reconocimiento institucional, es necesario analizar las medidas implementadas en este contexto de reconocimiento institucional para determinar qué tipo de reconocimiento agencian.

Estos dos cambios (el surgimiento del ideal de autenticidad y la necesidad del reconocimiento para la construcción de la identidad) han tenido repercusiones en la vida tanto privada como pública; en el primer caso, ya que la formación de la identidad y del yo tiene lugar en un diálogo sostenido y en pugna con los otros significantes, y en el segundo caso, en la esfera pública, mediante la política del reconocimiento igualitario y de las reivindicaciones de derechos diferenciados.

En este contexto, Stuart Hall (2010) identifica un descentramiento de la identidad, que ha originado que referentes identitarios como la clase y la nacionalidad se desgasten y se abran paso a otro tipo de referentes identitarios; plantea además que las identidades modernas están siendo descentradas (Hall, 2010, p.364): tanto los sujetos como los grandes relatos que proveían de seguridad la identificación de las personas se ven erosionados por procesos socioculturales que traen como una de sus consecuencias el replanteamiento de las relaciones de identificación.

Esto produce el sujeto posmoderno, conceptualizado como carente de una identidad fija, esencial o permanente. La identidad es formada y transformada continuamente en relación con los modos en que somos representados o interpelados en los sistemas culturales que nos rodean, está definida histórica y no biológicamente. El sujeto asume diferentes identidades en momentos distintos, identidades que no están unificadas en torno a un yo coherente. Dentro de nosotros coexisten identidades contradictorias que jalan en distintas direcciones, de modo que nuestras identificaciones continuamente están sujetas a cambios. Si sentimos que tenemos una identidad unificada desde el nacimiento hasta la muerte, es solo porque construimos una historia reconfortante o "narrativa del yo" sobre nosotros mismos. La identidad totalmente unificada, completa, segura y coherente es una fantasía. (Hall, 2010, p.366)

Desde esta perspectiva es imposible concebir el sujeto como poseedor de una identidad estable y unificada. Las propuestas de Hall (2010) complementan la discusión en torno a la identidad relacionándola con la etnicidad; argumentan que la etnicidad es lo que requerimos para pensar la relación entre igualdad y diferencia, teniendo en cuenta dos aspectos: por un lado, el descentramiento que ha tenido la identidad, y por el otro, la importancia que tiene el posicionamiento o lugar de enunciación; de esta forma la etnicidad está relacionada con el lugar de enunciación y toda identidad está respaldada por una posicionalidad,

no hay manera, me parece a mí, en la cual las personas del mundo puedan actuar, hablar, crear, o pueden comenzar a reflejar su propia experiencia, a menos que vengan de algún lugar, de alguna historia, de heredar ciertas tradiciones culturales. Lo que hemos aprendido acerca de la teoría de la enunciación es que no hay enunciación sin posicionalidad. Uno tiene que posicionarse en algún lugar en aras de decir cualquier cosa [...] así nosotros no podemos prescindir de ese sentido de nuestra propia posicionalidad que es connotado por el término etnicidad. (Hall, 2010, p.346)

En este sentido,

el término etnicidad reconoce el lugar que juega la historia, el lenguaje y la cultura en la construcción de la subjetividad y de la identidad, al igual que el hecho de que todo discurso está localizado, posicionado, situado y de que todo conocimiento es contextual. (Hall 2010, p.310)

Estos planteamientos de Hall (2010) se relacionan con el *lugar de enunciación*, importante para entender la particularidad de cada subjetividad. Este lugar de enunciación es contingente e interseccional, es decir que no se puede definir desde un solo factor, sino que la subjetividad se constituye de varios referentes identitarios. No es posible entender la situación de las personas si se desconocen otros aspectos que determinan la vida, es decir que en el proceso de identificación es muy difícil establecer fronteras entre género, raza, etnicidad, sexualidad y clase.

Sin embargo, “detrás de esta aparente inestabilidad conceptual, la etnicidad tiene la capacidad de reflejar los cambios culturales y la movilidad geográfica de las personas en el mundo moderno” (Wade, 2000, p.8). Por eso no basta con definir estos conceptos, sino que es necesario ubicarlos en un escenario concreto de análisis; para esta investigación el Estado colombiano, y concretamente Bogotá, constituyen ese contexto de análisis.

La etnicidad es un aspecto de la vida social que se manifiesta en diferentes contextos; está asociado con el sentido de pertenencia y con los lazos que a partir de él se establecen constituyendo identidad colectiva. Los términos *etnia* y *etnicidad* se utilizan para clasificar formas de organización social diferentes de otras como la familia, las clases sociales, los partidos políticos u otras formas de identidades colectivas, pero que a su vez constituyen etiquetas clasificatorias enmarcadas en un contexto en el cual se establecen jerarquías que ubican y valoran a unos grupos por encima de otros en contextos asimétricos de relaciones entre las diferentes expresiones de la diversidad cultural.

En este sentido, se considera que la *identidad étnica* sirve para investigar la relación entre el Estado y los grupos étnicos, ya que así se puede estudiar la identidad étnica en acción. Este enfoque de análisis ayuda a superar la idea de la identidad étnica reducida al simple inventario de las diferencias culturales, y sirve además para entender cómo esas diferencias se utilizan en la interacción con el Estado.

Definir la identidad étnica en sí es una empresa riesgosa y la generalización puede ser desaconsejable; sin embargo, nada más evidente que sus manifestaciones concretas a través de los conflictos étnicos, las migraciones, los procesos de etnogénesis o las movilizaciones etnopolíticas. (Bartolomé, 2009, p.63)

Barth (1979) fundamenta su propuesta en dos aspectos: por un lado, que los límites étnicos persisten más allá de lo individual, y por el otro, que la distinción no está asociada con el asilamiento, es decir que la interacción no necesariamente elimina la cultura de un grupo por un proceso de aculturación, sino que la diferenciación étnica es propia del proceso de interacción. Así mismo, propone considerar los grupos étnicos como una forma de organización (*type organization*), en los cuales las diferencias culturales importantes son las que los mismos integrantes consideran significativas para diferenciarse y con esto reforzar sus lazos de pertenencia. En este sentido, la identidad étnica se define en la relación con otros grupos y no autónoma ni aisladamente, lo cual tiene como consecuencia la definición de fronteras étnicas.

Aunque la idea de que los grupos comparten una cultura común es considerada como una de las características más importantes para distinguir a los grupos étnicos, Barth (1979) marca una diferencia en su enfoque al plantear que “sería más fructífero considerar a esta importante característica como una consecuencia o un resultado, más que como una característica primaria y definitoria de la organización de los grupos étnicos” (p.12).

De esta forma propone darle un sentido diferente al concepto de grupo étnico, que consiste en pasar de concebirlo como unidad portadora de cultura, para concebirlo como una forma de organización:

concentrándonos en lo que es socialmente efectivo, podemos ver a los grupos étnicos como una forma de organización social, siendo así que el aspecto crítico de la definición de grupo étnico pasa a ser aquel que se relaciona directamente con la identificación étnica, a saber, la característica de autoatribución y atribución por los otros. En la medida en que los agentes se valen de la identidad étnica para clasificarse a sí mismos y a los demás con propósitos de interacción, constituyen grupos étnicos en el sentido de organización. (Barth, 1979, p.15)

A pesar de que toma como punto de partida una definición de la literatura antropológica, según la cual un grupo étnico designa a una población que, a) se autopropetúa biológicamente, b) comparte valores culturales fundamentales, exteriorizados en formas culturales, c) integra un campo de comunicación e interacción, d) posee un grupo de miembros que se identifican y son identificados por otros como pertenecientes a una categoría distinguible de otras categorías del mismo orden, Barth (1979, pp.10-11) busca ir más allá en el análisis de los grupos étnicos otorgándole centralidad a las fronteras simbólicas.

Reconoce además la importancia de estos elementos para diferenciar los grupos étnicos de otro tipo de grupos, pero afirma que esta definición tomada estáticamente y aislada de las condiciones materiales de los grupos no permite entender las dinámicas de los grupos étnicos. Esto lleva a que se forme un tipo ideal de forma preconcebida de los factores significativos que deben tener estos grupos, así como a suponer que la persistencia de límites no es problemática y que está originada en el aislamiento, error en que incurren las entidades estatales que trabajan con una idea de grupo étnico estática y rígida.

El planteamiento de Barth (1979) de que cada grupo tiene una particularidad basada en determinar qué aspectos son más significativos para la distinción de otros grupos, lleva implícita la idea de que no hay un único modelo o lista de requisitos que los grupos deben tener para ser considerados étnicos, ya que uno solo de los marcadores étnicos (por ejemplo la lengua o las creencias religiosas) puede bastar para diferenciarse de otros grupos.

Aunque las categorías étnicas presuponen diferencias culturales, no se debe dar por hecho simple relación de paridad entre las unidades étnicas y las similitudes y diferencias culturales, los rasgos que son tomados en cuenta no son la suma de las diferencias objetivas, sino solamente aquellos que los actores mismos consideran significativos [...] algunos rasgos culturales son utilizados por los actores como señales y emblemas de diferencia, otros son pasados por alto, y en algunas relaciones, diferencias radicales son desdeñadas y negadas [...] desde este punto de vista el foco de la investigación es el límite étnico que define al grupo y no el contenido cultural que encierra. (Barth, 1979, p.17)

Uno de los aportes de Barth es recomendar enfocarse en las fronteras y no solo en las características culturales o marcadores étnicos.

Plantea que en la investigación sobre grupos étnicos se requiere un método que combine lo teórico y lo empírico, y que tengan en cuenta que “los grupos étnicos son categorías de adscripción e identificación que son utilizadas por los actores mismos y tienen, por tanto, la característica de organizar la interacción entre los individuos” (Barth, 1979, p.11). Así mismo, analiza los procesos que participan en la generación y conservación de los grupos étnicos, y para estudiar estos procesos cambia el foco de investigación centrando su análisis en los límites étnicos y su persistencia.

Se pueden identificar los siguientes aportes de Barth (1979): a) los grupos étnicos deben ser considerados como una forma de organización en la cual las diferencias culturales son importantes en las relaciones tanto en el interior del grupo como con otros grupos, b) las

diferencias que son ponderadas y jerarquizadas por los mismos grupos sirven para distinguirse a sí mismos y ser distinguidos por los demás, para construir la relación entre un *nosotros* y un *los otros*, c) la identidad étnica se resignifica (aumentando o disminuyendo la cohesión en el grupo) en la interacción con otros grupos. Aquí se establecen fronteras y la cultura se considera más como una consecuencia de este proceso que como algo innato; en este sentido, la estabilidad y pervivencia de esos límites depende de las condiciones de interacción.

Teniendo como referente los planteamientos de Barth (1979), diferentes autores han trazado definiciones en relación con lo étnico que permiten ver la diferencia de enfoques para abordar la temática. Por ejemplo Smith (1997) expresa su planteamiento a partir de seis características:

- a) Un gentilicio que identifica la comunidad que denomina, b) un mito, idea de un origen común, c) memoria compartida, d) elementos de cultura colectiva de carácter diferenciador, e) un vínculo con un territorio (puede ser simbólico), f) sentido de solidaridad entre los miembros. (Smith, 1997, p.19)

Eso quiere decir que estas seis características conformarían la etnicidad en un grupo.

Desde otra perspectiva, Stavenhagen (1992) considera que los criterios objetivos y subjetivos son los que permiten identificar las etnias. Entre los primeros, señala que los miembros de una etnia comparten diversos atributos que los distinguen de otros grupos semejantes; estos atributos pueden ser: “la lengua vernácula, la religión, el territorio, la organización social, la cultura, la raza” (Stavenhagen, 1992, p.57). En cuanto a los factores subjetivos, “se cuenta la conciencia individual de pertenencia e identificación con el grupo (identidad), la internalización de los valores y símbolos compartidos con otros miembros del grupo y las creencias comunes relativas a los orígenes, las experiencias” (Stavenhagen, 1992, p.61). Afirma además que los factores tanto subjetivos como objetivos son indispensables para los procesos de interacción y cambio:

Debido a que los factores objetivos y subjetivos de la etnicidad están sujetos a cambio por factores internos y externos, las etnias pueden situarse en un eje de mayor a menor “etnización”. De igual manera, las etnias están sujetas a procesos de “etnización”, “re-etnización” y “des-etnización” constantes en los cuales las relaciones entre los factores objetivos y subjetivos mencionados sufren modificaciones. (Stavenhagen, 1992, p.62)

Gutiérrez (2008), plantea que en la antropología social se encuentran algunos elementos para establecer las características de la etnicidad:

La etnicidad trata sobre la diferencia cultural (recordando que identidad siempre es una dialéctica entre similitud y diferencia). La etnicidad se preocupa por la cultura, tener un sentido común (significados compartidos) pero también de las interacciones sociales. La etnicidad no es algo fijo, sino es un proceso cambiante al igual que la cultura y las situaciones específicas en las que fue producido o re-producido. La etnicidad es tanto individual como colectiva, externalizada en la interacción social e internalizada en la autoidentificación individual. (Gutiérrez, 2008, pp.7-8)

En este enfoque se enfatiza la construcción social de la identidad, la importancia que tienen las prácticas diarias en estos procesos y la capacidad de agencia de los individuos; Gutiérrez (2008) plantea una mirada alternativa al modelo tradicional de etnicidad que no tendía a considerar la categorización social como un elemento importante en el análisis de la etnicidad en la estructura social, “Aunque la identidad étnica esté construida socialmente, no solo es infinitamente variable, flexible y negociable, sino que también está formada y sostenida por la existencia de Otro” (Gutiérrez, 2008, p.12).

Señala además que toma como punto de partida la categorización social, lo que el modelo tradicional de etnicidad no tendía a considerar:

la propuesta de categorización social enfatiza la constitución diaria de etnicidad durante la socialización [...] Efectivamente, la etnicidad es el marcaje de fronteras simbólicas, territoriales y sociales. De esta manera se puede decir que lo que funda la etnicidad no es la sustancia cultural o biológica objetiva en un grupo dado, sino la percepción de la importancia que se tenga para las relaciones sociales y las relaciones con el Otro. Por lo tanto, la etnicidad se define más bien por la construcción social y política de estas sustancias y de sus diferencias biológicas y culturales en la medida en que permite la creación de grupos distintos. La etnicidad es la utilización, interpretación, manipulación de estas sustancias, que, sin duda, pueden tener consecuencias violentas o armoniosas, pero no es la esencia misma de la diferencia. (Gutiérrez, 2008, p.11)

En este contexto de análisis es importante abordar la etnicidad no como una realidad dada naturalmente, sino como una construcción que se genera en un momento específico y que es latente en los grupos que comparten sentido de pertenencia comunes.

Estas definiciones dan cuenta de la multiplicidad de ideas que rondan la etnicidad y que se pueden agrupar en tres enfoques: esencialista, constructivista y contextualista, los cuales se diferencian en la importancia que le dan tanto a los aspectos objetivos como a los subjetivos en la explicación central de la etnicidad, a la forma en que se construye la

identidad y a las posibilidades de instrumentalización. Desde el punto de vista de esta investigación, estos enfoques no se deben considerar como rígidos ni excluyentes; por ejemplo, en el análisis de las dinámicas de participación ciudadana de los grupos étnicos en Bogotá se pueden encontrar aspectos de los diferentes enfoques.

El primordialismo es el enfoque que más se acerca al esencialismo; en este se habla de afiliaciones primordiales en las cuales la parte emotiva es importante, se considera la etnicidad como un componente esencial y permanente. Estos lazos afectivos nutren los elementos de distinción; se consideran los elementos subjetivos y psicológicos de identificación como si fueran un rasgo inalterable que se adquiere por nacimiento.

El constructivismo está asociado con la idea de que la etnicidad es una construcción social, es decir que es variante y relacional; desde esta perspectiva no se puede considerar la identidad de un grupo aisladamente, sino que esta se construye en referencia a los demás. La etnicidad depende de la construcción social de esos símbolos de distinción que se hacen significativos; en este enfoque cualquier aspecto objetivo (lengua, el territorio, etc.) puede tener la fuerza de cohesión según las relaciones interétnicas. A este enfoque pertenece la propuesta de Barth (1979).

Desde la perspectiva contextualista o situacional/instrumental la etnicidad se trata del resultado continuo de una dinámica situacional que le otorga particularidades específicas; la etnicidad es vista como un potencial instrumento, es a partir de la interacción que los grupos se ubican en una posición social, en este caso la etnicidad no es considerada como algo permanente. Desde esta perspectiva se analiza el uso intencionado e instrumental de la identidad étnica para posicionarse frente al Estado y frente a otros grupos.

En este orden de ideas, en el desarrollo del estudio de los grupos étnicos se reconoce un giro teórico y metodológico: de cuando se parte de la idea considerar las etnias desde una concepción sustancialista y culturalista –que buscaba comparar diferentes grupos étnicos como si sus dinámicas de identificación funcionaran de la misma forma–, hasta llegar a considerar que a los grupos étnicos no se les puede definir mediante un listado de rasgos culturales sino como grupos que se nutren de la diferenciación cultural, es decir que las relaciones interétnicas son importantes para entender la dinámica de autoidentificación de los miembros de los grupos y para el establecimiento de fronteras entre grupos:

plantear así el problema implica desplazar el análisis del contenido cultural de los grupos étnicos en un momento determinado, al análisis de la emergencia y el mantenimiento de las categorías (o fronteras) étnicas que se construyen intersubjetivamente en y a través de las relaciones intergrupales, o, dicho de otro modo, implica pasar del estudio de las

características de los grupos, al estudio de su proceso de construcción social; de la sustancia a la forma; de los aspectos estáticos a los aspectos dinámicos y relacionales; de la estructura a los procesos. (Giménez, 2009, p.39)

En este caso de los procesos de participación ciudadana observamos la interacción de los grupos con la estatalidad en el contexto de Bogotá, teniendo en cuenta que la pertenencia al grupo no implica una homogeneidad total en sus integrantes y que no todos los integrantes de los grupos forman parte de las organizaciones que los representan.

Bartolomé (2009) propone un concepto de identidad étnica entendida como

una construcción ideológica, histórica, contingente, relacional, no esencial y eventualmente variable, que manifiesta un carácter procesual y dinámico, y que requiere de referentes culturales para constituirse como tal y enfatizar su singularidad, así como demarcar los límites que la separan de otras identidades posibles. (p.52)

Este planteamiento de Bartolomé (2009) sobre la identidad étnica lo complementamos con el de *identidad contrastante* para poder responder la pregunta: ¿por qué los individuos de las diferentes etnias, incluso aquellos que viven en la ciudad, siguen identificándose como una etnia y usan su identidad para relacionarse con la estatalidad?

En algunos de sus trabajos Cardoso de Oliveira (2007) propone el concepto de identidad contrastante para estudiar la persistencia de la identidad étnica en grupos indígenas que han tenido contacto con la sociedad brasileña no indígena en la región de Mato Grosso. A partir de la identidad contrastante se intenta entender la persistencia de la identidad étnica en contexto de cambio social y en el marco de relaciones interétnicas y con grupos no étnicos. Propone estudiar la etnia asociada con los sistemas de clasificación y relacionándola con sistemas de representaciones producidas por los grupos dominantes: “la identificación de una etnia con elementos culturales específicos como sus componentes esenciales dificultaba la comprensión del cambio social y cultural, para entender la permanencia de la identidad étnica a pesar de los profundos cambios sociales y culturales” (Cardoso de Oliveira, 1960, citado en Cardoso, 2007, p.22).

Cardoso, propone un cambio en el análisis, de centrarse exclusivamente en la cultura indígena a pasar a estudiar las relaciones sociales específicas en situación de contacto interétnico que son las que refuerzan los sentimientos identitarios; es decir que, en este tipo de investigaciones se debe hacer más énfasis en las relaciones que se establecen entre las diferentes identidades colectivas que concentrarse en la identidad de los grupos

aisladamente. En esta dirección es el aporte de la identidad contrastante a esta investigación, ya que esto conduce a plantear la hipótesis de que la identidad colectiva de cada grupo no solo se ve reforzada por el contacto con otros grupos, sino también por las relaciones que se establecen entre estas identidades y el Estado, que casi siempre se dan en contexto de disputa y tensión, lo que incide en el reforzamiento de las fronteras y en los procesos organizativos.

Esta propuesta es interesante porque ve los procesos de participación ciudadana como un terreno próspero para la investigación de las relaciones interétnicas; este interés en las relaciones sociales y no solo en las características es clave para entender las dinámicas que se establecen entre los grupos y el Estado. Es en este sentido que el concepto de identidad contrastante es clave en los procesos de identificación étnica:

cuando un grupo o una persona se definen como tales, lo hacen como medio de diferenciación en relación con algún grupo o persona a los cuales se enfrentan, es una identidad que surge por oposición; que no se puede afirmar en aislamiento. (Cardoso de Oliveira, 2007, p.49)

Se propone la noción de identidad contrastante para argumentar cómo bajo la relación de un *nosotros* y un *los otros* se reafirman símbolos y valores en el interior de los grupos, es decir que no es posible entender la reafirmación de la identificación de un grupo en aislamiento, “el carácter contrastante de la identidad étnica y su fuerte contenido de oposición con fines de afirmación individual o grupal” (Cardoso de Oliveira, 2007, p. 85).

Otro aspecto que resalta es el uso que se le da al proceso de identificación, es decir que este proceso no es fortuito,

su manipulación en las situaciones de ambigüedad, cuando se presentan al individuo o al grupo alternativas para la “elección” (de identidades étnicas) con base en el criterio de “ganancias y pérdidas” (como criterios de valor y no como mecanismos de aculturación) en la situación de contacto. (Cardoso de Oliveira, 2007, p.85)

Este aporte es central ya que permite problematizar los procesos de identificación que se refuerzan por una disputa o tensión permanente con el Estado.

Para Cardoso de Oliveira (2007) la identidad contrastante parece constituir el soporte de la identidad étnica, es decir que la base sobre la cual esta se define implica, por lo tanto, la afirmación del nosotros frente a los otros. Estos planteamientos nos dan elementos para considerar que, en la relación con la estatalidad, la identidad contrastante puede incidir en

la consolidación de las organizaciones que entablan la relación con las instituciones, pero siempre en relación con su diferencia con otros grupos.

Con estos planteamientos se aborda la hipótesis de que las personas (integrantes de los grupos étnicos) pueden hacer uso instrumental de su identidad para lograr el reconocimiento por parte del Estado y reivindicar sus derechos.

Aunque no hay un consenso unánime sobre lo que define el término *etnicidad*, este permite ver cómo se han constituido unos sistemas de relaciones sociales asociados con un sistema de valoración social en el cual se clasifican jerárquicamente los grupos que se establecen alrededor de identidades colectivas con un fuerte acento en lo cultural, es decir, en el que las relaciones interétnicas no se dan de forma horizontal y equitativa.

Este es un dilema muy importante en la formulación de las políticas públicas, ya que de ahí surge el interrogante: ¿a dónde deben estar dirigidas estas políticas: a los aspectos culturales exclusivamente como se da en la mayoría de los casos, o deberían partir de la consideración de la exclusión social, la discriminación y la inequidad en el acceso a bienes, recursos, pero sobre todo a la falta de oportunidades y la desigualdad social y no solo a la promoción de expresiones culturales?

si las políticas multiculturales en verdad pretender eliminar las asimetrías sociales que se justifican por la diversidad cultural, resulta indispensable entender que la etnicidad es una forma de clasificación de las relaciones entre grupos que participan en un mismo sistema social. (Molina, 2007, en Cardoso de Oliveira, 2007, p.18)

Concebir la etnicidad como algo reducido a lo cultural trae consigo varios problemas, ya que las políticas se concentran en la valoración del reconocimiento simbólico de las prácticas culturales identitarias de los grupos, dejando de lado el mejoramiento de las condiciones de vida, o creyendo que con el reconocimiento se resuelven otros problemas estructurales. Las políticas no solo deben estar asociadas con el reconocimiento cultural sino también con otras dimensiones como las referidas a las condiciones de vida material de los grupos étnicos. Es necesario que en la formulación de políticas se considere la etnicidad como un indicador de la forma en que se dan las relaciones entre grupos que interactúan en un contexto social pero que están ordenadas jerárquicamente.

1.2 El multiculturalismo en Colombia: paradojas, ambivalencia y contradicciones

En el contexto de América Latina son notables los cambios que se han dado en reconocimiento a la diversidad étnica, lo que se refleja en que en la última década del siglo XX la mayoría de los países de la región incluyeron en su Constitución derechos diferenciados para grupos históricamente excluidos, modificando su Carta Magna o adoptando nuevas que reconocen el carácter pluriétnico y multicultural de su nación. Colombia formó parte de este grupo de países, desarrollando un marco constitucional progresista en relación con los asuntos multiculturales.

La Constitución Política de 1991 trajo consigo un cambio en la concepción de la diversidad cultural, cambió el discurso de una lengua y una religión propios de la Constitución anterior, la de 1886, por el reconocimiento de la diversidad etnolingüística y la libertad de culto, es decir que reconoce derechos étnicos, lingüísticos y religiosos diferenciales. Cambios similares se dieron en varios países, que al reformar su Constitución incluyeron la diversidad étnica como una de las características de cada nación. En lo que concuerdan varios autores es en el hecho de identificar que estos cambios se dieron paralelos a fuertes cambios en la dinámica económica,

como en otros países latinoamericanos, el giro multicultural ocurrió en un momento de fuertes transformaciones estructurales y económicas. Mientras los movimientos sociales ponían la cultura y los derechos culturales en el centro de sus demandas, privilegiando los reclamos sobre las identidades y las afiliaciones étnicas, sexuales y religiosas, los organismos internacionales y los Gobiernos nacionales ponían en marcha políticas neoliberales y de ajuste estructural. (Álvarez, Escobar y Dagnino, 1998; Zambrano, M., 2011, p.141)

Cuando en esta investigación hablamos de multiculturalismo en Colombia, hacemos referencia a las principales normas que existen en el ordenamiento jurídico en materia de diversidad (étnica), teniendo como principal referente la Constitución de 1991 y las leyes que se derivan de esta, así como la jurisprudencia que complementa la legislación en cuanto a diversidad étnica.

Las medidas emanadas del Gobierno relacionadas con grupos étnicos tienen sus orígenes en la época colonial; desde entonces hasta hoy han existido regulaciones (disposiciones normativas) para poblaciones caracterizadas por sus rasgos étnico-raciales; Bonilla (2006) señala que

el sistema jurídico ha desempeñado un papel fundamental, históricamente ha sido el principal instrumento para la opresión cultural de los grupos negros e indígenas. Ejemplos de este uso perverso del sistema jurídico son las leyes y los decretos ejecutivos del siglo XIX que expropiaron las tierras ancestrales de los grupos indígenas, las reglas que declararon que los pueblos aborígenes eran salvajes y bárbaros y necesitaban ser civilizados, y las múltiples leyes y decretos que encargaron a la Iglesia católica la evangelización y civilización de las tribus indígenas. (p.28)

Antes de su constitución como Estado-nación –en la época de la colonia española–, las medidas más significativas para el tratamiento que se le daba a los grupos étnicos fueron el derecho indiano, el reconocimiento de palenques y la constitución de resguardos, disposiciones que dejaron una herencia estructural que ubicaba a estos grupos en la parte más baja de la estructura social. La Ley 80 de 1890, la adopción legal del convenio 169 de la OIT y la Constitución de 1991 constituyen ejemplos de la forma en que el Estado colombiano ha afrontado el tema de los grupos étnicos. Cada una de estas medidas –que dan cuenta de avances y retrocesos, de contradicciones y paradojas inmersas en la manera como el Estado ha abordado la diversidad étnica–, puede ser susceptible de un análisis extenso y profundo. En este caso tomamos como referente la Constitución de 1991, ya que es a partir de esta que se fundamentan las políticas actuales en Bogotá; en este sentido, nos interesa mirar las características de la propuesta constitucional en los artículos 7, 8, 10, 13, 63, 68, 70, 72, 93, 171, 176, 246 y 330, y el artículo 55 transitorio, que son los más significativos sobre diversidad cultural.

El ordenamiento constitucional colombiano reconoce cuatro grupos étnicos: los indígenas, –conformados por alrededor de 112 pueblos¹⁴ la población afrocolombiana, los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y los gitanos. Aunque cada grupo es sujeto colectivo de derechos diferenciados, la concreción de estos derechos tiene diferentes aristas que hacen del colombiano un caso particular, así como cada uno de los países de América Latina.

La práctica del multiculturalismo en Colombia se ejerce en el contexto de complejas tensiones; al respecto, Marta Zambrano (2011) plantea que

¹⁴ En el último censo en 2018 se registró un aumento en la cantidad de pueblo indígenas, al pasar de 84 a 112. <https://www.elespectador.com/economia/poblacion-indigena-en-colombia-crecio-casi-40-desde-2005-article-881353/>

en Colombia se ha venido dando un proceso de transición desde el mestizaje hacia la reetnización, agenciada en parte por el nuevo discurso plural que trajo consigo la Constitución del 91; la actual valoración de lo étnico lo sitúa por encima de lo mestizo, provocando un proceso de retorno a las raíces étnicas. (p.142)

En este mismo sentido, Carlos Zambrano (2004) afirma que con la Constitución de 1991, en Colombia se da el surgimiento del campo étnico; y apoyándose en Bourdieu, plantea que, “lo que define el campo étnico es el modo como este contribuye a la construcción y definición de un sujeto para la política étnica y cómo contribuye a la construcción de un sujeto étnico para la política” (Zambrano C., 2004, p.53).

En el ordenamiento constitucional relacionado con la diversidad étnica en Colombia se encuentran dos enfoques que tiene fuerte influencia en la forma de abordar este tipo de diversidad: por un lado, los aportes del enfoque liberal multicultural, y por el otro, el enfoque antropológico. La influencia de estos modelos ha sido interpretada de diferentes formas por Bonilla (2011), Bocarejo (2011), Borrero (2014), Zambrano, M. (2011) y Zambrano, C. (2004), quienes tratan de resaltar sus aportes, pero también sus limitaciones. La presente investigación toma en cuenta esta discusión y los planteamientos de estos autores, pero los complementa con el argumento de que estos dos enfoques tienen fuertes limitaciones para estudiar el caso de Bogotá, es decir que aunque brindan herramientas para su estudio, estas son insuficientes para entenderlo.

En el nivel nacional los desarrollos recientes sobre derechos culturales han tenido como base la Constitución de 1991 y los pronunciamientos de la Corte Constitucional, las cuales desempeñan un papel importante en la concreción de algunos de estos derechos. Los aspectos que se presentan a continuación se relacionan con: a) las tensiones presentes en el marco constitucional y legal de los derechos culturales de las minorías étnicas, y, b) los principales desarrollos jurisprudenciales en términos de diversidad cultural. Con la particularidad de que en ambos casos se presenta una tensión general entre *unidad cultural* y *diversidad cultural*, y un fuerte esencialismo étnico producto de la influencia de dichos enfoques, a partir de estas tensiones se derivan grandes retos para el multiculturalismo colombiano, en especial su aplicación en escenarios locales como las ciudades.

La Constitución Política de 1991 ha sido muy importante en el desarrollo de los derechos culturales; este tipo de constitucionalismo de la diversidad cultural presenta varias versiones en el continente, por ejemplo en Ecuador y Bolivia, donde el reconocimiento a

los grupos étnicos es manifiesto en sus diferentes Constituciones. En la carta magna colombiana se pueden identificar dos relaciones con respecto a los derechos culturales: por un lado, derechos que se pueden asociar con reivindicaciones políticas, sociales, etc. –como por ejemplo la libertad de expresión o de culto, que tienen una fuerte influencia de factores culturales–, y por el otro lado, consideraciones que explícitamente tienen que ver con aspectos específicos como la diversidad cultural, el patrimonio y las artes. En ese sentido, nuestra Constitución de 1991 contiene un catálogo considerable de derechos culturales.

En materia étnica, en la Constitución se contemplan tres tipos de derechos que concuerdan con la tipología expuesta por Kymlicka (1996), así lo plantea Bonilla,

estos derechos pueden dividirse en tres categorías: primero, aquellos que se proponen promover el autogobierno de las minorías tales como la jurisdicción indígena y una autonomía territorial y política, segundo, aquellos que se proponen promover la participación política de las minorías como los distritos electorales especiales para el Senado y la Cámara de Representantes, y tercero, aquellos que se proponen proteger y promover la expresión, defensa y reproducción del patrimonio cultural de las minorías como los derechos lingüísticos y educativos. (Bonilla, 2006, p.29)

Aunque no se puede negar que estos cambios constitucionales han tenido efectos positivos en muchos aspectos –como la formulación de políticas, la creación de curules en el poder legislativo y la consulta previa, entre otras–, como lo demuestran Borrero (2014) y Bonilla (2006), la legislación y la jurisprudencia son ambiguas y no adoptan una línea clara en las cuestiones relacionadas con la diversidad cultural. Borrero (2014) afirma que

en Colombia no existe una sólida teoría constitucional que sirva de fundamento al desarrollo del derecho a la diferencia étnica. Los desarrollos normativos y jurisprudenciales están marcados por los contextos de aplicación y las poblaciones concernidas, lo que lleva al casuismo y la dispersión. (p.18)

Con la intención de realizar una lectura crítica de las transformaciones en la Constitución de 1991 en materia de reconocimiento de la diversidad étnica, se pueden identificar algunas tensiones expuestas en los trabajos de Zambrano (2011), Borrero (2011, 2014), Bonilla (2006, 1999), Bocarejo (2011), Castillo (2005), Mosquera (2005, 2009), las cuales dejan entrever las contradicciones que se dan en el propósito de implementar los principios constitucionales. Estas tensiones se reúnen en dos grupos: por un lado las asociadas con

la influencia del enfoque liberal multicultural, y por el otro las asociadas con la influencia de un enfoque indigenista en la Constitución de 1991.

Del primer grupo, la principal tensión es la de unidad cultural vs. la diversidad cultural, que se relaciona con los debates filosóficos entre individualismo y comunitarismo, y que se articula con la tensión entre derechos individuales y derechos colectivos; ¿qué proteger primero: los derechos individuales o los colectivos? ¿Qué tipo de derechos reconocer?

Del segundo grupo, la principal tensión identificada está relacionada con la etnicidad vs. la identidad étnica, que surge del cuestionamiento: ¿qué se entiende por etnicidad el ordenamiento constitucional? ¿Cuáles son los criterios para definir un actor étnico? Varios trabajos al respecto (Bonilla, 2011, 2006; Rivera, 2004; Zambrano, 2011; Borrero, 2014) han planteado que la Constitución de 1991 tiene un fuerte acento en las características propias de lo indígena como criterio de etnicidad y un tipo de esencialización de la cultura afro en relación con las poblaciones rurales del Pacífico, acento que no refleja la diversidad cultural de estos grupos y dificulta la reclamación de derechos en otros contextos como los urbanos.

La identificación de estas tensiones de ninguna manera significa que no se puedan encontrar otras; sin embargo, alrededor estas se puede desarrollar un cuestionamiento al diseño constitucional en materia de diversidad étnica. En este sentido, nos ubicamos junto con Bonilla (2006) y Borrero (2014) en la afirmación de que hay una dogmática ambivalente y que no hay una línea teórica claramente definida en materia de diversidad étnica en el ordenamiento constitucional colombiano.

Como se anotó, en la Constitución de 1991 se presenta una tensión entre *unidad cultural* y *diversidad cultural* que se manifiesta en la tensión entre derechos individuales y derechos colectivos, lo cual se expresa en la existencia de algunos artículos que hacen referencia a los primeros y otros que hacen referencia a los segundos, por ejemplo, “la Constitución reconoce el valor de las diferencias tradicionales morales y políticas que orientan la vida de las minorías culturales, pero al mismo tiempo promulga una declaración liberal de derechos” (Bonilla 2006, p.142) suscitando una serie de debates en cuanto al tema de los derechos culturales y la diversidad cultural.

Bonilla (2006) expone la tensión entre unidad cultural y diversidad cultural y los derechos étnicos en la Constitución de 1991 afirmando que,

infortunadamente, en el núcleo de la Constitución de 1991 existe una tensión entre unidad y diversidad cultural que ha generado obstáculos para el adecuado desarrollo jurídico y para la adecuada aplicación de los derechos concedidos a las minorías culturales, [...] cada uno de

los extremos de la tensión entre unidad y diversidad está conformado por dos conjuntos de valores, principios y/o derechos constitucionales. El polo de la tensión constitucional referente a la “diversidad cultural” está constituido por los derechos culturales concedidos a las minorías y por el reconocimiento de que Colombia es un Estado multicultural y multiétnico. El polo de la “unidad cultural” está compuesto por los principios constitucionales que declaran la unidad y la soberanía nacional, por una parte, y por la visión universalista de la dignidad humana que se encuentra en el centro de la Constitución, por otra. (p.31)

La principal preocupación del enfoque del liberalismo multicultural –desarrollado principalmente por Kymlicka– ha sido ¿cómo acomodar la diversidad en el contexto liberal?, donde las categorías de minorías nacionales, grupos étnicos, Estados multinacionales, Estados poliétnicos y los tres tipos de derechos: a) de autogobierno, b) de representación y c) de conservación de prácticas culturales son centrales para analizar las democracias occidentales. Aunque este modelo se elaboró con referencia al contexto canadiense, en Colombia ha tenido notable influencia tanto en el escenario académico como en el institucional.

Las categorías planteadas por la filosofía liberal para nombrar los grupos culturales minoritarios resultan limitadas para designar la realidad de los grupos étnicos urbanos,

los indígenas contemporáneos son, en buena parte, indígenas urbanos que forman parte de la economía de mercado. No obstante, el liberalismo multicultural con sus categorías descriptivas y normativas no tiene la posibilidad de reconocerlos y acomodarlos apropiadamente en la comunidad política. (Bonilla, 2011, p.1)

Vemos cómo, para estudiar el caso colombiano en todo el país, este modelo puede brindar varias herramientas, ya que, según el tipo de multiculturalidad corresponde un tipo de derechos; por ejemplo, a los indígenas en Colombia les corresponden los derechos de autonomía territorial (jurisdicción indígena), que les otorgan criterios de autogobierno, mientras que en el estudio de Bogotá se ve cómo el Estado no garantiza estos derechos, es decir que no se establecen resguardos indígenas en la ciudad. Se evidencia que la situación de los grupos étnicos en las ciudades constituye un gran reto para el reconocimiento de derechos diferenciados, y cómo este modelo teórico (multiculturalismo liberal) presenta limitaciones para entender las dinámicas de los grupos étnicos en Bogotá, como por ejemplo las exigencias de los dos cabildos Muisca (de Suba y de Bosa) de avanzar en el reconocimiento bajo la figura de resguardo.

Estas limitaciones se refuerzan por el segundo grupo de tensiones halladas en el ordenamiento constitucional colombiano, dentro del cual encontramos que aunque se reconoce la presencia de una intencionalidad jurídica que busca desarrollar los principios constitucionales asociados con la diversidad étnica, en este reconocimiento se da un proceso de esencialización de la identidad étnica asociado, por un lado, con categorías que definen lo indígena con lo prístino, ancestral, alejado, y por el otro con categorías que relacionan la identidad afro con el estereotipo rural del Pacífico, lo que genera diferentes problemáticas para casos diferentes que no cumplen con estos criterios al pie de la letra. Una de las limitaciones que expresa el ordenamiento constitucional es que

la jurisprudencia constitucional, a pesar de sus pretensiones, es poco coherente y acusa un marcado tinte tribal, que permite visibilizar más la situación y estructura de derechos de los pueblos indígenas y afro-rurales, pero que es bastante deficiente para la protección de la afro-urbanidad y de la población raizal (Borrero, 2014, p.28)¹⁵.

En este punto surge una de las tensiones y es la ventaja que tienen las comunidades indígenas sobre otros grupos también reconocidos como minorías étnicas a la hora de ser destinatarios de algunos derechos, como los de autogobierno; se percibe un fuerte acento a la dinámica de los grupos indígenas para el reconocimiento de sus derechos, ya que los elementos para su reconocimiento están fundamentados en la ancestralidad y la lengua, aspectos que difícilmente cumplen otros grupos étnicos como afros o raizales, que por diferentes procesos de aculturación han sido víctimas de la extinción de su patrimonio inmaterial y sus prácticas culturales.

Otro punto está relacionado con el territorio, ya que es clara la intencionalidad que se tiene sobre ciertos grupos que habitan sobre todo territorios rurales, pero cuando dichos grupos se encuentran en grandes ciudades es más compleja la materialización de derechos específicos relacionados con su pertenencia étnica que se ha visto mediada por migraciones o desplazamientos por diferentes razones; los derechos de autogobierno tienen como característica un grado relativo de autonomía territorial que en el contexto de una ciudad como Bogotá no son fáciles de otorgar.

Ante esta tensión, el caso de Bogotá se constituye en un referente importante para ser estudiado, es decir para analizar cómo se ha dado la materialización de políticas en

¹⁵ En su tesis doctoral Borrero (2014) no considera a los rom (gitanos).

contextos urbanos para grupos étnicos, ya que, para este caso, todos los grupos no tienen la cuestión territorial como una variable clave como cuando se encuentran en sus territorios rurales, por eso hay que tener presente que en el modelo colombiano la cuestión territorial es muy importante en los criterios de etnicidad establecidos por el Estado.

Con lo planteado, se puede aseverar que este modelo tiene la influencia de un enfoque que Bonilla (2011) llama *indigenista*, en el que lo indígena se asocia con categorías como territorio ancestral, territorio rural, naturaleza salvaje, prácticas culturales atávicas y economía de subsistencia; considera que lo indígena está definido por “formar parte de una colectividad que habita un territorio ancestral, hablar un idioma particular, encarnar una cultura específica, tienen un pasado común y quieren mantenerse como una comunidad cultural distinta a la mayoritaria” (Bonilla, 2011, p.571). Desde esta perspectiva se territorializa, ecologiza y esencializa la identidad indígena, pierde de vista la diversidad interna que hay dentro de los grupos étnicos, constituye una descripción esencialista y homogénea que es cuestionada por las dinámicas de los grupos étnicos que viven en las ciudades.

El modelo antropológico que esencializa y homogeneiza los grupos indígenas

es incapaz de dar cuenta de la diversidad que existe dentro de estas colectividades. Es incapaz de describir una buena parte de los sujetos y comunidades que se autoadscriben como indígenas pero que no satisfacen los anteriores requisitos para poder pertenecer legítimamente a una comunidad indígena, esto es, los indígenas urbanos. (Bonilla, 2011, p.572)

Este modelo omite el carácter dinámico y contingente de la identidad étnica,

choca con la realidad de un número importante de personas que se autodescriben como indígenas pero que viven en contextos urbanos, forman parte de la economía de mercado, no hablan o no dominan suficientemente el idioma tradicional de su comunidad, no ponen en práctica o no conocen la mayor parte de las tradiciones de sus ancestros y no tienen contacto con el territorio de su colectividad o solo interactúan esporádicamente con él. (Bonilla, 2011, p.572)

Vemos que en Colombia se da una fuerte espacialización de la diferencia que establecen tanto tipologías como topologías étnicas:

la correspondencia discursiva entre un sujeto étnico y su lugar que ha creado el multiculturalismo, y en particular su práctica legal, ha tendido a congelar estructuras

geográficas de lugares y normas para siempre y ha causado un efecto político disfuncional y opresivo. (Bocarejo, 2011, p.107)

Esta forma de entender la identidad es muy complicada para las condiciones de los grupos étnicos en las ciudades; es una forma de comprender la identidad asociada con el territorio, que refuerza la idea de que la identidad no migra con el sujeto; de consolidarse una concepción así, los grupos étnicos –con excepción de los que sean propios de la ciudad– no tendrían la oportunidad de reclamar sus derechos, “este modelo centra la identidad indígena no en el sujeto, ni en la descripción que este hace de sí mismo, sino en la materialización de un hecho específico, esto es, habitar un territorio ancestral” (Bonilla, 2011, p.579).

No se puede afirmar que la identidad étnica se reduzca a los ítems que se pueden considerar como la objetivación de la cultura de una etnia (la lengua, el vestido, el territorio, un conjunto de instituciones, etc.) o a la sumatoria de estos; aunque se puede reconocer la importancia de las manifestaciones simbólicas que también contribuyen a la cohesión, al establecimiento de fronteras y como factores de distinción, se considera que la identidad se construye mucho más allá de estas manifestaciones simbólicas, ya que en contextos de profunda aculturación muchas de estas manifestaciones simbólicas han desaparecido.

El peso del estereotipo que identifica a los indígenas con el espacio rural, con la economía campesina y con la tradición, ha sido gravitante en esta dificultad para incorporar a un sector cuyo surgimiento se remonta a la fundación de las ciudades, sin embargo, cuesta asumir esa presencia y mucho más comprender las ciudades como escenarios étnicos importantes en el devenir histórico de los pueblos indígenas (Zapata C., 2019, p.69). [...] la diferencia indígena que reconoce el multiculturalismo se reduce a un puñado de rasgos que pasan a constituir lugares comunes (artesanías, patrimonio, gastronomía, tradiciones, etc.) lo que no se advierte y permanece en las sombras, al menos en esta narrativa, es la heterogeneidad que existe al interior de las sociedades indígenas. (Zapata, C., 2019, p.79)

Bocarejo (2011) evidencia algunas paradojas que surgen del encerramiento y la espacialización de la diferencia indígena en Colombia; muestra cómo se espacializa la diferencia indígena atándola a un territorio específico y estructurando una relación fija entre identidad étnica y territorio, lo que trae consecuencias, por ejemplo para los grupos indígenas en Bogotá, ya que en el estereotipo étnico la figura de territorio (resguardo) es fundamental:

la crítica que planteo analiza la forma como un ideal de lugar indígena se convierte en una de las características para juzgar quién es o no un sujeto indígena legal en Colombia. De esta manera, el reconocimiento del otro indígena exige, o por lo menos prefiere, que ese otro viva en un espacio rural, ojalá sea este un resguardo, pues se considera como su lugar tradicional. (p.98)

Algo similar ocurre con la población afrocolombiana: las normas más importantes en el ordenamiento jurídico colombiano para esta población son el artículo 55 transitorio de la Constitución y la Ley 70 de 1993, en los cuales también se encuentran tensiones que dificultan la garantía de derechos a amplios sectores de esta población.

El artículo 55 transitorio de la Constitución de 1991 es el principal referente constitucional, a partir de allí se diseñó la Ley 70 de 1993, Ley de comunidades negras¹⁶ principal instrumento para el reconocimiento de derechos para la población afrodescendiente; sin embargo, al igual que en el caso de los indígenas, esta legislación también presenta complejidades, ya que se constituye un estereotipo para definir lo étnico en la población afrodescendiente, una concepción cultural de esta población que invisibiliza otras variables como cuestiones económicas, y producto de esto se da un proceso de escencialización de lo afrodescendiente asociándolo con las comunidades rurales del Pacífico más que con los afrodescendientes que viven en las ciudades y que tienen marcadas diferencias culturales como los palenqueros y raizales. Este marco jurídico enfrenta dos problemas,

primero, este conjunto de normas es cuestionable desde el punto de vista de los principios de la igualdad y la justicia distributiva. No es claro por qué los únicos individuos y grupos que se consideran titulares directos de los derechos diferenciados son aquellos que viven en las zonas rurales y ribereñas de la Cuenca del Pacífico. Segundo, en tanto que el marco jurídico de las negritudes tiene como eje central la categoría cultura, su promulgación ha oscurecido dos variables que resultan fundamentales para comprender y solucionar la cuestión negra en Colombia: clase y raza. (Bonilla, 2009, p.1)

¹⁶ “El reconocimiento de la gente negra colombiana, cristalizado en la Ley 70 de 1993, o Ley de negritudes, tuvo un nacimiento étnico, casi una copia del modelo indígena en la medida en que esta ley establece la existencia de comunidades negras en territorios del litoral Pacífico y de los ríos San Juan y Atrato en el Departamento del Chocó, se asigna una fuerte visibilidad social y política a las poblaciones rurales negras de estas regiones. No obstante, como lo advertimos, un 70 % de la población afrocolombiana reside en centros urbanos y en su mayor parte en grandes ciudades; es decir está compuesta de individuos urbanos mas no de comunidades étnicas como todavía sucede con la mayor parte de las poblaciones amerindias”

Como lo firma Bonilla (2009), el marco jurídico de las comunidades negras está desbalanceado, ya que hace énfasis en la cultura desconociendo otros factores como los económicos, lo que ha propiciado un proceso de esencialización y homogeneización de la cultura negra generando estereotipos étnicos,

el problema, entonces, se centra en el hecho de que el marco jurídico de las negritudes distingue injustificadamente entre dos grupos de afrocolombianos: los negros culturalmente diversos que viven en las áreas rurales del Pacífico y los negros urbanos y rurales culturalmente diversos que viven en otras regiones del país. En suma, el marco jurídico de las negritudes viola el principio de igualdad, esto es, distingue entre colectividades que no son distinguibles. Los negros de la cuenca del Pacífico han recibido derechos diferenciados, dinero y tierras que no pueden ser adjudicados a los negros de otras regiones del país. (Bonilla, 2009, p.23)

En este sentido, parece que no todas las personas afrocolombianas pueden ser beneficiarias directas de algunos tipos de derechos, “así, ser un negro culturalmente diverso en Colombia implica cumplir con una lista de características que están establecidas por el ordenamiento jurídico” (Bonilla, 2009, p.31). Las leyes que abordan el tema de la población afrocolombiana como grupo étnico tiene falencias para garantizar que todas las personas afrocolombianas accedan a sus derechos, ya que las principales normas están diseñadas con un modelo que no da cuenta de la heterogeneidad de la población afrocolombiana. En términos de Zambrano, M. (2011), “solo aquellos reconocidos como étnicos por el Estado, es decir, las poblaciones rurales del Pacífico, han sido sujetos de derechos culturales colectivos, pero no las mayorías negras que habitan en centros urbanos” (p.144).

El énfasis en la variable cultura para describir las negritudes ha generado la esencialización de la cultura negra, la omisión de la variable económica y el desconocimiento de los procesos de resignificación de las identidades individuales y colectivas de las comunidades negras, asumiendo un carácter problemático para los raizales que no encajan en este modelo pero que son cobijados por la Ley 70 de 1993.

Estos enfoques (indigenista y culturalista) también han tenido repercusiones en el caso del pueblo rom, para el cual la principal norma de orden nacional se da hasta 2010 con el Decreto 2957, que determina las responsabilidades de las entidades territoriales para la inclusión de acciones con enfoque diferencial en los planes y programas que formulen. Este documento plantea que los rom son un grupo étnico

portador de unas señales identitarias específicas y de una cultura propia que ameritan un tratamiento especial y diferencial por parte del Estado colombiano y la sociedad mayoritaria, para garantizar adecuadamente su integridad étnica, cultural y el ejercicio pleno de sus derechos colectivos. (Decreto 2957)

Aunque este decreto es un avance en la legislación para el reconocimiento del pueblo rom, no se reconocen derechos asociados con la tierra colectiva ni la representación política, como sí lo establece la normatividad para pueblos indígenas y afrodescendientes. Lo que evidencia un trato desigual entre los diferentes grupos étnicos reconocidos y que es consecuencia del modelo rígido del multiculturalismo colombiano.

Es evidente que el multiculturalismo en contextos como el latinoamericano tiene un punto álgido relacionado con las condiciones estructurales en materia socioeconómica, ya que no solo debe ocuparse de aspectos culturales sino también de otros factores para poder cambiar prácticas de exclusión y discriminación que históricamente han marginado a determinados grupos poblacionales. Como lo evidencian los relatos de las representantes de los grupos étnicos de Bogotá el posicionamiento de los grupos frente a las entidades de la Alcaldía se ha dado como producto de fuertes disputas por el reconocimiento, es decir que en el contexto colombiano la existencia de un marco constitucional no garantiza que las condiciones mejoren por sí solas; es la Agencia por parte de estas organizaciones la que ha permitido que se generen condiciones menos hostiles para su reconocimiento y garantía de derechos.

Los grupos reconocidos, que incluyen hoy en día indígenas, comunidades negras, raizales y rom, han tenido que librar arduas batallas para conseguir tal reconocimiento. El ser un sujeto étnico no es proceso de autodefinición, como se supone que es el criterio utilizado en el censo colombiano. Por el contrario, los criterios utilizados han sido, por decir lo menos, ambiguos y cambiantes, dependiendo de los funcionarios de la Dirección de Etnias, quienes deben reconocer oficialmente a las comunidades como étnicas, y en ocasiones de muchos otros funcionarios de entidades públicas que se toman la tarea de juzgar quiénes pueden o no acceder a las políticas étnicas. (Bocarejo, 2011, p.100)

En este orden de ideas, una de las caras en el análisis del uso de la identidad por parte de los grupos étnicos es la forma en que el Estado procede en el reconocimiento de lo que Gros (2000) denomina un actor étnico. Según Gros (2000, p.103), el Estado interviene de alguna forma en el proceso de construcción, de ratificación y de institucionalización de este actor étnico. En el proceso de constitución de las fronteras étnicas el Estado, a través de

sus instituciones, desempeña un papel determinante en la posibilidad de que los grupos que reclamen sus derechos puedan entablar un diálogo legítimo con la estatalidad; aquellos grupos que no cumplan con los requisitos quedan excluidos de esta posibilidad de diálogo. En ese sentido es que se afirma que los propios grupos son presionados a demostrar una serie de aspectos relacionados con el arquetipo de grupo étnico que hay en la Constitución colombiana, asociado más a características de los grupos indígenas, esto en un contexto de larga aculturación por parte del Estado hacia los grupos.

En el caso concreto de esta investigación vemos como, por ejemplo, a pesar de la presencia de una gran cantidad de grupos indígenas en Bogotá, hasta el momento se lleva un diálogo concreto con 14 grupos, y de estos solo 5 tienen la aprobación del Ministerio del Interior de ser reconocidos como cabildos de Bogotá, es decir que este protocolo de aprobación y reconocimiento de cabildos es una competencia de una entidad del orden nacional que establece un proceso para dicho reconocimiento.

La hipótesis de Gros (2000, p.104) es que un Estado que busca la aplicación de políticas de reconocimiento necesita de un actor étnico claramente constituido, reconocido y legitimado con quien negociar su propia intervención. Esto fue lo que sucedió con la Constitución de 1991, y a partir de allí se cuenta con una identificación de los 4 grupos étnicos. Ahora bien, este proceso presenta diferentes problemas con diferentes grados de complejidad, pero también se relaciona con lo que acontece en Bogotá con la clasificación de la población en grupos culturalmente diferenciados, en la política denominada *enfoque poblacional diferencial*, que clasifica a los grupos en tres grandes tipos: grupos étnicos, sectores sociales y grupos etarios, reconociéndolos como sujetos colectivos de derechos diferenciados y con los cuales poder establecer diálogo, creando espacios de participación y formulando políticas. Para Gros (2000), el Estado participa en el proceso de legitimación y reconocimiento de un actor étnico en el ordenamiento jurídico, y este proceso se da

participando en su construcción a través de la reforma de su derecho positivo y de su aparato administrativo, de la aplicación de una política de discriminación positiva (*affirmative action*) en educación, salud o territorios con la ayuda de un sinnúmero de instituciones especializadas, de programas (como concursos, foros, eventos culturales y museos, premios y discursos) así como trabajando en la formación de un cuerpo de funcionarios especializados y poco a poco abierto a profesionales indígenas, el Estado produce y reproduce, instituyéndola y legitimando una frontera étnica que se obliga a proteger. (p.104-105)

Este argumento se puede relacionar con lo propuesto por Chatterjee (2011) en cuanto a las implicaciones que tiene la dicotomía entre ciudadanos y poblaciones en el abordaje de la diversidad cultural y el diseño de las políticas públicas.

De esta forma, el Estado tiene la necesidad de buscar un interlocutor, y en este proceso se suele desconocer la diversidad al interior de cada grupo étnico, se hace referencia a indígenas o afrodescendientes y rom como si fueran homogéneos culturalmente generando estereotipos, diseñando políticas que desconocen esta diversidad, en la dinámica de un mismo tipo de política para todos.

Gros (2000) señala que “en el contexto del paradigma de la pluriculturalidad y con la participación de expertos (lingüistas, arqueólogos, antropólogos, historiadores, etc.) se detecta y se reconoce y se contribuye a la creación de grupos étnicos culturalmente diferenciados” (p.106), es decir que, en el establecimiento (construcción) de las fronteras étnicas intervienen diferentes actores no solo los grupos étnicos, que producen la objetivación de la cultura y su reducción a unos pocos ítems.

Lo que define al campo étnico es el modo en que este contribuye a la construcción y definición de un sujeto en el marco de la política étnica y de cómo contribuye a la constitución de un sujeto étnico para la política. Así las cosas, el campo étnico (que en el país aún está en desarrollo) es definido por las relaciones de la diversidad étnica y sus otros entornos y no únicamente por las formas estructuradas preexistentes. (Mosquera, 2011, p.32)

Con esto se corrobora la idea de que el reconocimiento del Estado desempeña un papel determinante en la construcción del actor étnico, ya que establece unos criterios de reconocimiento a los cuales los grupos deben dar cuenta, siendo complejo en ocasiones para algunos grupos debido a los fuertes procesos de aculturación que han vivido.

Estos procesos de esencialización de la cultura afrodescendiente, indígena y rom demuestran la ausencia y a la vez la importancia del criterio de la interseccionalidad para el análisis de las identidades colectivas. Este es uno de los argumentos para plantear la idea de ciudadanía interseccional, idea central en esta investigación.

Las tensiones antes señaladas entre unidad y diversidad, derechos individuales y derechos colectivos, fuerte acento indigenista, enfoque rural y culturalista, conllevan un par de interrogantes cuando el análisis se dirige hacia grupos étnicos en un contexto urbano: ¿la forma en que el Estado legitima la etnicidad, bajo el énfasis de un arraigamiento en culturas ancestrales y esencialismos homogeneizantes y armoniosos, visibiliza todas las expresiones de la diversidad?, ¿Será que realmente se está atendiendo a las

particularidades y necesidades del amplio espectro de poblaciones que por sus especificidades étnicas no son similares a las indígenas o no cumplen con los criterios de etnicidad?

Aunque en Colombia el multiculturalismo presenta paradojas, contradicciones y ambivalencias, el marco constitucional colombiano es garantista de derechos y dedica una parte a la cuestión de la diversidad étnica, lo que ha permitido afirmar que, a partir del reconocimiento constitucional en 1991 se ha dado un avance significativo en su desarrollo legislativo y jurisprudencial, así como en su adaptación a contextos locales. Con base en lo planteado se puede afirmar que las dinámicas de los grupos étnicos en Bogotá resultan un reto para las características del modelo de multiculturalismo identificado en la Constitución de 1991.

Considerando que por lo menos en el aspecto discursivo y legal la tendencia de asimilación coercitiva orientada por el Estado empieza a transformarse desde la promulgación de la Constitución de 1991, proceso que está lleno de dificultades, Bogotá constituye una experiencia de implementación de políticas para grupos étnicos en contextos urbanos, ya que el modelo implementado en Bogotá está permeado por las limitaciones del ordenamiento nacional relacionadas con la esencialización de lo étnico, ya que aquí muchos de los factores característicos de lo étnico asumen otra significación. Para estudiar el caso de grupos étnicos en las ciudades los enfoques del liberalismo multicultural y el antropológico de la Constitución de 1991 presentan serias limitaciones; las dinámicas de los grupos étnicos en Bogotá evidencian los límites de estos enfoques.

1.3 La perspectiva jurisprudencial

El desarrollo jurisprudencial constituye un eje de análisis del multiculturalismo en Colombia, ya que, al no encontrar propuestas legislativas que materialicen los principios constitucionales, es mediante herramientas legales como la tutela (instrumento para la reclamación de derechos) que se ha buscado la protección de los derechos a la diversidad étnica y cultural. En especial Bonilla (2006) y Borrero (2014) han estudiado las dinámicas de esta instancia del poder judicial.

La Corte Constitucional es la institución colombiana que ha intentado dar respuesta de la manera más profunda a las preguntas por la tensión entre derechos individuales y diferencia cultural. Sus concepciones han definido el marco dentro del cual los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como las minorías y los ciudadanos del común de la cultura mayoritaria, han

entendido los problemas generados por la coexistencia de comunidades liberales e iliberales en el país y las medidas que deberían implementarse para reconocer y acomodar la diferencia cultural. (Bonilla 2006, p.156)

Teniendo en cuenta este análisis, Bonilla (2006) aborda la actuación de la corte constitucional y afirma que, “si queremos entender y promover una interpretación constitucionalmente sensata y filosóficamente justificada del conflicto entre la diversidad cultural y la unidad cultural, debemos estudiar y criticar cuidadosamente la jurisprudencia de esa Corte” (p.33-34).

El desarrollo jurisprudencial colombiano en derechos culturales es escaso y los avances en este tema se han dado en cuatro líneas: diversidad étnica, protección del patrimonio, acceso y promoción de la cultura, y expresión artística.

Esta escasa judicialización contribuye a su vez a que no solo la doctrina jurídica sobre este tema sea aún bastante pobre, sino que, además, existan aún agudas controversias sobre cuál es la teoría o la visión constitucional adecuada para amparar esos derechos culturales: si una visión pluralista liberal, si una concepción multicultural o si son necesarias otras visiones más articuladas a perspectivas interculturales o a las visiones críticas de las teorías postcoloniales. (Uprimny 2011, p.29)

En materia de desarrollo jurisprudencial la Corte Constitucional no tiene una posición unánime ya que ha trabajado en torno a tres perspectivas teóricas –liberalismo puro, interculturalismo radical y liberalismo cultural– para responder a las demandas sobre derechos culturales, teniendo de fondo la tensión que se presenta en la interpretación de la Constitución colombiana en relación con los derechos individuales y derechos colectivos asociados con la diversidad cultural. Las discusiones planteadas por Kymlicka (1996) y Taylor(1992) permiten comprender la posición del liberalismo puro y del liberalismo cultural, mientras que la idea de interculturalidad brinda ideas para comprender la posición referida al interculturalismo radical.

Los tres tipos de respuestas a la tensión entre diversidad y unidad cultural son desarrollados por Bonilla (2006), y en términos generales se pueden resumir así:

Liberalismo puro: es una postura que propone que los derechos individuales y el marco conceptual de carácter liberal en el cual se inscriben deberían ser respetados por todas las culturas que habitan en el país, de modo que no se puede otorgar prioridad a valores de naturaleza iliberal. (2006 pp.156-158)

Por ejemplo, como lo expresa la Sentencia T-254 /94,

el sistema axiológico contenido en la Carta de derechos y deberes, particularmente los derechos fundamentales, constituye un límite material al principio de diversidad étnica y cultural y a los códigos de valores propios de las diversas comunidades indígenas que habitan el territorio nacional. (Bonilla, 2006, p.160)

Este tipo de perspectiva jurídica no reconoce derechos asociados con la diversidad cultural como el de autogobierno, las protecciones externas y las restricciones internas, es decir, se inclina más hacia la unidad cultural en la tensión entre derechos individuales y diversidad cultural.

Interculturalismo radical: se puede tomar como un contrario del anterior, considera que es necesario maximizar la autonomía política y jurídica de las minorías nacionales, así como minimizar las restricciones a la diversidad. (Bonilla, 2006, p.160)

Las Sentencias T-496/96, C-139/96, T-523/97 y T-266/99 son expresiones de esta posición de la Corte,

el argumento central de estas sentencias es que la diversidad cultural solo puede ser justamente reconocida y acomodada si a los grupos indígenas se les concede la máxima autonomía para autogobernarse. La Corte reconoce ahora que la única forma de proteger y promover la diversidad cultural es a través de la aplicación diaria de las tradiciones y costumbres que expresan las distintas visiones del mundo de los grupos aborígenes. Ninguna intervención de la cultura dominante en los asuntos de las comunidades indígenas es ilegítima sino está dirigida a la protección de un valor superior a la diversidad cultural. (Bonilla, 2006, p.169)

El liberalismo cultural constituye la posición más ambigua de la Corte, evidenciando la gran complejidad para dirimir conflictos que ubican, por un lado, los derechos individuales, y por el otro, los derechos colectivos, que se ubica en la clasificación que hace Kymlicka (1996) de “protecciones externas” y “restricciones internas”.

Liberalismo cultural: reafirma la primacía de los derechos individuales sobre los valores no liberales, sin embargo, a diferencia del liberalismo puro, que no acepta excepciones a esta regla, para el liberalismo cultural los derechos individuales pueden restringirse si hay evidencia de que este es el único medio disponible para evitar la desaparición de una cultura liberal o iliberal. (Bonilla 2006, p.158)

Por ejemplo, en la Sentencia SU-510/98 la Corte estableció que las autoridades indígenas están facultadas para restringir radicalmente los derechos individuales de los miembros de sus comunidades solo cuando se puede probar que la cultura tradicional desaparecería sino se implementaran restricciones sobre esos derechos (Bonilla, 2006). La corte plantea que,

como regla, todas las comunidades aborígenes deben respetar los derechos individuales, la Constitución protege la igualdad y la dignidad de todos los ciudadanos colombianos. Pero la Corte también indicó que esta regla tiene una excepción: incluso los derechos individuales básicos de los miembros de las comunidades indígenas pueden ser restringidos radicalmente si hay evidencia suficiente de que sin la implementación de estas medidas las tradiciones culturales de la comunidad desaparecerían. (Bonilla, 2006, p.189)

Estas sentencias son los referentes para comprender las diferentes posiciones que asume la Corte Constitucional y evidencian las complejidades que tiene el tema de la diferencia cultural incluso en sociedades que reconocen la diversidad cultural como fundamentales en el modelo nacional. Al mismo tiempo ponen en evidencian la importancia que tienen los aportes de Kymlicka (1996) y Taylor (1992) para analizar estos casos, porque las discusiones que plantean en el nivel teórico se ven reflejadas en términos concretos en la solución que las autoridades judiciales les dan a los conflictos propios de la diversidad cultural en los Estados liberales. Problemas entre derechos individuales y derechos colectivos, unidad cultural y diferencia cultural, jurisdicción nacional y los derechos de autogobierno, en otras palabras, como pregunta Touraine (2000), ¿cómo podemos combinar nuestras diferencias con la unidad de una vida colectiva?

Una vez identificados los riesgos de esencialismo en el ordenamiento jurídico colombiano cuando se fundamenta lo étnico con enfoques culturalistas y tradiciones prístinas, a continuación se exponen argumentos teóricos que buscan complementar la crítica a dichos enfoques en el multiculturalismo colombiano. Esta investigación se apoya en una concepción de la identidad étnica como una construcción social, es decir, como un proceso dinámico, dialógico y contingente que difícilmente es explicable desde perspectivas esencialistas.

1.4 La noción de grupo étnico en el ordenamiento jurídico colombiano

Las etiquetas “grupo étnico” y “etnicidad” forman parte del campo académico y tienen incidencia en el terreno de las políticas públicas; los grupos no necesariamente se identifican con estas etiquetas sino como grupos que tienen un nombre propio y una historia particular, por ejemplo raizales, palenqueros, muiscas o nasas.

Gran parte de la legitimidad de estos grupos está dada por un contexto normativo en cada Estado, el cual funciona como autoridad que da o no da reconocimiento a ciertos grupos, lo que sin duda interviene en las condiciones de vida de estos grupos. No es lo mismo un contexto sin reconocimiento constitucional que un contexto de reconocimiento constitucional de la diversidad cultural; no se está afirmando que antes de dicho reconocimiento los grupos no existieran, lo que se plantea es que el reconocimiento cambia la forma de relacionarse con el Estado al constituirlos como sujetos colectivos de derechos.

Los enfoques del multiculturalismo colombiano planteados traen consigo una definición de grupo étnico con la cual trabajan las entidades del Estado. Un componente importante del discurso sobre el cual se fundamenta la diversidad cultural en el contexto colombiano está asociado con lo étnico, por lo cual es pertinente integrar al análisis la problematización sobre lo que se considera como un grupo étnico en el ordenamiento jurídico. En este sentido resulta interesante el hecho de la construcción discursiva que hace el Estado de estas categorías y de cada grupo étnico, ya que para la elaboración de las normas y políticas públicas se acude a definiciones del campo académico, y en el contexto colombiano las entidades oficiales del Estado plantean definiciones sobre lo que se entiende por grupo étnico y a partir de ellas se elaboran las políticas públicas.

Para el Ministerio de Educación Nacional, un grupo étnico es:

Grupo poblacional que se diferencia del conjunto de la sociedad nacional o hegemónica en términos de sus prácticas socioculturales, las cuales pueden ser visibles a través de costumbres y tradiciones, que a la vez le permiten construir un sentido de pertenencia a una comunidad de origen, como específica en el colectivo de la sociedad nacional. Sin embargo, el autorreconocimiento respecto a una comunidad étnica no es un obstáculo para tener un sentido de pertenencia a la sociedad colombiana. Así, dicha pertenencia puede ser compartida entre las dos comunidades: una étnica y otra nacional. (<https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82803.html>)

El Ministerio de Salud define grupo étnico como:

Poblaciones cuyas condiciones y prácticas sociales, culturales y económicas, los distinguen del resto de la sociedad y que han mantenido su identidad a lo largo de la historia, como sujetos colectivos que aducen un origen, una historia y unas características culturales propias, que están dadas en sus cosmovisiones, costumbres y tradiciones. (<https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/promocion-social/Paginas/grupos-etnicos.aspx>)

La Procuraduría General de la República, apoyada en la Sentencia T-349 de 1994, señala que la definición de un grupo étnico comporta dos condiciones: una subjetiva y otra objetiva.

La primera está relacionada con la conciencia de la identidad étnica, es decir “[...] La conciencia que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente”. La segunda se refiere a “los elementos materiales que distinguen al grupo, comúnmente reunidos en el concepto de ‘cultura’”. Este término hace relación básicamente al “conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano [...] el sistema de valores que caracteriza a una colectividad humana”. En este conjunto se entienden agrupadas, entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (folklore) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos. (Corte Constitucional. Sentencia T-349 de 1996. MP: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, agosto de 1996).

Por último, para el caso de las entidades estatales de Bogotá, la idea de lo étnico se fundamenta desde la perspectiva de clasificación de la diversidad propia del enfoque poblacional diferencial, –principal dispositivo de política pública en Bogotá para abordar la diversidad cultural–, desde este enfoque los grupos étnicos son considerados como

una comunidad determinada por la existencia de ancestros y una historia común. Se distingue y reconoce por tradiciones y rituales compartidos, instituciones sociales consolidadas y rasgos culturales como la lengua, la gastronomía, la música, la danza y la espiritualidad, entre otros elementos. En un grupo étnico todos los integrantes tienen coincidencia de pertenecer al mismo y comparten entre sí una carga simbólica y una profundidad histórica. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014b, p.30)

En las definiciones que adopta el Estado colombiano son centrales los referentes tradicionales para definir lo étnico, a saber: un territorio rural, una lengua y un relato sobre la ancestralidad (u origen común); desde el punto de vista de esta investigación se

considera que al fundamentarse en esta tríada se incurre en imprecisiones que no permiten entender las formas de trasegar y habitar la ciudad.

La noción de grupo étnico que maneja el ordenamiento jurídico colombiano presenta serias limitaciones para entender las dinámicas de los grupos étnicos en Bogotá; dichas limitaciones tienen repercusiones en las políticas públicas que se implementan para estos grupos ya que, por basarse en esta definición, centran las políticas en aspectos culturales relegando otros aspectos que determinan sus condiciones de vida.

Se parte de unas cifras inexactas y de un molde culturalista que no profundiza en otras variables para entender las condiciones de vida de los grupos étnicos; en las descripciones sobre las características de estos se resaltan más los aspectos culturales que otras dimensiones de la vida social igual de importantes, como por ejemplo el rol de las mujeres en la acción política de estos grupos, las orientaciones sexuales divergentes, las creencias religiosas que no son las tradicionales, o las diferencias económicas, una serie de variables de análisis que pueden evidenciar la heterogeneidad que existe en el interior de los grupos étnicos y que podrían poner en cuestión la estabilidad de la categoría de grupo étnico.

Bogotá se constituye como un territorio multicultural, en el cual tienen presencia diversos grupos poblacionales que expresan su identidad mediante prácticas culturales que reafirman sentimientos de pertenencia y que se expresan en el escenario público. Algunos grupos reivindican cuestiones de género, nuevas religiosidades e identidades musicales; otros grupos ancestrales y originarios son más cercanos a la definición tradicional de lo étnico, y además hay migrantes de todas partes del país y de países vecinos. Esta amplia gama de expresiones de la diversidad implica considerar que las relaciones interculturales no se dan en términos de armonía y equilibrio sino que están permeadas por relaciones de poder y dominación en las cuales se enfrentan modelos culturales hegemónicos y contrahegemónicos.

Estos grupos reivindican una serie de derechos que además de tener un fuerte acento en lo cultural, implican también reclamaciones económicas y de bienestar social; sin embargo, no todos son reconocidos por la estatalidad para ser objeto de política pública y poder acceder a los beneficios ofrecidos por el Estado, es decir que, frente a la diversidad cultural propia de Bogotá, unos grupos son reconocidos mientras que otros no lo son, por lo que quedan excluidos de las políticas públicas.

1.5 Enfoque poblacional diferencial

Un componente que es importante integrar en este análisis es un instrumento de focalización que toma fuerza desde 2011 en la política pública: es el denominado “enfoque poblacional diferencial” y se concibe como otro componente de las políticas de reconocimiento a la diversidad cultural de la ciudad y que pretende identificar aquellos grupos que según sus criterios merecen ser reconocidos para formular políticas públicas. El enfoque poblacional como instrumento de política pública empieza a ser visible a partir de 2011 con una serie de trabajos académicos de la Secretaría de Cultura y en 2014 se hacen las publicaciones oficiales tanto en sector cultura como en el sector gobierno, a través de las cuales se define el enfoque y se dan las pautas para que las demás entidades oficiales de la Alcaldía lo implementen en sus políticas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014 y 2014c).

El principal instrumento de política pública para abordar la diversidad es el enfoque poblacional diferencial, que ha sido el principal mecanismo de identificación de los grupos poblacionales que son sujetos de política pública en Bogotá, de ahí su importancia, ya que determina quiénes cuentan con el reconocimiento institucional y con un tratamiento especial como la formulación de políticas y la creación de espacios de participación. El enfoque poblacional diferencial surge para brindar un soporte en el reconocimiento de la diversidad que permita avanzar en la concreción de acciones específicas que se puedan materializar.

El Enfoque Poblacional Diferencial es una de las formas en que la administración distrital de Bogotá interpreta la realidad social de la ciudad para intervenir en ella y mejorar las condiciones de vida, se basa en el reconocimiento de los diferentes grupos poblacionales. [...] En la medida en que Bogotá cuenta con una población numerosa y heterogénea, el enfoque poblacional diferencial resulta clave para múltiples ámbitos de la administración pública distrital. Teniendo en cuenta que los grupos poblacionales que habitan la ciudad tienen diferentes necesidades, es importante que las políticas y acciones lideradas por las instituciones públicas sean coherentes con la diversidad de la población. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014, p.27)

Tanto en los planes de desarrollo como en las políticas culturales se le da fuerza a la idea de interculturalidad que es difícil de materializar en acciones concretas mediante políticas públicas. La Alcaldía concibe el enfoque poblacional diferencial como una herramienta para llevar a cabo la propuesta de las políticas culturales distritales que promueven la idea de la interculturalidad como horizonte político para la ciudad. La principal dificultad a que

se enfrenta la institucionalidad es cómo implementar acciones para llevar a la práctica el discurso de la interculturalidad.

El enfoque poblacional es la forma como se intenta materializar la interculturalidad, es decir que se puede entender como un engranaje en la cadena de la política pública que busca el reconocimiento de la diversidad cultural en la ciudad para transitar de la parte discursiva a la implementación.

El enfoque diferencial supone una actuación del Estado desde un análisis diferencial de necesidades y una intervención que garantice la igualdad, la equidad y no discriminación a partir del reconocimiento de la diversidad. La aplicación del enfoque diferencial en la gestión pública en la ciudad exige la identificación precisa de aquellos sujetos de discriminación y segregación. Esta realidad requiere para su transformación una clara identificación de los grupos humanos que ordene la gestión y permita definir acciones de política pública que incidan en la redistribución de la riqueza social y el desarrollo humano. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014c, p.27)

Como resultado de la implementación del enfoque poblacional diferencial, en Bogotá se reconocen los siguientes grupos poblacionales.

Tabla 4. Clasificación de los grupos poblacionales enfoque poblacional diferencial

Enfoque poblacional diferencial		
Categorías	Grupos reconocidos	Definición
Grupos étnicos	Pueblo rom-gitano	En aquellas dinámicas culturales cuya carga simbólica y profundidad histórica constituyen la identidad de una comunidad o grupo poblacional.
	Afrodescendientes	
	Pueblo raizal	
	Pueblos indígenas	
Sectores sociales	Campesinos	En el reconocimiento de saberes, prácticas y procesos culturales de aquellos sectores sociales en condición permanente de vulnerabilidad, los cuales históricamente no han tenido garantía en el ejercicio pleno de sus derechos culturales.
	LGBT	
	Mujeres	
	PCD	
Sectores etarios	Adulto mayor (AM)	En los valores, códigos, símbolos, actividades, prácticas y procesos que definen la existencia en la sociedad de grupos identificados a partir de la edad.
	Infancia	
	Jóvenes	

Fuente: SDCRD, 2011.

A partir de este enfoque se ha dado en Bogotá un proceso de clasificación de diferentes identidades colectivas en tres grandes grupos: a) grupos étnicos, b) sectores sociales, y c) grupos etarios, que son denominados por la administración distrital como grupos poblacionales y que buscan recoger todas las expresiones de la diversidad.

Estas clasificaciones evidencian la complejidad de distinguir entre las diferentes formas de identidad colectiva que se presentan en la sociedad contemporánea, y los esencialismos en los procesos de política pública a la hora de definir los grupos. Las categorías “Grupos étnicos”, “Sectores sociales” y “Sectores etarios” presentan una paradoja, ya que, por un lado, permiten identificar grupos con características culturalmente diferenciadas, mientras por el otro sirven para ocultar las diferencias en el interior de estos grupos. Para este caso la noción de grupo étnico implica la idea de una carga simbólica y profundidad histórica, con lo que se trata de objetivar una definición del actor étnico.

La clasificación en estos tres grandes grupos implica preguntar: ¿porqué se reconocen estos grupos y otros no?, ¿estas definiciones recogen todas las expresiones de diversidad en la ciudad? ¿algunos grupos quedan invisibilizados y por ende excluidos de las políticas y programas?, ¿cuáles son los criterios para reconocer estos grupos? En términos institucionales gran parte de la respuesta a estas preguntas se encuentra en los documentos elaborados para sustentar esta clasificación y el enfoque poblacional diferencial (SDCRD 2011, Alcaldía Mayor de Bogotá 2014) y plantean que,

Teniendo en cuenta que cada persona es única, sería posible plantear una infinidad de criterios para clasificar la diversidad humana de Bogotá, sin embargo, concentrándonos en nuestro contexto social y cultural, resulta posible identificar tres tipos principales de variables que contribuyen a diferenciar grupos poblacionales representativos que incluyen a la totalidad de los habitantes de la ciudad, estas son las variables étnicas, sociales y etarias. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014, p.29)

Teóricamente el enfoque poblacional se puede asociar con la perspectiva de la ciudadanía diferenciada de Young (2000) en cuanto a los grupos reconocidos y a la idea de políticas de distribución que reconocen la diferencia de Nancy Fraser (2006), donde se reconoce la vulnerabilidad de un conjunto de agrupaciones sociales en condiciones de inequidad, por lo que son necesarias acciones afirmativas que cierren las brechas.

Estas tres categorías contienen un conjunto de expresiones de diversidad y para identificar las poblaciones diferenciales se establecieron tres grandes grupos donde los criterios de

identificación son rígidos y parecen ser excluyentes unos de otros, cuando la subjetividad de las personas puede estar atravesada por varias de estas identificaciones.

Dentro de esa diversidad caben muchos pero hay una gente específica, la gente negra es una, la gente indígena, la gente rom es otra, y hoy han metido víctimas porque el enfoque poblacional se ha ampliado ya no solo a grupos étnicos sino también poblaciones diversas, poblaciones con orientaciones de sexualidad diversa, víctimas, mujer, etc., lo que no se puede permitir es que ese enfoque diferencial se trague a uno de esas diferencias que están y menos al que es como que el objeto fundacional de categoría que son los grupos étnicos. (Líder palenquero)

Es importante analizar el enfoque poblacional diferencial ya que constituye la directriz que se le da a las entidades públicas de Bogotá para atender la diversidad; cada una de ellas es responsable de implementar dicho enfoque en sus iniciativas.

Es competencia de las diferentes entidades implementar el enfoque diferencial de manera transversal incluyendo criterios diferenciales en todas las iniciativas desarrolladas. Es decir, así los proyectos no estén dirigidos exclusivamente a uno o varios grupos poblacionales, en cada caso se pueden y deben incluir criterios diferenciales. [...] es responsabilidad de cada entidad incluir el enfoque poblacional diferencial tanto en sus diferentes programas, planes y proyectos estén o no dirigidos a grupos poblacionales específicos, como en su estructura organizacional y funcionamiento. [...] tanto en el nivel local como distrital, los diferentes ordenadores del gasto y oficinas de planeación de las entidades tienen la obligación de asignar presupuestos y dirigir iniciativas a cada uno de los grupos étnicos y sectores sociales y etarios [...] cada entidad de la Alcaldía tiene la responsabilidad de reportar acciones específicas frente a las políticas públicas poblacionales. (SCRD, 2014b, p.18)

En los ejercicios de planeación de las entidades se debe incluir este enfoque en la administración distrital; según la idea de enfoque diferencial, los grupos étnicos, sectores sociales y sectores etarios son referentes para la formulación de políticas públicas cuyo objeto central son ellos directamente, es decir que en Bogotá se han formulado políticas para cada una de estas categorías de identificación, siendo de nuestro interés las políticas para grupos étnicos.

Desde esta perspectiva de clasificación de la diversidad, los grupos étnicos son considerados como

una comunidad determinada por la existencia de ancestros y una historia común. Se distingue y reconoce por tradiciones y rituales compartidos, instituciones sociales consolidadas y rasgos culturales como la lengua, la gastronomía, la música, la danza y la espiritualidad, entre otros elementos. En un grupo étnico todos los integrantes tienen coincidencia de pertenecer al mismo y comparten entre sí una carga simbólica y una profundidad histórica. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014, p.30)

Teniendo en cuenta las condiciones de vida de los grupos étnicos y la heterogeneidad en cada uno, es cuestionable la definición de grupo étnico que se plantea en estas políticas. Resulta complejo comprender cómo bajo una sola definición se abordan las diferentes identidades; se hace problemático diferenciar, clasificar, a la población a partir de las diferencias culturales, elaborar políticas y garantizar espacios de participación y concertación.

Se cuestiona si esta diferenciación ha permitido avances hacia el diálogo intercultural, o por el contrario ha yuxtapuesto los diferentes grupos en una especie de mosaico de la diversidad cultural, pero fragmentado y sin diálogo intercultural. Gil (2008) considera este enfoque como étnico-esencialista, que intenta abordar la identidad desde un punto de vista objetivista desconociendo la diversidad al interior de los grupos.

Si revisamos tanto la puesta en marcha como la formulación de políticas públicas en una ciudad como Bogotá, podemos identificar cómo se administran las diferencias y cómo han utilizado a su acomodo y a medias esa comprensión de las diferencias (p. 9).

Uno de los propósitos de la política pública en Bogotá es la interculturalidad como paradigma ético-político para orientar las relaciones sociales; aunque el enfoque poblacional diferencial significa un avance en el reconocimiento de la diversidad, este modelo de reconocimiento presenta limitaciones para consolidar la interculturalidad. Un balance crítico de este enfoque permite plantear que bajo la forma como se ha implementado no se llega a los propósitos de la política asociados con la interculturalidad. El enfoque poblacional diferencial clasifica a las personas en grupos para formular políticas; sirve de sustento para crear espacios de participación, para asignar recursos y para distribuir responsabilidades a las entidades para que implementen el enfoque. Los límites de este enfoque están en que esencializan la identidad étnica y se materializa en acciones afirmativas; por ende, no plantea reformas estructurales y no incluye derechos de representación ni de redistribución, es decir que si el propósito de esta línea de política pública está orientada hacia la interculturalidad, para lograr este objetivo se deben replantear algunos aspectos del enfoque poblacional diferencial.

Cuestionamos el enfoque poblacional desde dos puntos: primero, la idea de población en tensión con la de ciudadano, y segundo, la visión fragmentada de las expresiones de la diversidad a partir de este modelo de clasificación.

En el primer aspecto se evidencia cómo, a partir de la revisión de los discursos que soportan la fundamentación conceptual de las políticas relacionadas con la diversidad cultural en términos de grupos étnicos, el concepto de “poblaciones” toma fuerza y la administración lo utiliza para dar cuenta de grupos de personas que por diferentes factores quedan clasificados como expresiones de la diversidad poblacional reemplazando la noción de ciudadana(o), es decir, homologando la idea de ciudadanía a la de población. Aunque en el enfoque poblacional se consideran aspectos de la propuesta de ciudadanía diferencial (Young, 2000), se despojan de sus carácter de ciudadanía conservando lo diferencial pero asociado con el de población.

En el segundo aspecto se observa que esta clasificación resulta problemática, primero porque una persona se puede ubicar en más de un grupo, y segundo porque esta clasificación puede generar barreras entre los grupos, ya que al tratarlos separadamente no se promueve el diálogo intercultural, a raíz de lo cual las políticas se siguen formulando segmentadamente, es decir, no existe una política de interculturalidad que logre abordar las diferentes expresiones de la diversidad cultural en su conjunto; bajo este modelo del enfoque poblacional diferencial, las políticas en Bogotá están más cercanas al multiculturalismo que al interculturalismo.

A partir de estas dos críticas se considera que las políticas de diversidad étnica deben tener una reorientación que integre la idea de interculturalidad para todos y la perspectiva de la interseccionalidad como marco de análisis para la comprensión de las diferencias; en este sentido en esta investigación se propone la interseccionalidad como una manera de comprender las diferencias.

En resumen, se plantean dos críticas: el cambio en la noción de ciudadano al de población, y por el otro, la clasificación de la diversidad que tiene una visión fragmentada de la identidad y no se dirige a políticas que involucren las diferentes expresiones de la diversidad.

1.5.1 De la ciudadanía a la población

Una de las características de la fundamentación conceptual de las políticas relacionadas con los grupos étnicos y la interculturalidad en Bogotá es el uso recurrente del concepto de *poblaciones* reemplazando al de *ciudadano(a)*, una distinción que al parecer desde los ojos de la tecnocracia no resulta problemática; sin embargo, Chatterjee (2011) plantea una crítica a esta forma de cambiar la denominación y afirma que la intencionalidad de esta distinción entre ciudadana(o) y población tiene connotaciones muy diferentes. Para explicar esta idea, Chatterjee (2011) describe así dos conjuntos de conexiones conceptuales:

Uno, es la línea que conecta a la sociedad civil con el Estado-nación, basada en la soberanía popular y en la concesión de igualdad de derechos para los ciudadanos. El otro conjunto, es la línea que conecta a las poblaciones con agencias gubernamentales que persiguen múltiples políticas de seguridad y bienestar. (p.215)

Esta distinción se orienta a favorecer el trabajo de las entidades oficiales para el establecimiento de diagnósticos donde aspectos de la identidad son operacionalizados convirtiéndolos en variables mensurables o descriptibles por medio de indicadores generando clasificaciones de la población y múltiples políticas.

Es importante tener en cuenta el eje de análisis que introduce Chatterjee (2011). En torno a la noción de población relacionada con la noción de ciudadanía, plantea que una distinción entre ciudadanos y poblaciones se fue dando en la medida en que el Estado avanzó en la organización de la vida social de grandes grupos de personas. En este sentido, plantea que, a diferencia del concepto de ciudadano, el concepto de población es totalmente descriptivo y empírico, “las poblaciones son identificables, clasificables y descriptibles según criterios empíricos o comportamentales y son susceptibles de que se les apliquen estadísticas tales como censos y encuestas por muestreo” (p.211). Así, en las instituciones de la Alcaldía se asume lo étnico como una etiqueta que se operacionaliza como una variable estadística.

En el contexto de Bogotá es manifiesta esta intención por parte de la estatalidad de operacionalizar las expresiones de la diversidad mediante el enfoque poblacional diferencial, para luego caracterizar a los grupos étnicos tratando de identificar variables de análisis que cumplan la función de línea base para expresar cuantitativamente sus características. Lo que resulta complejo es que lo que se intenta operacionalizar en el caso de los grupos étnicos son elementos identitarios y simbólicos que son los ejes de cohesión

en estos grupos; según esta lógica, la estatalidad incurre en un error al querer medir el grado de etnización de un grupo como requisito para su reconocimiento.

En este planteamiento de Chatterjee se reconoce la influencia de Foucault (1988), que se fortalece con los estudios subalternos que reivindican que ciertos grupos no gozan de las mismas condiciones que otros y que estas diferenciaciones jerárquicas son normalizadas. En la dinámica del reconocimiento a la diversidad cultural el Estado categoriza los ciudadanos, por ejemplo, a partir de su origen étnico, condiciones de discapacidad, orientación sexual, etc., construyendo unas categorías y unos requisitos para formar parte de estos grupos y definiendo un tratamiento diferencial en cada caso. Esta temática tiene que ver con el gobierno de los ciudadanos,

forma de poder que se ejerce sobre la vida cotidiana, clasifica a los individuos en categorías, los designa por su propia individualidad, los ata a su propia identidad, les impone una ley de verdad que deben reconocer y que los otros deben reconocer en ellos. (Foucault, 1988, p.7)

En este contexto, el problema de la subjetividad y su relación con la identidad es central ya que, al construirse en diálogo con los demás, en lucha con los demás, en medio de relaciones de poder, la identidad es fundamental en la forma en que las personas se perciben a sí mismas. La forma en que las personas asumen su ciudadanía (homogénea o diferenciada) está mediada, por un lado, por el reconocimiento formal por parte del Estado, y por el otro, por el reconocimiento en la sociedad, el cual está determinado por los discursos sobre la diversidad y por los estereotipos producto de los discursos que se validan en la sociedad.

En la fundamentación conceptual de las políticas dirigidas a grupos étnicos se encuentra la noción de población en su tensión con la de ciudadano que se materializa en el denominado enfoque poblacional diferencial; a diferencia de la noción de ciudadano, “el concepto de población pone a disposición de los funcionarios del gobierno un conjunto de instrumentos racionalmente manipulables para llegar a una gran proporción de los habitantes de un país como objetivos de sus políticas” (Chatterjee, 2011, p.211).

Otro elemento que resalta Chatterjee (2011) es el denominado gobierno desde el punto de vista social, en un principio enfocado en áreas como empleo, educación, salud. Por ejemplo, los sistemas de seguridad social, con el discurso de brindar bienestar (social) a la población, buscan recoger información sobre cada uno de los aspectos de la vida de las personas. ¿Cuál es la intención del aparato estatal por recoger y administrar la información? En el contexto contemporáneo la lógica neoliberal en la administración del

Estado se fundamenta en la relación costo-beneficio, que ha llevado a que se definan unos grupos de población denominados “vulnerables” a los que se debe dar un trato diferente para focalizar el gasto social; estos grupos son identificados con indicadores internacionales como la línea de pobreza y la línea de indigencia.

En este sentido, se da una proliferación de censos y encuestas demográficas, un registro y verificación constante de datos, tornándose más administrativo el tema de la diversidad. Cobrando fuerza por la multiplicidad de grupos que conforman cada Estado, sin olvidar un aspecto de primer orden en la Constitución de los Estados-nación, el proceso de homogeneización bajo los presupuestos propios de la identidad nacional y la nacionalidad. Es decir, que en diferentes formas se dieron estos dos procesos, por un lado, los procesos de homogeneidad cultural, y por el otro, un proceso de identificación de las características de la población. En este sentido, se fueron identificando algunas variables como el sexo, la edad, enfermedades, la migración, etc., y así sucesivamente se fueron ampliando las áreas de identificación de las características de las personas (Chatterjee, 2011, p.212).

Estos elementos expuestos por Chatterjee se pueden relacionar con algunas de las características del proceso de formulación de las políticas de diversidad étnica en Bogotá, con enfoques de los planes de desarrollo y con el enfoque poblacional diferencial; es decir que la forma en que se ha manejado el tema de la diversidad étnica en Bogotá asume estas características descritas por Chatterjee, donde los grupos étnicos forman parte de la clasificación de grupos poblacionales y son tratados así por las entidades de la Alcaldía. En el caso de Bogotá se puede plantear una fuerte crítica relacionada con esta clasificación y división que no contempla que una persona puede pertenecer a diferentes grupos simultáneamente y que hay aspectos de la identidad que no pueden ser mensurables y se debe abordar desde otra perspectiva, lo que conduce a considerar la categoría de la interseccionalidad como herramienta teórica, metodológica y política que permite cuestionar este enfoque; ante el planteamiento oficial de la Alcaldía de población diferencial se propone el de ciudadanía interseccional.

1.6 Ciudadanía interseccional e interculturalidad analógica

Se parte de la idea de que la interseccionalidad es una categoría que resulta interesante cruzar con la de ciudadanía para cuestionar la forma unívoca con que se determinan los factores que llenan de contenido lo diferencial. La relación entre la ciudadanía y la interseccionalidad¹⁷ resalta la necesidad de considerar que las categorías como herramientas para la investigación deben ser reconocidas como históricas, situadas y relacionadas con un contexto específico, evidenciando la complejidad de asumir las categorías como universales; en este sentido se reconoce la importancia de considerar la ciudadanía como una categoría histórica y analítica que brinda un modo de decodificar el significado de las relaciones entre los ciudadanos y ciudadanas con el Estado y de comprender las complejas conexiones entre varias formas de interacción humana.

Algunas de las autoras que han abordado tensiones alrededor de la interseccionalidad son, Crenshaw (1989), Viveros (2016) Hill Collins (1999), Yuval-Davis (2006), Expósito (2011) Sosa (2017) las cuales plantean diferentes propuestas en torno a esta categoría de análisis, desde la propuesta de Expósito (2011) la interseccionalidad es definida así:

Interseccionalidad hace referencia a la situación en la cual una clase concreta de discriminación interactúa con dos o más grupos de discriminación creando una situación única. Dentro del contexto académico es el método de análisis sociológico que permite interrogarse sobre la reproducción institucional de la desigualdad. (p. 205)

Se considera la ciudadanía como una categoría clave en el análisis ya que cuestiona la forma en que el Estado ha tratado a los ciudadanos. Como categoría histórica permite evidenciar los cambios que ha tenido, pasando de ser un mecanismo excluyente en la participación en la vida política a generalizar el estatus de ciudadano a toda la sociedad y

¹⁷ En el momento en que se escribe este apartado (año 2020) se debate en la Corte Interamericana de Derechos Humanos la solicitud del embajador de Colombia ante el organismo multilateral sobre la eliminación de la palabra *interseccionalidad* de la postura de este ente internacional. Este hecho es una expresión de la pertinencia de este tema de investigación en el marco de la igualdad reconociendo la diferencia. Evidencia la pugna ideológica que se libra en estos espacios que orientan las políticas públicas. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-postura-antiderechos-de-colombia-en-la-oea-en-contra-de-mujeres-y-lgbti/>

transitar desde una visión homogénea liberal a una concepción de ciudadanías diferenciadas.

Para esta investigación se aborda la ciudadanía no solo como una expresión política sino también cultural, es decir, que se considera como un proceso de producción de sentido, en el que las personas nutren de aspectos culturales su participación en la vida pública. La ciudadanía es mucho más que el reconocimiento formal de derechos y deberes. En este sentido, el concepto de ciudadanía es multidimensional y transdisciplinar, razón por la cual no se puede reducir a uno solo de sus componentes. La propuesta del estudio del concepto de ciudadanía(s) busca ir más allá en el debate sobre la ciudadanía de carácter universalizante, abstracto y homogéneo –con el cual se ha identificado a esta categoría– para pasar a una concepción mucho más abierta, múltiple, plural y acorde a las condiciones sociales contemporáneas.

La relación entre ciudadanía e identidad se puede abordar a partir de dos elementos complejos: por un lado, la importancia que adquieren nuevos referentes que llenan de determinaciones la categoría de ciudadanía, y por el otro, el papel de los nuevos sujetos políticos en el ámbito público, quienes no solo participan desde el nivel formal o legal sino también mediante sus prácticas culturales.

Serna (2002, 2005) afirma que las nuevas ciudadanías están atravesadas por diferentes sistemas de pertenencia y diversas identidades que implican la puesta en marcha de una necesaria reinención de los sujetos sociales de la política. En este sentido, es imperativo que la reflexión sobre la ciudadanía se asuma como una tarea crítica que proponga alternativas para confrontar el ímpetu universalizante de la ciudadanía abstracta y homogénea.

[...] las nuevas ciudadanías, por su parte, están atravesadas por diferentes sistemas de pertenencia y diversas identidades, que ponen en medio de las relaciones entre el Estado y los individuos una gama amplia de tradiciones, orígenes y trayectorias reivindicadas como legítimas (en un inventario cada vez más extenso, donde en este momento ya se habla de la particularidad de la ciudadanía desde la infancia, desde los grupos homosexuales, desde las minorías religiosas, etc.); es decir, esas nuevas ciudadanías han implicado la puesta en marcha de una necesaria reinención de los sujetos sociales de la política. (Serna y Duarte 2005, p.37)

Asistimos a un contexto social en el que la identidad no se expresa solamente en espacios privados, sino que también se manifiesta en el ámbito público asumiendo un carácter

político. El surgimiento de nuevas formas de ciudadanía evidencia que desde el ámbito de la cultura se replantea a fondo el sentido mismo de la política con el surgimiento de un sujeto político que legitima su participación en la esfera pública desde la cultura. La relación entre identidad y ciudadanía se puede considerar como un proceso social de producción de sentido, ya que, en el proceso de construcción dialógica de la identidad, entramos en contacto con otros significantes, lo que implica considerar la ciudadanía como un discurso social en el cual la cultura se politiza en la medida en que la producción y reproducción de sentido sirven de indicadores de la tensión entre lo hegemónico y lo contrahegemónico; la ciudadanía se considera entonces no solo como una expresión política del Sujeto, sino también una expresión cultural.

Las ciudadanía diferenciadas se pueden ver entonces como un proceso de producción de sentido, en donde el sentido de esta se encuentra en el referente que la llena de contenido (etnia, grupo etario, género etc.), que hace que el ejercicio de la ciudadanía diferenciada asuma prácticas diversas. La ciudadanía al amalgamarse con la diversidad (sexual, étnica, nacionalidad, religiosa, etc.) forma un nuevo sujeto que se distancia notablemente de aquel ciudadano homogéneo atado a unas leyes universales que desconocían las diferencias; este nuevo Sujeto debe abrirse paso en una sociedad en donde la esfera económica de la mano del mercado marca las pautas de las relaciones sociales.

Este planteamiento invita a considerar que la ciudadanía es mucho más que el reconocimiento formal de derechos y deberes, y a preguntarse por los cambios y las exigencias en la noción de ciudadanía para asumir el reto de las democracias multiculturales. Según este planteamiento, es necesario reconocer que la ciudadanía ha estado mediada por diferentes concepciones, desde la ciudadanía considerada de forma homogénea y abstracta, hasta las formas de ciudadanía diferenciada que se definen a partir del género, la raza, la edad etc. y que constituyen el sustento de la construcción de la ciudadanía interseccional.

Cruzar la ciudadanía con categorías como la raza, la preferencia sexual, las condiciones de discapacidad o las creencias religiosas, por ejemplo, permite ahondar en qué términos se dan las relaciones de estos grupos con el Estado y con el resto de la sociedad.

Extendiendo a la ciudadanía el planteamiento de Scott en torno al género como un categoría de análisis, Joan Scott (1996) plantea que el estudio de este tipo de relaciones debe tener en cuenta: a) símbolos culturales que evocan representaciones múltiples y a menudo contradictorias, b) conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de

los significados de los símbolos, en un intento de limitar y contener sus posibilidades metafóricas, esos conceptos se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas, c) la identidad subjetiva; d) el análisis y las referencias a las instituciones y organizaciones sociales; estos elementos permiten romper con la noción de fijeza de la ciudadanía como categoría de análisis.¹⁸

Una de las formas planteadas para trabajar con la ciudadanía como una categoría histórica se puede asociar a la interseccionalidad, ya que, al trenzar la relación entre género, raza y clase (u otras expresiones de la diferencia y diversidad), se problematiza teniendo que ubicar esta tensión en un contexto determinado, lo que rompe con la idea y pretensión de universalidad que tiende a invisibilizar las relaciones de poder que se dan en torno a la ciudadanía y a la clasificación de la población a partir de categorías limitadas como en el Enfoque Poblacional Diferencial. La perspectiva de la interseccionalidad implica una serie de tensiones teóricas, metodológicas y políticas; se refiere a cómo diferentes características de las personas entran en juego para determinar su posición en la sociedad, teniendo en cuenta que los significados que adquieren cada uno de estos elementos en las sociedades son variables. Por lo tanto, se plantea que las relaciones de poder que estructuran las relaciones sociales son muy complejas ya que implican una serie de variables que se entrecruzan. La interacción entre estos elementos de desigualdad es determinante para comprender las múltiples realidades que estructuran las subjetividades, es decir que para develar los sistemas de poder es necesario un análisis desde la perspectiva de la interseccionalidad.

la interseccionalidad puede ser entendida como un enfoque crítico que permite comprender las posiciones de las personas (identidad) en contextos diversos a partir de las conexiones entre las estructuras de género, raza, etnia, clase social y la manera como la intersección de estas y otras estructuras sociales, o estatus epistémicos de la diferencia, pueden producir contextos complejos de desigualdades que pueden, a su vez, ser analizados en términos de poder y a través de distintos niveles. (García y Villavicencio, 2016, p.17).

La interseccionalidad como categoría multidimensional cobra importancia para comprender las relaciones sociales en el mundo contemporáneo, donde no se puede operar bajo el determinismo económico, social, político etc. La perspectiva de la

¹⁸ Scott (1985) plantea estos elementos para abordar el género como categoría de análisis.

interseccionalidad no se trata de la suma de variables sino de la interrelación que cada una de estas tiene en contextos específicos y que permite mostrar estructuras de poder en el seno de la sociedad. No se puede entender la interseccionalidad como la suma de los procesos significantes de las relaciones de poder bajo una idea de acumulación, sino cómo los entrecruzamientos entre estos sistemas de opresión producen realidades distintas; la interseccionalidad integra la idea de que las opresiones se cruzan o interconectan, de modo que es necesario reconocer que las condiciones de vida de las personas están cruzadas e interconectadas con las condiciones de vida de los otros.

Así mismo, la perspectiva de la interseccionalidad como herramienta de análisis es consecuente con la propuesta de concebir las categorías como dinámicas en términos históricos y permite contrarrestar el universalismo a partir de los cruces con variables como clase, raza, edad, orientación sexual, condición de discapacidad. Crenshaw (1989, en Viveros, 2016) afirma que el análisis por separado de estas categorías no permite comprender las diferentes formas en que cobran significado las valoraciones de la diferencia invisibilizando causas y dinámicas propias en las relaciones de poder y dominación y define la interseccionalidad como “el fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio con base en su pertenencia a múltiples categorías sociales” (Crenshaw 1989, en Viveros, 2016).

También se concibe como una herramienta de investigación, ya que a partir de ella se pueden realizar estudios multidimensionales que involucran diferentes variables de análisis. La perspectiva de la interseccionalidad no solo es académica, sino que también es vista como una herramienta política ya que permite comprender que la opresión de diferentes grupos no radica en un solo factor sino en el entrecruzamiento de varios factores; los desarrollos investigativos desde la perspectiva de la interseccionalidad demuestran la multiplicidad de cruces que se dan en los diferentes contextos sociales y resaltan la importancia de explicitar los cruces que se dan entre diferentes categorías de opresión y de evidenciar la crítica al universalismo para llenar de contenido la crítica a los universales abstractos.

Uno de los orígenes de la interseccionalidad es la reflexión sobre las condiciones asociadas con la raza de las mujeres afroamericanas, lo que permite tejer un vínculo para integrar esta perspectiva a los estudios sobre grupos étnicos en las ciudades, ya que se

ha privilegiado el uso de la interseccionalidad en campo como los estudios de género, feministas, orientaciones sexuales, mientras que en los estudios sobre los grupos étnicos no se ha explorado su potencial interpretativo. La interseccionalidad surge y se consolida en el contexto del feminismo, siendo en principio una crítica racial a este; el cuestionamiento al feminismo blanco burgués da origen a posturas que evidencian otros factores de opresión de las mujeres negras; se puede considerar que tiene dos vertientes trenzadas, la cuestión de género y la cuestión racial que posteriormente se asociarán con la clase social (como expresión económica de la opresión) para conformar la tríada clásica de la interseccionalidad: género, clase y raza.

Esta perspectiva ha sido desarrollada con más fuerza en la teoría feminista, Viveros (2016), Sosa (2017), y Hancock (2007) quien propuso una formalización de este paradigma, entendido como

un conjunto que engloba a la vez teoría normativa e investigación empírica, que considera seis presupuestos: 1) en todos los problemas y procesos políticos complejos está implicada más de una categoría de diferencia; 2) se debe prestar atención a todas las categorías pertinentes, pero las relaciones entre categorías son variables y continúan siendo una pregunta empíricamente abierta; 3) cada categoría es diversa internamente; 4) las categorías de diferencia son conceptualizadas como producciones dinámicas de factores individuales e institucionales, que son cuestionados e impuestos en ambos niveles; 5) una investigación interseccional examina las categorías a varios niveles de análisis e interroga las interacciones entre otros. (p.6)

Considerando estos elementos no es incompatible entonces integrar la perspectiva de interseccionalidad al estudio de los grupos étnicos ya que puede ayudar a controvertir los esencialismos y fronteras que trata de definir diferentes formas de categorización social fundamentadas en aspectos culturales exclusivamente. Como lo desarrolla Viveros (2016), la interseccionalidad se consolida como una propuesta teórica y metodológica, cuya utilidad radica en dar cuenta de la complejidad de las relaciones de poder,

Kimberlé Crenshaw ha aclarado que su aplicación de la interseccionalidad ha sido y continúa siendo contextual y práctica, y que su pretensión nunca fue crear una teoría de la opresión general, sino un concepto de uso práctico para analizar omisiones jurídicas y desigualdades concretas. (Viveros, 2016, p.5)

En este sentido, integrar la interseccionalidad al estudio de la etnicidad dinamiza el campo de estudio al considerarlo pertinente en esferas externas a los estudios feministas, como en los estudios sobre diversidad cultural, teniendo en cuenta que uno de los principales

errores de los estudios sobre la etnicidad ha sido recargar el análisis en los aspectos denominados culturales y descuidar otros factores que permitan comprender que al interior de los grupos étnicos también hay diferencias, y que tanto en la relación de estos grupos con otros y con el Estado son múltiples las variables que las determinan; en este sentido, resulta conveniente integrar la perspectiva de la interseccionalidad al estudio de los grupos étnicos en las ciudades donde los presupuestos clásicos sobre la etnicidad se ven cuestionados.

Se propone la ciudadanía interseccional como herramienta investigativa para estudiar los procesos asociados con la interculturalidad en las ciudades. En el contexto de estudio, la etnia funciona como un criterio de diferenciación social que determina la forma en que se accede al ejercicio de la ciudadanía y a los servicios del Estado; sin embargo, se dan cruces con otras variables de los procesos de identificación, por ejemplo con el género, como en el caso de las mujeres indígenas, que tienen un espacio diferenciado en la Secretaría de la Mujer¹⁹ de Bogotá, o en el caso de la diversas orientaciones sexuales y construcciones de género divergentes en el interior de los grupos étnicos, como por ejemplo los indígenas transexuales de la comunidad Emberá, o expresiones del feminismo negro donde la variable género se cruza con raza y genera una diferenciación entre las mujeres.

Estos son algunos ejemplos de las múltiples formas de identificación que se no se ven por la naturalización de los estereotipos que producen las etiquetas como grupo étnico, es decir que aunque la categoría grupo étnico reconoce una diferencia, invisibiliza otras, y en el momento de la investigación empírica deja ver los limitantes de considerar una sola de las variables, o sea que, frente a la diversidad que se puede encontrar en cada uno de los grupos étnicos, se considera la perspectiva de la interseccionalidad como una categoría de análisis clave para comprender la dinámica de los grupos étnicos en las ciudades.

La práctica de la ciudadanía se ve alterada por la diferente posición que ocupan las personas en la sociedad, posición que no está determinada por una sola variable y está asociada con el acceso a los recursos y posibilidades de oportunidades económicas, políticas y sociales que determinan la vida de las personas. Para estudiar la ciudadanía es preciso tener en cuenta las múltiples variables que inciden en la posición de una persona

¹⁹ Comité Distrital de Mujeres Indígenas.

(o colectivo): en este sentido, el análisis interseccional permite estudiar las diversas categorías sociales de privilegio y opresión y su interrelación. Esta investigación propone articular el análisis interseccional a las políticas para los grupos étnicos en las ciudades,

no se debe concebir la diversidad como una suma mecánica de diferencias sino como un enfoque multidimensional y de múltiples perspectivas para el estudio de las identidades, de los marcadores de identidad y de las prácticas discriminatorias. En consecuencia, lo que constituirá el principal objeto del enfoque de la diversidad no es la esencia de un discurso identitario dado, sino las intersecciones entre los discursos y las prácticas diversas y contradictorias. (Dietz, 2017, p.205)

Lo que ayudará a descifrar las múltiples formas del uso de la identidad en escenarios políticos, retomando a Sosa (2017, p.86), quien plantea que resulta pertinente reflexionar sobre la articulación entre la ciudadanía y la etnicidad incorporando desde una perspectiva interseccional otras categorías de diferenciación como raza, clase social, género, nacionalidad, edad, orientación sexual, condición de discapacidad, etc.,

se ha señalado la pertinencia de incorporar los aportes del paradigma de la interseccionalidad al estudio y análisis sobre la ciudadanía en las sociedades contemporáneas²⁰ a partir de reconocer su carácter altamente etnicizado, racializado y de clase social, etc. (Sosa, 2017, p.90)

En concordancia con lo planteado en esta investigación en relación con la importancia de la articulación entre ciudadanía e interseccionalidad, Sosa (2017) afirma que “el paradigma de la interseccionalidad aplicado al estudio de la ciudadanía enfatiza en las dimensiones relativas a la ciudadanía sustantiva más allá de centrarse en los aspectos formales de la misma” (Cherubini 2011, en Sosa, 2017, p.90)²¹.

El concepto de ciudadanía, lejos de ser un concepto estable, ha tenido varias interpretaciones desde los modelos tradicionales (liberal, republicano, comunitarista) hasta posiciones más contemporáneas como la ciudadanía diferenciada, y ciudadanía multicultural,

²⁰ Ver Cherubini, 2011, Choo y Ferre, 2010.

²¹ “Desde esta definición podemos enfrentarnos al proceso de categorización entendiendo que las categorías no son intrínsecamente válidas, sino que parten de un conocimiento situado (Haraway). Es decir, en situaciones específicas en relación con personas específicas unas categorías serán más importantes que otras” (Sánchez y Gil 2015, p.146).

en las últimas tres décadas el concepto de ciudadanía ha experimentado un proceso de expansión semántica que ha implicado en las sociedades contemporáneas concebir la ciudadanía en términos no solo de un estatus legal sino de otras dimensiones culturales y sociales no menos importantes. Es así que la ciudadanía, siguiendo a Cherubini (2011), incluye un conjunto de derechos y obligaciones, pero también de prácticas sociales a través de las cuales los sujetos sociales, a) expresan sus vínculos con la comunidad social y política en la que se desarrollan y b) construyen y forman parte de una identidad colectiva. (Sosa, 2017, p.96)

La ciudadanía interseccional es una categoría para el análisis de los múltiples factores que se entrecruzan en el ejercicio ciudadano, permite estudiar los procesos de participación ciudadana desde una perspectiva más amplia, sin desconocer aspectos que determinan las condiciones de vida de las ciudadanas y los ciudadanos, “por lo tanto, la interseccionalidad se ha de abordar tanto para analizar procesos de formación identitaria como, a la vez, para identificar la percepción de discriminación, estigmatización y racismo/sexismo/clasismo, etc.” (Dietz, 2017, p.205).

Sánchez y Gil (2013), Villavicencio (2016), Dietz (2017), constituyen referentes del estado actual del debate de la relación entre la interculturalidad, la interseccionalidad y la ciudadanía, sin embargo, ninguno de estos planteamientos se detienen en un punto importante relacionado con el riesgo de un relativismo extremo en la identidad y en el universo de diferencias que se pueden dar a partir de la intersección de las múltiples categorías en los múltiples contextos, lo que podría conducir a la indeterminación de la identidad en términos investigativos.

¿En qué medida la articulación de la perspectiva interseccional al estudio de la diversidad cultural trastoca los cimientos de la teoría multicultural e intercultural, como por ejemplo su énfasis en lo cultural? Aplicar la interseccionalidad puede traer consigo la relativización de la identidad, es decir, creer en la volatilidad de la identidad ya que cada situación sería particular y habría infinitud de situaciones, perdiendo de vista que hay categorías fuertes para la subjetividad de las personas y dificultando la comprensión de la predominancia de algunos referentes identitarios sobre otros en la constitución de identidades colectivas.

Las identidades colectivas y los procesos de adscripción a los grupos se dan de forma diferente según las características del grupo, es decir que no es lo mismo la adscripción a un grupo étnico que a un grupo de orientación sexual, por ejemplo; en este sentido, es claro el planteamiento de considerar que la diversidad cultural debe ser estudiada teniendo

en cuenta la postura de la interseccionalidad, “al hablar de diversidad cultural queremos hacer hincapié en la necesidad de entenderla a partir de su carácter inherente y constitutivamente interseccional” (García y Villavicencio, 2016, p.17).

se apuesta por una conceptualización del multiculturalismo que abogue por las afiliaciones múltiples de adscripción de una pluralidad de identidades, de culturas híbridas, complejas y en constante proceso de transformación capaces de responder a las plurales experiencias e intersecciones de género, etnicidad y diversidad cultural en la sociedad de hoy. (García y Villavicencio, 2016, p.31)

Integrar esta perspectiva en el análisis de los grupos étnicos en Bogotá permite ver las circunstancias en el interior de los grupos y cuestionar las etiquetas que homogeneizan como indígenas, raizal, gitano, afrodescendiente y que invisibilizan que en cada uno de estos grupos se dan diferentes formas de diversidad,

la diversidad cultural constituye un fenómeno intrínsecamente formado por distintas condiciones que la modelan conjuntamente de una manera que no puede ser definida *a priori*, poniendo de relieve su origen complejo y su interconexión originaria con diferentes condiciones de identificación y discriminación social. (García y Villavicencio, 2016, p.17).

En este sentido, es pertinente el planteamiento de articular la perspectiva de la interseccionalidad a las políticas públicas de diversidad cultural,

es necesario repensar el fenómeno de la diversidad cultural desde una perspectiva de la interseccionalidad y mediante un enfoque procesal, el empleo de este marco teórico de la interseccionalidad permite lecturas contextualizadas de poder ya que se parte de la base de que los sistemas de opresión son múltiples y simultáneos. (García y Villavicencio, 2016, p.32)

Olmos y Rubio (en Sánchez y Gil, 2013, p.146) plantean cuatro aspectos claves para emprender el estudio interseccional,

a) hay múltiples formas de opresión y privilegio debido a la diversidad de categorizaciones socioculturales que las originan, las conexiones entre ellas y la dependencia contextual con la que funcionan, b) existe diversidad de formas de experimentar esta diversidad de formas de privilegio y opresión, c) esta diversidad de formas de opresión y privilegio son sustentadas por ideologías que escencializan las diferencias como forma de legitimar dicha desigualdad, d) estas diversas categorías de diferenciación no funcionan de forma aditiva o multiplicativa sino mutuamente constitutivas. (p.146)

Ante la propuesta de integrar la interseccionalidad al estudio de la diversidad cultural y la interculturalidad en las ciudades, se pueden identificar dos críticas, por un lado, la naturalización de la combinación (género, raza, clase) como modelos rígidos para explicar las relaciones de opresión y descuidar otros factores de diferenciación; y por el otro, la relativización de los procesos de identificación al fragmentar la identidad en múltiples dimensiones.

Frente la primera crítica, se plantea que las interacciones y relaciones de poder son situadas, es decir que, a pesar de que se realice el análisis con estas categorías en cada contexto las relaciones son contingentes y por ende dinámicas, ya que se deben considerar otras variables en el análisis y no solo esas tres. Y ante la segunda crítica, propongo integrar el razonamiento analógico para mediar entre la posible relativización de los procesos de identificación y caer en la rigidez y el univocismo de esencializar algunos de los procesos de identificación.

Ante la primera crítica, Viveros (2016) plantea –en el sentido de Haraway (1995)– que la apuesta de la interseccionalidad consiste en

aprehender las relaciones sociales como construcciones simultáneas en distintos órdenes, de clase, género y raza, y en diferentes configuraciones históricas que configuran realizaciones situadas, es decir, contextos en los cuales las interacciones actualizan dichas categorías y les confieren su significado. (p.12)

Mientras que para la segunda crítica los planteamientos de la hermenéutica analógica resultan significativos, se debe considerar una mediación porque no se puede concebir la identidad como algo estático, rígido y hermético, pero tampoco se puede caer en el relativismo radical de creer que las identidades colectivas no son importantes.

Este recurso analógico permite plantear la idea de una ciudadanía interseccional no como una colcha de retazos sino como una herramienta para comprender las diferentes articulaciones de las variables de identificación y para comprender las relaciones interpersonales en términos individuales y colectivos. Aunque la interseccionalidad ayuda a desesencializar las variables de identificación, se corre el riesgo de trivializar las categorías de identificación y ver la identidad como algo efímero. El razonamiento analógico en el estudio de la ciudadanía permite avanzar en la comprensión de los referentes simbólicos de la acción social para comprender su sentido, su ejercicio y el uso que se hace de la identidad (étnica en este caso) para su relación con el Estado. En esta investigación es el componente analógico lo que permite plantear la idea de ciudadanía

interseccional como herramienta viable tanto para el estudio de los grupos étnicos en las ciudades como para las políticas públicas asociadas con la interculturalidad.

La ciudadanía como una expresión cultural invita a explorar qué le da sentido a la ciudadanía (o al ejercicio ciudadano). El criterio de interseccionalidad es importante, sobre todo para el estudio de grupos étnicos en contextos urbanos, donde las cuestiones que la antropología clásica había considerado indispensables para definir la etnicidad se ponen a prueba.

La interseccionalidad devela que se presenta la combinación de múltiples formas de opresión, de lo que las teorías de la ciudadanía no se han ocupado; tanto la ciudadanía clásica abstracta como la liberal, la multicultural o la diferenciada no plantean la multiplicidad y la interrelación de las diferentes formas de opresión, por lo que se propone la articulación de la perspectiva de la interseccionalidad a la categoría de la ciudadanía, ya que cada una de las propuestas clásicas aborda las variables de diferenciación de forma desarticulada como si en la vida de las personas los factores de opresión se dieran por separado.

Los diferentes tipos de interseccionalidad no son fijos, forman parte de una dinámica de diferentes movimientos, tensiones y entrecruzamientos entre los diferentes factores de opresión. Es evidente que en Bogotá para el diseño de política pública no se ha tenido en cuenta la perspectiva de la interseccionalidad, ya que en la clasificación que hace de los grupos con el enfoque poblacional diferencial se consideran por separado las categorías que esta perspectiva cruza para comprender el lugar que ocupan las personas en la sociedad.

Desde el enfoque poblacional diferencial el tratamiento que hace el Estado de las desigualdades sociales en la mayoría de las ocasiones es tratándolas por separado y jerarquizándolas, mientras que la interseccionalidad plantea la necesidad de relacionar estas desigualdades con la política, por lo que es necesario que en la formulación de las políticas públicas se tenga en cuenta la perspectiva de la interseccionalidad, ya que como lo plantea Gil, “aunque empieza a ser un modelo utilizado –directa o indirectamente– por funcionarios públicos y activistas, la interseccionalidad no es una categoría citada en los documentos de políticas públicas para entender las diferencias y las desigualdades en Colombia” (Gil 2008). Teniendo en cuenta que un planteamiento central de esta sección es proponer la articulación de la perspectiva de la interseccionalidad a las políticas públicas, se sugiere una política intercultural e interseccional.

El no reconocimiento a la diversidad es pensar que todos estamos iguales y ese reconocimiento que se está haciendo en el marco del multiculturalismo americano, nosotros nos separamos de eso. En la Alcaldía no está ese discurso de la interseccionalidad, esa es la tarea que nos toca a nosotros si llega Petro a ser gobierno. Este proceso de política pública debe ir a la radicalización de la política a lo que Chantal Mouffe llama la democracia radical. (Líder palenquero)

Es clara la necesidad de contar con una herramienta teórica que permita comprender la movilidad identitaria y el ejercicio ciudadano a partir de las diferencias, teniendo en cuenta que la identidad no se puede entender como algo absoluto y acabado ni como una fragmentación etérea; el recurso analógico permite la mediación entre los extremos.

Considerando la infinitud de formas de diversidad presentes en la sociedad como un complejo entramado simbólico, la propuesta de interculturalidad analógica²² cobra importancia para entender las relaciones entre las diferentes identidades colectivas—o expresiones de la diversidad— en la constitución de la subjetividad de las personas y de las fronteras simbólicas para las identidades colectivas.

Las personas combinan múltiples identidades, y en el contexto contemporáneo la ciudadanía se nutre de las reivindicaciones identitarias, es decir que, en contravía con los presupuestos individualistas, las identidades colectivas son importantes en el análisis de la ciudadanía. La propuesta de interculturalidad analógica surge de las exigencias del estudio de las dinámicas de interculturalidad en las ciudades. Una ciudad como Bogotá y otras capitales y grandes ciudades latinoamericanas son escenarios de relaciones de poder entre diferentes grupos cohesionados por identidades colectivas, lo que constituye un escenario de relaciones interculturales. En estos contextos el concepto de multiculturalidad se ve desbordado por las dinámicas de la ciudad, ya que allí no solo se

²² El estudio de las políticas públicas sobre diversidad deja ver una serie de vacíos e incongruencias y un alejamiento de referentes teóricos para ser aproximados a las políticas, en este sentido, el planteamiento de la interculturalidad analógica implica considerar la hermenéutica como un modelo de comprensión e interpretación que integra la crítica decolonial otorgándole importancia a lo simbólico y que promueve la idea de pluralismo en diferentes esferas de la vida, en este sentido, la propuesta de Interculturalidad analógica retoma los siguientes referentes teóricos. Los aportes de la perspectiva decolonial (Walsh, Dussel, Castro-Gómez, Cusicanqui). La distinción entre interculturalidad funcional e interculturalidad crítica (Tubino) El pluralismo cultural analógico (Beuchot, González).

deben tener en cuenta las características de la diversidad, sino que en estos escenarios las personas libran diferentes luchas por recursos, oportunidades y reconocimiento.

Ya que el gran reto es generar unas condiciones que les permitan a las personas expresarse y participar públicamente a partir de sus diferencias, sin estar expuestos a la discriminación, el racismo o la xenofobia, el concepto de interculturalidad analógica sirve como herramienta para soportar la formulación de políticas interseccionales que incorporan la diversidad desde diferentes aristas y no solo a partir de una de ellas.

En Bogotá sería útil para entender los procesos de diferenciación y las dinámicas de los grupos étnicos, pero sobre todo para ampliar la perspectiva de acción de las políticas públicas. En un universo de expresiones de cultura (indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros, gitanos, campesinos, personas en condición de discapacidad, lesbianas, gays, expresiones religiosas y políticas, población migrante de otros países, y de todas las regiones del país) se hacen necesarias políticas que incorporen la noción de interculturalidad desde una perspectiva que no fragmente, pero que tampoco homogenice.

1.7 Reflexiones Finales

Se pueden identificar tres críticas al modelo multiculturalista implementado en Bogotá desde 2004 hasta hoy: 1) la ausencia de criterios de interseccionalidad, es decir que en algunos casos una persona cumple más de una condición, rompiendo esta clasificación, y además la pregunta por la ausencia de una serie de grupos que quedan excluidos de esta clasificación, 2) la carencia del componente analógico para comprender las culturas y propiciar el diálogo intercultural, y 3) la negación de que la ética intercultural debe ser para toda la sociedad y no solo para los señalados como diferentes.

Se cuestiona el “enfoque poblacional diferencial”, que aun siendo la principal herramienta en términos de política pública en Bogotá para el reconocimiento de la diversidad, tiene aspectos problemáticos como la esencialización de la cultura de cada uno de los grupos, la fragmentación de la identidad de las personas en etiquetas homogéneas que desconocen las diferencias en el interior de los grupos y que se convierten en una clasificación en términos de vulnerabilidad para la focalización de recursos. La crítica interseccional al enfoque poblacional diferencial reconoce la variedad de actores

(colectivos e individuales) con multiplicidad de identidades en construcción para comprender la amplia gama de referentes en la identificación y su carácter dinámico.

A estas críticas se le puede añadir una dificultad propia de esta propuesta, que se podría denominar como la “institucionalización de la interseccionalidad”, ya que, al estar integrada al discurso de la estatalidad, se podría transformar en una interseccionalidad funcional en contraposición a una interseccionalidad crítica, es decir que la apropiación del Estado de esta perspectiva podría anular su carácter crítico. Frente a esta complejidad se plantea que el caso de Bogotá demuestra que aunque la articulación del discurso de la interculturalidad en la política pública se convierta en un discurso funcional al Estado, también genera efectos en los diferentes grupos e identidades colectivas (como procesos de empoderamiento, de organización y participación) que entran a ser reconocidas por parte del Estado. Para el caso de la articulación de la interseccionalidad en las políticas públicas podría pasar algo similar, que a la vez que disminuya su carácter crítico y sea funcional al discurso del Estado genere procesos de visibilización y uso estratégico de la identidad para la interacción con la estatalidad. Se reconocen tanto los riesgos como las potencialidades que puede llegar a tener la articulación de estas dos perspectivas (intercultural e interseccional) de manera conjunta en la política pública.

Estas consideraciones buscan ser útiles para los encargados de formular e implementar políticas multiculturales o interculturales, al brindarles un marco de referencia teórico alternativo al enfoque diferencial y a las acciones afirmativas, que les puede permitir a estos funcionarios comprender las dinámicas sociales relacionadas con la diversidad de una forma diferente al racionalismo burocrático.

2. Bakatá ciudad multicultural

En los últimos años ha tomado gran importancia la palabra *Bakatá*, que se puede entender como un indicador de los procesos de apropiación y resignificación de este territorio por parte de diferentes grupos étnicos, ya que en sus discursos identitarios se integra la evocación a la ancestralidad indígena de esta ciudad.

En este capítulo busco exponer las diferencias organizativas que existen entre los grupos étnicos, aunque los aspectos culturales son importantes, estos por sí solos son insuficientes para entender las diferencias entre los grupos y en el interior de estos; con esta idea no se busca desconocer los aspectos culturales que tienden a esencializar las identidades, sino plantear que dichos aspectos están mediados por otros procesos como las condiciones materiales de vida, las razones de arribo a la ciudad y las formas de asentarse, así como por las formas de organización y participación ciudadana. En este sentido, lo que se busca cuestionar es la ficción que se deriva de la categoría *grupo étnico* como herramienta del ordenamiento jurídico para identificar a los grupos desconociendo las tensiones que se dan en el interior de estos en los procesos de etnización. Se parte de la idea de que para analizar a los grupos étnicos es importante no considerarlos como grupos substanciales (Brubaker, 2004) ni estudiarlos aisladamente (Cardoso, 2007), de ahí el interés por estudiar las formas de organización.

Uno de los problemas en el estudio de la diversidad étnica es que en el análisis de los grupos étnicos se suele privilegiar el aspecto cultural, esencializando prácticas culturales para dar cuenta de las diferencias con otros grupos; por eso, cuando el análisis y las políticas se centran solo en los aspectos culturales dejan de lado un conjunto de variables contingentes que diferencian las condiciones de vida de cada uno de los integrantes de los grupos.

Los grupos étnicos no se pueden analizar como grupos esenciales que viven armoniosamente en relación con sus creencias, como si se diera por hecho que solo estas definen la vida de las personas. Aunque como recurso simbólico pueden cumplir la función

de definir fronteras, independientemente de sus rasgos y prácticas culturales, otros factores determinan las complejas situaciones de vida de los grupos en las grandes ciudades, como la carga histórica de exclusión, el lugar que ocupan en la estructura social, las dinámicas urbanas (el lugar donde viven, la forma como se ganan el sustento), las diferentes formas de organización y las relaciones de género, entre otras.

Esta tendencia a no integrar las diferentes variables de análisis constituye uno de los sesgos de la implementación del multiculturalismo en la ciudad, ya que no integra en su perspectiva factores como la redistribución socioeconómica ni la representación política, y esto en parte radica en el hecho de que en el análisis de los grupos no se tienen en cuenta otras variables, y por ende las políticas se basan en aspectos relativos a la cultura que aunque son importantes no son los únicos que determinan su posición social.

Los grupos considerados como étnicos en Bogotá son el resultado de diferentes procesos históricos de etnización (Stavenhagen, 1992), en los cuales cada uno ha resignificado elementos de sus culturas para lograr su distinción. En contextos ajenos a sus territorios de origen, los grupos étnicos buscan acumular un capital simbólico que les dé legitimidad para ser reconocidos como actores políticos por parte la administración distrital, por lo que entran en una dinámica para lograr visibilizarse en la ciudad, donde las prácticas culturales y los procesos de patrimonialización desempeñan un papel central al otorgarle valor simbólico a una serie de manifestaciones y diferentes tipos de estéticas (gastronomía, atuendos, corporalidades, lenguas, expresiones y ritmos musicales, etc.), es decir que, a partir de sus prácticas cotidianas, logran visibilizarse en un contexto urbano diferente a sus territorios de origen.

Cada grupo vive diferentes procesos de acoplamiento a las dinámicas urbanas y en sus relaciones con otros grupos y con la sociedad en general; en este sentido la etnicidad se entiende como una construcción social bajo un proceso dialógico entramado en relaciones de poder que determina la condición y la posición que ocupan los diferentes grupos que reclaman su alteridad frente a otros grupos y frente a la cultura hegemónica.

Los diversos grupos étnicos que viven en Bogotá asumen dinámicas diferentes en su relación con la administración distrital, relación que está mediada por varias situaciones como las razones de su migración a la ciudad, el grado de organización, el reconocimiento o no reconocimiento por parte de la administración distrital, las dinámicas de participación ciudadana y la raigambre de las prácticas culturales, entre otras.

Este capítulo pretende identificar elementos que son significativos para los grupos (Barth, 1979), que sirven de elementos de distinción y que hacen que cada caso sea diferente. En este sentido no se puede hablar de una única relación de los grupos con la ciudad, de ahí que se considere que las políticas no pueden ser la misma para estos grupos, sino que se debe contemplar su particularidad.

Bogotá se constituye como un territorio multicultural, en el cual tienen presencia diversos grupos poblacionales que expresan su identidad mediante prácticas culturales que reafirman sentimientos de pertenencia y que se expresan en el escenario público. Algunos grupos reivindican cuestiones de género, nuevas religiosidades e identidades musicales; otros grupos ancestrales y originarios son más cercanos a la definición tradicional de lo étnico, y además hay migrantes de todas partes del país y de países vecinos. Esta amplia gama de expresiones de la diversidad implica considerar que las relaciones interculturales no se dan en términos de armonía y equilibrio sino que están permeadas por relaciones de poder y dominación en las cuales se enfrentan modelos culturales hegemónicos y contrahegemónicos.

Estos grupos reivindican una serie de derechos que además de tener un fuerte acento en lo cultural, implican también reclamaciones económicas y de bienestar social; sin embargo, no todos son reconocidos por la estatalidad para ser objeto de política pública y poder acceder a los beneficios ofrecidos por el Estado, es decir que, frente a la diversidad cultural propia de Bogotá, unos grupos son reconocidos mientras que otros no lo son, por lo que quedan excluidos de las políticas públicas.

Esta clasificación evidencia la complejidad de distinguir entre las diferentes formas de identidad colectiva que se presentan en la sociedad contemporánea y los esencialismos en los procesos de política pública a la hora de definir los grupos. Las categorías “Grupos étnicos”, “Sectores sociales” y “Sectores etarios” presentan una paradoja ya que, por un lado, permiten identificar grupos con características culturalmente diferenciadas, mientras por otro lado sirven para ocultar las diferencias en el interior de estos grupos. Para este caso la definición que se hace de la noción de grupo étnico implica la idea de una carga simbólica y profundidad histórica, con lo que se trata de esencializar u objetivar lo que podríamos denominar como “actor étnico”, es decir una definición de las características de lo que es un grupo étnico en el ordenamiento jurídico colombiano.

En Bogotá viven alrededor de 8 millones de personas, de las cuales 87.878 pertenecen a los grupos étnicos reconocidos por la administración distrital.

Tabla 5. Grupos étnicos en Bogotá

Categoría	N° personas	Procedencia
Indígenas	19.063	Dos grupos cuyo territorio ancestral fue absorbido por Bogotá y otros grupos que arriban a la ciudad y nacidos en Bogotá.
Afrocolombianos	66.934	De diferentes regiones y nacidos en Bogotá.
Raizal	1.060	San Andrés, Providencia y nacidos en Bogotá.
Rom-gitano	603	La mayoría nacidos en Bogotá.
Palenqueros	218	Procedentes de San Basilio de palenque y nacidos en Bogotá.

Fuente: DANE, 2018.

En términos proporcionales, los afrocolombianos el 1,45 %, los indígenas representan el 0,48 %, los raizales el 0,02 % y la población rom-gitano 0,01 % de la población bogotana, es decir, menos del 1,5 % de la población total de la ciudad.

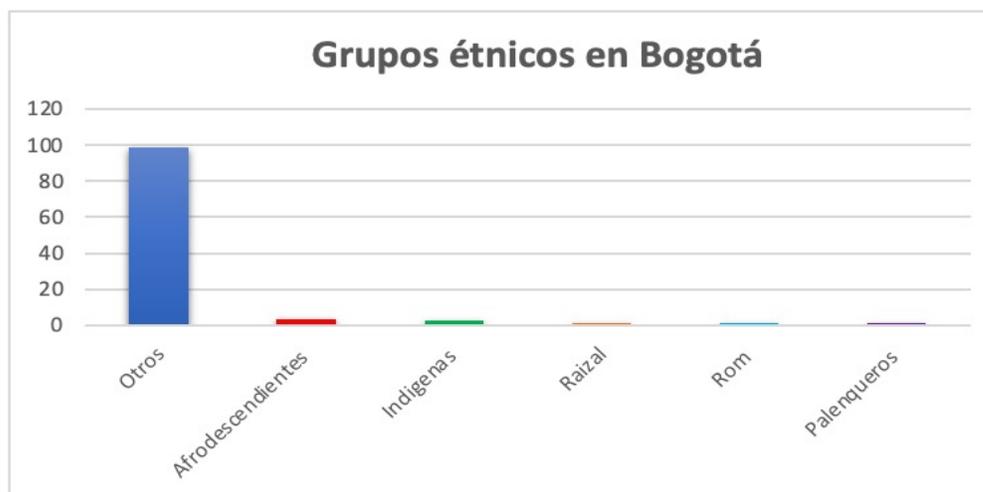


Figura 3. Proporción grupos étnicos en Bogotá.

Fuente: elaboración propia.

Resulta interesante ver que para un número tan pequeño de habitantes se dé un tratamiento diferencial que implica la formulación de políticas, la adecuación institucional y la asignación de recursos.

Los grupos étnicos en la ciudad de Bogotá presentan dos características: por un lado, aquellos que quedaron incorporados en la ciudad en el proceso de expansión urbana principalmente las comunidades indígenas Muiscas de Suba y de Bosa y, por otro lado, aquellos que por diferentes razones arriban a la ciudad desde sus territorios de origen. El siguiente mapa muestra los lugares de asentamiento de los grupos étnicos.

Mapa Ubicación geográfica de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras (TCCN) y Kumpanias del pueblo Rom.

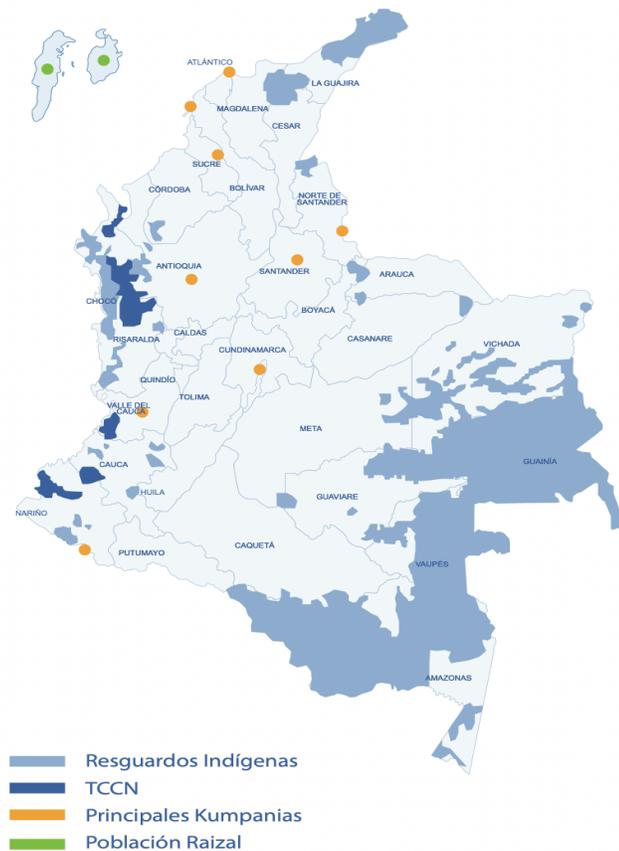


Figura 4. Procedencia grupos étnicos.

Fuente: Sistema Nacional De Gestión Del Riesgo De Desastres (2019).

No se puede establecer un solo patrón de asentamiento por parte de los grupos étnicos, ya que las causas de su migración y las condiciones en que llegan a la ciudad determinan su proceso de inserción y adaptación a las dinámicas urbanas.

El *territorio* constituye un referente central para la identidad y la cohesión social de cada grupo. Sánchez (2017) analiza el proceso de apropiación y construcción social del territorio en zonas de inmigración nacional e internacional, destacando que el territorio²³ constituye uno de los elementos de la identidad colectiva. El territorio como elemento de distinción étnica evidencia que entre los grupos existen diferencias en la forma como habitan la ciudad, en cada uno opera de forma diferente, ya que se resignifica de diversas formas. La comparación de la relación que cada uno de los grupos establece con el territorio permite entender que los aspectos que determinan la etnicidad no son fijos, pues en cada caso se da de una forma diferente.

La relación con el territorio también constituye un elemento de identidad contrastante, por ejemplo para los grupos indígenas que reclaman ser ancestralmente originarios del territorio bogotano (muisca bosa, muisca suba) y aquellos que por diferentes razones han llegado a la ciudad, es decir que mientras que unos reclaman su arraigo a esta ciudad, en los otros la relación entre identidad y territorio se da de una manera diferente, ya que persiste el sentimiento de añoranza por su territorio ancestral.

Aunque son distintas, las razones por las cuales cada grupo ha llegado a Bogotá se pueden agrupar en dos tipos de motivos: por desplazamiento forzado o por la búsqueda de oportunidades educativas y laborales.

En los raizales la falta de oportunidades relacionadas con las problemáticas de las islas agencian procesos migratorios siendo la educación la principal causa, sobretodo encontrar formación superior, y posteriormente oportunidades laborales en oficios o profesiones liberales. Mientras en los rom, procesos históricos de nomadismo que paulatinamente se han transformado en un seminomadismo han generado un establecimiento más duradero en Bogotá, por lo que han adquirido unas prácticas similares a las culturas sedentarias. En el caso de los indígenas, una de las principales causas es el desplazamiento forzado tanto

²³ Sánchez (2017) plantea abordar el territorio como el espacio social construido culturalmente a lo largo del tiempo en un proceso de apropiación subjetiva y física que configura y soporta la identidad (p.48).

a causa del conflicto armado interno como a la ausencia de las instituciones del Estado, hecho que genera unas condiciones de vida marginales. También se presenta desplazamiento forzado por las dinámicas de los megaproyectos extractivos que irrumpen en contextos habitados por muchos de estos grupos. Los afrodescendientes por su parte tienen diferentes motivos (ya que la dispersión de esta población es típica en casi todo el territorio nacional), como la violencia urbana y el conflicto armado rural, o motivos relacionados con la búsqueda de oportunidades, con la característica de que en la mayoría llegan con un nivel educativo muy bajo producto del contexto de procedencia que conlleva la inserción en oficios relacionados con la economía informal y el rebusque.

Un común denominador en los procesos de movilidad es que se generan procesos de desplazamiento sin retorno a sus territorios originarios. Las principales razones por las que los grupos arriban a Bogotá son la falta de oportunidades en sus regiones, la violencia y el deseo de mejorar sus condiciones de vida. En los procesos de reetnización cada uno de los grupos resignifica su relación con el territorio de una forma diferente.

En el contexto de la ciudad los grupos étnicos se enfrentan a dos tipos de barreras: las simbólicas, como el rechazo, el racismo y la estigmatización, que son agenciados por imaginarios e ideas negativas de lo que significa ser negro, indígena o gitano, y las materiales, como la competencia y difícil inserción en el mercado laboral, la carencia de preparación educativa, la predisposición a actividades diferentes a las de la ciudad, que los lleva a engrosar las dinámicas de trabajo informal como estrategia de sobrevivencia. En este sentido se puede identificar que se dan expresiones de violencia simbólica y asimetría estructural en términos de oportunidades y acceso a la garantía de derechos básicos.

Como opera el racismo en la Bogotá es muy complejo y en la medida que te puedas fortalecer étnica y culturalmente va a darte fuerza para combatir el racismo y eso es lo que hemos entendido acá en esta casa en Bogotá. (Líder palenquero)

El racismo todavía persiste creo que todos los grupos étnicos sufrimos de eso, porque a pesar de que se dice y hay una ley anti discriminación y eso, pero de todas maneras sigue habiendo la discriminación, por ejemplo, en cosas tan simples como el transporte público verdad? Me han contado los muchachos que por ejemplo para abordar un taxi, si el taxista ve que son cuatro negros que están ahí no para, y varias veces nos ha pasado que he estado en algunos lugares con algunos muchachos y tratando de coger un taxi y no se puede porque ven que

somos negros... este es un país muy racista, si nosotros mismos en San Andrés que supuestamente somos los dueños del territorio y allá también hay discriminación. (Lideresa raizal c)

La asimilación cultural y el endorracismo son riesgos latentes en un contexto que resulta hostil para la preservación de las prácticas culturales de cada uno de estos grupos, y a pesar de que la ciudad también cambia y se enriquece con su presencia, aún resulta difícil para el imaginario colectivo considerar que las minorías étnico-raciales forman parte de la ciudad, lo cual implica que los estereotipos que se construyen en torno a la otredad son descalificadores.

El racismo estructural está bastante fuerte, a veces no hay necesidad [de] que te digan algo, sino con los gestos, las expresiones que hacen algunas personas en seguida uno entiende que hay un racismo estructural y que eso hay que a través de las educación y campañas que vayan descodificando a las personas esos valores, la idea es poder converger en un espacio donde a través del respeto aceptemos al otro. (Lideresa palenquera)

Las relaciones interétnicas se dan en un contexto de desigualdad estructural que ubica a los grupos étnicos en la parte baja de una jerarquía social incubada desde la época colonial, es decir que las condiciones de vida actuales están relacionadas con una herencia colonial que tiene repercusiones tanto económicas como políticas y simbólicas. Producto de esta situación, los grupos étnicos están asociados con la pobreza y la marginalidad, no cuentan con representación política en el Estado que les permita incidir efectivamente en el ámbito público y son víctimas de prácticas de racismo y discriminación promovidas por imaginarios y representaciones que asocian lo étnico con valores negativos como el atraso o menor capacidad intelectual y que se reproducen en la vida cotidiana.

Aquí hay un racismo estructural y aquí para nosotros acceder a un cargo es complejo. Entre más oscura sea mi piel más lo siento, porque entonces si la pigmentación es más clara sos como más agradable pero entonces si es más oscura más rechazo y lo vivimos así...

[...] Yo soy negra, mi fenotipo mi razón y mi identidad soy una mujer negra, más allá que la tonalidad de mi piel sea más oscura o más clara, no me importa porque yo soy una mujer cimarrona por adopción y por convencimiento como actúo, lo que soy y lo que represento. A veces hemos dado pasos, pero son unos pasos que avanzamos dos y nos devolvemos otros dos, porque el racismo estructural es muy difícil de vencer, el racismo está interiorizado en las personas. (Lideresa afrodescendiente)

[...] eso es el endorracismo, es que cuando el racismo es tan fuerte sí? Tú te crees todo lo que te dicen si a ti te dicen que tú eres feo que tú.... lo interioriza tanto que ya se vuelve en lo racista entonces tú ya no quieres juntarte con la gente de tu cultura, ya no quieres comer pescado buen pescado, de pronto muchas personas pueden ser alérgica a muchas cosas, pero ya tú prefieres... Ya te da pena bailar sí? Porque eso lo hacen los negros y los negros lo hacen muy bien así ja ja ja se comió el cuento entonces se va alejando de la cultura, entonces se comporta como de otra cultura. Aquí pasa mucho eso tienen la piel esta pero no se reconoce, eso pasa en todo el país en todas las culturas o sea la alienación todo el tema el blanqueamiento, lo céntrico, la cultura dominante y todas esas cosas que tú conoces bien. (Lideresa afrodescendiente c)

En términos generales se puede afirmar que las condiciones materiales de vida de los grupos étnicos en Bogotá son muy precarias, muchas personas pertenecientes a los grupos viven en lugares periféricos, marginales y con altos niveles de vulnerabilidad e inseguridad. Después de 30 años de su reconocimiento constitucional las condiciones de vida de los grupos étnicos no han cambiado sustantivamente, por el contrario, se han agudizado procesos como el desplazamiento forzado, la pobreza marginal y los estereotipos negativos, que se manifiestan en prácticas como el racismo o la discriminación. En el contexto colombiano se da una paradoja entre un contexto jurídico que reconoce la diversidad y un conjunto de grupos incluidos en dicho reconocimiento que viven en condiciones de marginalidad, pobreza y exclusión social; esta doble circunstancia es una de las razones para plantear que en el contexto colombiano se dan procesos de “falso reconocimiento”.

Bogotá es una ciudad intercultural, una gran ciudad intercultural bella, hermosa, tiene problemas sí? Hay muchos problemas de discriminación racial estructural y económica hacia nosotros como población negra sí? Pero eso es un problema que se puede ir resolviendo con una voluntad política, ¿qué pasa? Que los funcionarios de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría y los Ministerio de Cultura y todo esto deben hacer un programa, una política de Estado permanente de reeducación no solamente a los educandos, eso debe trascender las murallas de los planteles educativos ¿sí? Eso hay que sacarlo a la calle, pero una política de Estado sería ¿sí? que realmente ayude erradicar esas prácticas nocivas de nada de racismo que tiene este país. (Lideresa afrodescendiente b)

El falso reconocimiento está agenciado por la mercantilización de la diversidad, es decir que los procesos por los cuales aspectos tanto materiales como inmateriales de los grupos étnicos se convierten en mercancías, o por las celebraciones simbólicas, que aunque son

importantes para la memoria e identidad de los grupos no cambian sus condiciones de vida. En los dos casos son las expresiones culturales las que pasan por estos procesos, expresiones que en el caso de los grupos étnicos constituyen sus elementos de distinción y de delimitación de las fronteras simbólicas.

Según Taylor (1992) la identidad de una persona se puede ver afectada si el contexto en el que se desarrolla es hostil con la diferencia; considera además que la identidad se construye en parte por el reconocimiento de los demás en una dinámica dialógica en la que también entran en juego el no reconocimiento y el falso reconocimiento por parte de los otros significantes.

En un contexto como Bogotá resulta complejo hablar de “hermetismo cultural” por parte de los grupos étnicos, ya que día a día están inmersos en un proceso constante y dialógico de negociación cultural con otros referentes simbólicos. Cada uno de los grupos presenta diferentes niveles de riesgo de aculturación por medio de las dinámicas asimilación cultural que implican adaptarse a la ciudad, es decir que, según el grado de fortaleza de la etnicidad cada uno de los grupos tendrá una respuesta diferente a la amenaza de asimilar prácticas de la cultura mayoritaria que erosionen los elementos de su identidad étnica.

A pesar de haber diversidad en el interior de los grupos, la cristalización de elementos simbólicos que sirvan como mecanismo de identidad contrastante tanto para diferenciarse de otros grupos como para dar cuenta de su etnicidad frente al marco jurídico colombiano determinan las características de cada uno de los grupos.

Tabla 6. Elementos de identidad contrastante

	Raizal	Indígena	Afrodescendientes	Rom	Palenqueros
Lengua	Creole	Lenguas indígenas	—	Romanés	Palenquero
Religión/ creencias	Religión bautista	Rituales naturalistas como pagamentos o tomas de yagé.	Santería	Prácticas adivinatorias (quiromancia, etc.)	Rituales funerarios como el lumbalú
Música	Calipso, mento, <i>reggae</i>	Entonaciones para los rituales.	Currulao, chirimía, alabao, tamborito, abozao, contradanza chocoana.	Música gitana	Bullerengue, la chalupas, chalusonga y el son palenquero
Danza	Vals, polka, mazurca, <i>schottische</i>	Bailes para ceremonias rituales.	Bailes tradicionales y ritmos modernos (champeta)	Bailes gitanos	de Sexteto
Gastronomía	Ron down	Chicha, hoja de coca.	Comida de mar y de río. Bebidas alicoradas como el biche o el curao.	Comida típica gitana	Cocadas, bolas de maní, alegrías, preparación a base de plátano verde, maduro, ñame

Fuente: elaboración propia.

La lengua es un elemento de diferenciación étnica; la mayoría de los grupos étnicos comprenden el castellano y algunos poseen lengua propia que les permite usarla como un mecanismo de diferenciación y legitimación de su identidad étnica.

Para los indígenas es fundamental proteger sus lenguas, ya que es a través de estas que transmiten sus saberes, conocimientos y tradiciones que les dan vida a sus imaginarios colectivos. En todos los pueblos la tradición oral constituye un elemento identitario, y aunque la mayoría proviene de otras regiones del país y conservan la lengua de su territorio originario que constituye un elemento de distinción, otros pueblos como los Pijao o los Muisca no poseen una lengua tradicional debido a los fuertes procesos de aculturación.

La lengua es un factor de distinción cultural entre los grupos étnicos y frente a la sociedad mayoritaria; muchas de las lenguas tradicionales indígenas se encuentran en peligro de extinción en sus territorios de origen y más aún en Bogotá, donde no hay condiciones óptimas para su conservación. La mayoría de los gobernadores de los cabildos de Bogotá hablan castellano, evidenciando un proceso de bilingüismo que es estratégico e indispensable para la interlocución con las entidades oficiales y con el resto de la sociedad capitalina; así mismo, en el trabajo de campo se observó que entre miembros de cada grupo se practica la lengua originaria como un símbolo de distinción tanto en los espacios institucionales como en la vida cotidiana.

La tradición oral es un elemento decisivo para los grupos indígenas en cuanto a la pervivencia de su memoria ancestral. Además de ser un acto de resistencia y reivindicación, la tradición oral es el medio por excelencia de transmisión de conocimientos ancestrales, de manera cotidiana se intercambia, reinventa y se mantiene vivo el discurso de cada cultura.

En los raizales, el *creole* se ha convertido en los últimos años en un elemento de distinción identitaria tanto en el Archipiélago frente a los migrantes continentales como en el interior del país frente a otras comunidades afrocolombianas. El *creole* es una variación del inglés caribeño que se practica entre los raizales de Bogotá, por lo que se constituye en un mecanismo de cohesión e integración y en uno de los elementos más significativos para la identidad cultural de la población raizal. La tradición oral es un valioso componente de las manifestaciones culturales del raizal, es la manera natural como se transmiten los conocimientos y las tradiciones de generación en generación, es el hilo invisible que garantiza la pervivencia de las características étnicas y culturales de los pueblos.

Para el caso de los rom, la lengua denominada “romanés” también constituye un elemento identitario ya que solo se practica en el interior del grupo. El romanés es la lengua universal de los rom-gitanos, se transmite a partir de la tradición oral desde los primeros años de vida y es un puente que permite el diálogo, el intercambio, la conexión y la comunicación entre todos los gitanos del mundo; además es el rasgo de mayor distinción y el más protegido frente al intercambio con la sociedad civil. La mayoría del pueblo gitano habla español y romaní, solo que el uso del castellano se reduce a la interacción con la población bogotana, mientras la práctica de su lengua sucede en el interior del hogar con sus congéneres (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a).

En los afrodescendientes la lengua no es un elemento tan fuerte de para distinguirlos, excepto en el caso de los palenqueros que viven en Bogotá, donde su lengua es el principal referente de distinción. Los palenqueros reafirman su identidad reivindicando su particularidad lingüística y para la mayor parte de la población afrodescendiente el castellano es su lengua, es decir que la lengua es un aspecto de distinción en el interior del grupo afrodescendiente.

Uno de los aspectos más sobresalientes del seguimiento a los espacios de participación fue observar que en las reuniones institucionales los grupos usan sus lenguas para conversar entre ellos delante de las otras personas que no comprenden su lengua, como por ejemplo los funcionarios. En diferentes espacios de consulta y concertación se pudo observar que el atuendo, junto con la lengua propia, constituyen los principales elementos de distinción en estos escenarios públicos.

Tanto la religión como la lengua evidencian los fuertes procesos de aculturación que han atravesado a cada uno de los grupos; aunque en todos los casos el castellano tiene una fuerte presencia, la lengua propia es usada entre los integrantes del grupo como estrategia de subsistencia. En la ciudad se defienden con el castellano, pero en todos los grupos hay un interés en rescatar y proteger sus lenguas originarias.

En el campo religioso ocurre algo similar ya que las creencias tradicionales están atravesadas por procesos como la aculturación o la libertad de culto. La presencia de las creencias católicas es muy fuerte, a lo que se le añade el auge de las iglesias evangélicas que captan grandes grupos poblacionales. La libertad de culto es una característica presente en los grupos étnicos, es decir que no constituye una restricción interna de la pertenencia grupal, y en la mayoría de los grupos se da un proceso de sincretismo entre creencias cristianas y tradiciones propias.

Estos procesos de aculturación son el resultado del proceso de asimilación cultural agenciado por el modelo hegemónico de la Constitución de 1886 que generó políticas de colombianización que buscaban reforzar la identidad nacional en los grupos alejados y que tuvieran otros referentes de identificación, siendo la educación el principal dispositivo a través del cual el castellano y la religión católica se difundieron.

La religión es un factor clave en la definición de la etnicidad porque está cargada de elementos simbólicos y rituales que fortalecen el sentimiento de pertenencia, exclusividad

y diferenciación con los otros. En los grupos étnicos los cambios en sus símbolos se dan muy poco o de una forma muy lenta, casi siempre instigados por procesos de interacción cultural con otros grupos en los que se pueden dar relaciones de aculturación, hibridación o de sincretismo cultural.

En el plano de lo simbólico se libra en Bogotá una lucha que no es fácil de detectar y registrar empíricamente, ya que el universo simbólico de cada grupo genera procesos de identificación y sentido de pertenencia, elementos centrales para fortalecer el tejido social y la cohesión social. Los elementos como la gastronomía, las danzas, los atuendos, la lengua, las prácticas espirituales y diferentes tipos de estéticas constituyen soportes de procesos de identidad contrastante que son usados en el escenario público para legitimar la reivindicación de sus derechos frente a la desconfianza del Estado que pone en duda su identidad y por ende sus reclamaciones.

Estos procesos se materializan en la conformación de organizaciones sociales que reivindican los derechos de los grupos en el contexto institucional de Bogotá, es decir que estas organizaciones que asumen la vocería de los grupos étnicos frente a la estatalidad hacen un uso de la identidad étnica al enfrentarse a un espacio social tan diverso como el de Bogotá, agencian mecanismos de diferenciación y cohesión al interior del grupo y de uso instrumental de la etnicidad en un escenario institucional.

2.1 (In) visibilización estadística

Uno de los principales problemas que enfrentan los grupos étnicos está relacionado con las dificultades estadísticas y censales para registrar aspectos relacionados con la variable étnica. A pesar de los diferentes intentos, ninguna de las herramientas aplicadas en el contexto colombiano ha resuelto la problemática de cómo identificar las características de los grupos étnicos. Los instrumentos diseñados para obtener información no son idóneos y como resultado de estas falencias, en las estadísticas oficiales no se cuenta con datos claros para estudiar los grupos étnicos en Bogotá.

Para reconocer a los grupos no debería importar cuántos son, ya que la valoración de sus culturas no debe estar mediada por un factor cuantitativo; sin embargo, para los procesos de políticas públicas estos datos sí son importantes, ya que a partir de allí se asignan los recursos; esa representación simbólica a partir de una cifra resulta determinante en el reconocimiento de derechos.

Los censos, como herramientas del Estado para registrar las características de la población, han presentado diferentes métodos para cuantificar la pertenencia étnica como una variable en el análisis demográfico. Para el contexto colombiano se ha optado por diferentes formas: en un primer momento no se tenía en cuenta esta variable, luego para el Censo de 1993 se adoptó el mecanismo en que el encuestador determinaba la pertenencia, después en el del 2005 se hizo la transición a la pregunta por el autorreconocimiento, y en el último censo en 2018 se contó con la participación de integrantes de los grupos étnicos en la recolección de datos. Cada una de estas estrategias presenta dificultades, las dos primeras relacionadas con criterios externos, mientras que la tercera está mediada por los procesos de autoidentificación y sentido de pertenencia que se tengan en cada uno de los grupos, teniendo presente que en un contexto hostil hacia la diversidad, las personas incluso suelen negar u ocultar sus diferencias.

Un ejemplo de estas complicaciones es el censo de población y vivienda de 2018, cuyos resultados difieren drásticamente del anterior (2005) en cuanto a la cantidad de personas pertenecientes a cada uno de los grupos étnicos. Según datos del DANE (2019), entre 2005 y 2018 la población gitana en el país disminuyó 45,5 %; la población indígena creció 36 % y llegó a 1,9 millones de personas; menos personas se reconocieron como afrodescendiente pasando de 10 % en 2005 a 6 % en 2018 con una reducción del 40 %; los raizales tuvieron una reducción del 16,5 % y los palenqueros una reducción de 11,2 %. (Dane, 2019)

El grupo mayoritario son las comunidades negras afrocolombianas que creo que somos el 10 % de la población colombiana sin equivoco, mira como fue de corrompido en DANE lo que hizo nos invisibilizó en vez de aumentar disminuyó, eso es adrede, esto obedece para crear unas políticas, porque entonces si son tan poquitos no les demos tanto, eso tiene una intencionalidad de vernos minimizados para que en sus derechos pidan menos y no tuvieron en cuenta que el fenómeno del desplazamiento trajo a la gente del territorio, aquí todos los días llegan gentes de los territorios. (Lideresa afrodescendiente)

Nosotros en Bogotá podemos ser hasta un millón de negros afrocolombianos pero en la estadística no aparecemos, entonces yo digo, sabe cuándo van a reconocer eso, el día que todos los niños jóvenes adultos ancianos llenemos la Plaza de Bolívar y digamos acá estamos los negros que vivimos en Bogotá ese día el Estado va a tener que pensarse distinto. (Lideresa afrodescendiente)

En las periferias de la ciudad está la gente que es invisibilizada, allá se ve el cordón de miseria en la que vive nuestra gente, esa gente que está en esa Colombia profunda, en esa Bogotá profunda, que no cuenta, esa gente que no existe. (Lideresa afrodescendiente)

Eso es sistemático, es una forma de anular al otro y a la otra que no existe es una forma de borrarlo por eso no hay políticas claras que nos favorezcan. (Lideresa afrodescendiente)

La población afrodescendiente no aceptó estos datos y demandó el censo, por lo cual estos datos son cuestionables. Ante esta situación, el DANE afirmó que este hecho puede obedecer a diferentes factores relacionados con problemas técnicos en el diseño y la implementación del censo, como por ejemplo la estrategia de diligenciamiento del formulario por medio virtual o las dinámicas en el levantamiento de información en campo, relacionadas con lo rural y lo urbano²⁴;

Por lo menos el tema de la invisibilización lo estamos viviendo en la medida en que en el DANE no aparezcan las cifras reales no va a haber un impacto real en las comunidades porque de una u otra forma el que no estén las cifras correctas significa que no van a haber políticas de impacto o unos recursos que por ley nos corresponden a las comunidades para tratar en lo posible de mejorar las condiciones de vida no se van a dar en la medida en que no hay el impacto en cifras que muestren que realmente las comunidades las están necesitando. (Lideresa palenquera)

Para el caso de los rom, el DANE afirmó que se tuvo una mayor precisión en la identificación de esta población gracias a la participación de censistas gitanos en el levantamiento de los datos, a pesar de reportar una reducción de casi el 50 %.

El DANE explicó que la reducción de la población gitana en el censo de 2018 se debe a que personas no reconocidas por las organizaciones rom se autorreconocieron como tales en el Censo General de 2005, debido a algún tipo de identificación con la

²⁴ según el DANE, mientras que en la zona rural hubo un aumento de acuerdo a las expectativas y proyecciones poblacionales, en la zona urbana no ocurrió lo mismo. Esto se puede interpretar como un resultado de un ejercicio exitoso en los territorios, que involucró a las comunidades, al tiempo que en las zonas urbanas puede haber un problema de autorreconocimiento debido a fallas a la hora de hacer la pregunta, suposiciones del censista o simplemente que en los contextos urbanos las personas no quisieron ejercer su derecho de autorreconocimiento. (*El Espectador*, 6 noviembre de 2019)

palabra gitano y a que hubo mayor precisión en la identificación de la población rom en el censo de 2018 gracias a la participación de censistas rom en el operativo censal. (*El Espectador*, 17 octubre de 2019)

Así mismo, el caso de los indígenas es interesante, pues aunque la población aumentó también se reconocieron nuevos grupos: mientras en 2005 se identificaron 93 pueblos indígenas nativos en el territorio nacional, en este censo se registró información de la población de 115 pueblos; los 22 adicionales están asociados con nuevos reconocimientos étnicos o pueblos indígenas de zonas fronterizas no incluidos en el censo anterior (DANE 2019). Igualmente se resalta el hecho de que tres pueblos (Jurumí, Passe y Yuri) tomaron la decisión de no participar en dicho censo.

Tabla 7. Población étnica nacional

Grupos	2005	2018
Indígenas	1.392.623	1.905.617
Rom	4.857	2.649
Raizal	30.565	25.515
Afrodscendiente	4.311.757	2.982.224
Palenqueros	7.470	6.637

Fuente: elaboración propia con datos del censo 2005 / 2018 (DANE)

Tanto en el nivel nacional como en Bogotá el grupo étnico mayoritario es el afrodescendiente, seguido de los pueblos indígenas, mientras que los raizales ocupan el tercer lugar, no muy distante de los gitanos que son el grupo con menor población, y para el caso de los palenqueros no se cuenta con información detallada oficial para Bogotá.

La tabla 8 muestra la comparación de los datos sobre los grupos étnicos en Bogotá de los dos censos.

Tabla 8. Datos censo 2005 y 2018 Bogotá

Grupos	2005	2018
Indígena	15.032	19.063
Afrodescendientes	97.885	66.934
Raizal	1.355	1.060
Rom	623	603
Palenquero	7	218

Fuente: elaboración propia con datos del DANE.

Frente a estas inconsistencias de los censos, se ha intentado captar información sobre los grupos étnicos con otros instrumentos, como la Encuesta de Multipropósito de Bogotá (EMB), método implementado en 2014 para estimar la población étnica en la ciudad, aunque presenta una limitante, y es que se fundamenta en una muestra representativa, y ante la dispersión de los grupos en las diferentes localidades no constituye un instrumento eficaz para conocer sus condiciones de vida.

Una tercera estrategia han sido los procesos participativos con los grupos, que combinan técnicas cuantitativas y cualitativas y sus datos resultan ser los más cercanos a la expresión de los propios grupos étnicos; además permiten ahondar en aspectos que los censos no reflejan y contienen otro tipo de datos que permiten tener una lectura más amplia de las condiciones de vida de los grupos étnicos en la ciudad. Sin embargo, también presentan dificultades y dejan ver que no todas las personas que pertenecen a un grupo étnico forman parte de las organizaciones que los representan, ya que estos ejercicios son coordinados entre las organizaciones y las entidades de la Alcaldía.

Teniendo en cuenta estas vicisitudes, en el registro censal de Bogotá en las instituciones no hay claridad con que cifras trabajar, resulta problemático considerar que la cifra oficial sobre el número de grupos étnicos permanezca estática o que tenga una reducción tan significativa como en el caso afrodescendiente; sin embargo, cuando se consultan los documentos de políticas públicas se mantienen estas cifras como referencia y en otros casos las del 2018, que para el caso de Bogotá arrojaron el siguiente panorama estadístico.

Tabla 9. Grupos étnicos en Bogotá por localidad

Localidad	Indígena	Rom	Raizal	Palenquero	Afro descendiente
Antonio Nariño	129	3	4	-	453
Barrios Unidos	181	20	33	3	943
Bosa	2.272	20	34	15	6.474
La Candelaria	144	1	4	-	241
Chapinero	310	10	61	6	1.553
Ciudad Bolívar	1.429	6	37	11	4.269
Engativá	1.194	27	112	30	6.932
Fontibón	782	21	69	16	2.823
Kennedy	2.062	350	96	33	10.251
Los Mártires	354	3	26	7	1.045
Puente Aranda	332	29	32	5	1.496
Rafael Uribe	647	1	22	6	3.077
San Cristóbal	747	2	37	20	4.662
Santa Fe	959	4	28	5	1.318
Suba	4.137	22	177	30	9.385
Teusaquillo	483	18	107	4	1.711
Tunjuelito	328	6	14	6	1.610
Usaquén	648	12	143	15	3.106
Usme	1.335	14	9	6	3.587
TOTAL	19.063	603	1.060	218	65.656

Fuente: Subdirección Asuntos Étnicos.

Para el caso particular de los indígenas se tiene el siguiente registro de la presencia de 20 pueblos indígenas en Bogotá.

Tabla 10. Pueblos indígenas censados en Bogotá

	Cantidad	Pueblos Indígenas
1	3.865	Muisca de Bosa
2	7.563	Muisca de Suba
3	1.901	Ambiká Pijao
4	2.034	Kichwa
5	821	Inga
6	405	Uitoto
7	184	Yanacona
8	1.046	Nasa
9	709	Pastos
10	122	Misak Misak
11	103	Eperara Siapidara
12	78	Tubú
13	594	Wuonaan
14	146	Camentsá
15	80	Wayuu
16	Sin datos	Emberá
17	106	Koreguaje
18	Sin datos	Kankuamo
19	56	Cubeo
20	942	Pijao Ciprid Calarcá

Fuente: Subdirección Asuntos Étnicos.

Aunque el Estado utiliza las herramientas estadísticas para tomar decisiones de política pública, estas presentan inconsistencias para reflejar las características de los grupos étnicos, lo cual representa un riesgo en términos de visibilización ya que, en vez de coadyuvar a entender las condiciones de vida, las invisibilizan. Un ejemplo de estos procesos de invisibilización que repercuten en las políticas públicas y en los procesos de reconocimiento se pueden apreciar en los grupos indígenas, ya que las políticas de 2009 y los planes de acciones afirmativas de 2017 se hicieron con base en las cifras del censo de 2005, lo que ha ocasionado la exclusión de una serie de grupos.

El principal problema de esta situación es que una serie de grupos quedan excluidos de las reformas a los espacios de participación, ya que cuando se creó esa normatividad no se visibilizaban oficialmente, y dichos espacios no se pueden estar modificando constantemente por la dificultad de realizar los trámites de este tipo en la legislación, lo cual significa un trato discriminatorio hacia un conjunto de pueblos indígenas que no se benefician de las políticas públicas en igualdad de condiciones con los otros grupos indígenas. Para el pueblo palenquero pasa algo similar ya que quedan subsumidos en las cifras de los afrodescendientes propiciando la invisibilización estadística. Esto demuestra que los grupos se deben adaptar a las condiciones que ofrece la institucionalidad que aún no entiende que cada grupo tiene diferentes formas de organización.

Estas problemáticas de invisibilización estadística permiten afirmar que en el contexto de Bogotá se da un falso reconocimiento, aunque por la vía de la política pública se reconoce un avance significativo en reconocimiento de derechos a los grupos étnicos, la forma en que se ha venido implementando presenta dificultades que merecen ser analizadas. Contrario a lo que expresan los documentos de la Alcaldía, en Bogotá no hay solo 4 grupos étnicos, si se tiene en cuenta el proceso de diferenciación de los palenqueros y la diversidad en los pueblos indígenas –que llegan sumar 20 diferentes comunidades–, la cifra de 4 grupos se ve desbordada, es decir que las políticas públicas en Bogotá no deberían estar fundamentadas en las cifras que legitiman el modelo del enfoque poblacional diferencial, que a partir de etiquetas homogéneas trata de explicar y gestionar la diversidad en la ciudad, invisibilizando diferentes procesos identitarios.

2.2 Entre fronteras étnicas y personerías jurídicas. Las dinámicas organizativas de los grupos étnicos

Los elementos planteados evidencian limitaciones en la manera como el ordenamiento jurídico entiende a los grupos étnicos. Las distintas ideas de territorio en cada grupo, las condiciones de vida, las estadísticas que no permiten entender a qué tipo de desigualdades se enfrentan, los procesos de aculturación y relaciones interétnicas hacen que el tema étnico en Bogotá sea difícil de abordar. Con el propósito de avanzar hacia los procesos de participación ciudadana de los grupos étnicos se realizó una indagación por las formas organizativas de cada uno de los grupos, reconociendo que para el análisis tanto institucional como académico es importante considerar que los grupos étnicos no son grupos esencialmente constituidos, no se organizan a través de esencias prístinas (Brubaker, 2004).

La hipótesis que se plantea es que los grupos étnicos adquieren diferentes formas de organización según el contexto de acción en que se desenvuelven, y que estas no están ancladas a las formas étnicas, de ahí que en cada uno de los grupos puedan existir varias organizaciones con intereses particulares y hasta opuestos. Lo que se plantea es que las organizaciones integran en sus discursos demandas identitarias y se proponen objetivos que reivindican cuestiones alusivas a lo étnico, es decir que se hace un uso de la identidad étnica como elemento de cohesión, ya no del grupo étnico sino de la organización que lo representa, resaltando que no todas las personas que pertenecen a los grupos étnicos forman parte de estas organizaciones.

Son estas organizaciones las que usan los significantes raizal, afrodescendiente, indígena y rom (legítimamente, en la mayoría de los casos), y logran establecer unos lazos de comunicación con la estatalidad respaldados por un marco constitucional que plantea un conjunto de características de lo que debe ser un grupo étnico, creando una especie de molde al cual se deben adaptar aquellos que quieren ser reconocidos como un grupo étnico.

Las formas de organización identificadas en el análisis dan cuenta de 4 tipos de dinámicas asociadas con las características de los grupos: a) las causas de su migración y las condiciones en que llegan a la ciudad b) el grado de cohesión de cada grupo y los conflictos en el interior de los grupos, c) la heterogeneidad en el interior de los grupos, d) la importancia de las creencias y cosmovisiones.

Las formas de organización en cada grupo son distintas; ese elemento es importante porque a partir de este se determina la forma en que se relacionan con las entidades distritales, por ejemplo en el caso de los raizales, que solo tienen una organización, se facilita la interlocución con las autoridades distritales, la canalización de los recursos y la concertación de las políticas, ya que solo tienen que entenderse con una organización. En los rom la situación es diferente, ya que existen dos organizaciones reconocidas para la interlocución con las entidades distritales, con la particularidad de que hay conflictos entre las dos organizaciones, lo que ha generado dificultades en los procesos de concertación, asignación de recursos y participación política.

Tabla 11. Año de creación de las organizaciones grupos étnicos

Grupo	Organización	Año creación organización
Indígenas	Cabildo Inga (R)	1992
	Cabildo Muisca de Suba (R)	1995
	Ambika Pijao (R)	1995
	Cabildo Muisca de Bosa (R)	1999
Gitanos	Unión Romani	1999
	ProRom	1999
Indígenas	Yanacona	2003
	Nasa	2004
	Kichwa (R)	2005
	Wounaan	2005
Raizal	ORFA – Organización de Raizales con Residencia Fuera del Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2007
Indígenas	Misak	2009
	Camentsá	2011
	Eperara	2011
	Uitoto	2011
	Tubú	Sin Dato
	Pastos	Sin Dato
Palenqueros	Kuagro Mona Ri Palenque Andi Bakatá	2015

Fuente: elaboración propia.

Es evidente el surgimiento exponencial de organizaciones para la reivindicación de los derechos de los grupos étnicos en la ciudad de Bogotá²⁵, resulta llamativo que posterior a la promulgación de la Constitución de 1991 se inician varios procesos que se van a fortalecer en el 2004 cuando se reconoce la voluntad política por parte del gobierno para iniciar el diálogo entre las organizaciones y la Alcaldía.

Las formas de organización de los grupos se ven mediadas por los requisitos que impone la institucionalidad para ser reconocidos como actores étnicos. Para la negociación con el Estado los grupos étnicos asumen formas de organización estratégicas para el contexto institucional, en un mismo grupo se puede identificar más de una organización que compite por la legitimidad de la representación evidenciando que las formas de organización étnicas no se corresponden exclusivamente con las formas de organización estructuradas para la interacción con el Estado. El contexto institucional exige que las organizaciones de los grupos cumplan una serie de requisitos como el registro en el Ministerio del Interior, el registro en la Cámara de Comercio, la Dirección de Impuestos, para poder contratar o recibir recursos directamente y ser considerado un actor étnico, sin embargo, las dinámicas de participación ciudadana en cada grupos son diferentes y se ven coaccionadas por este entramado burocrático.

Por ejemplo aquí, el otro día están pidiendo ahora para unas iniciativas en el IDPAC, para fortalecimiento de las organizaciones, ¿sabe que papeles están pidiendo?: libreta militar del representante legal, certificación del DAS, la certificación de la Procuraduría, de la personería, de la Contraloría, una certificación de vigilancia y control de la alcaldía. Toda esa cantidad de papeleo que terminan en un cesto de la basura, porque qué hacen con eso, eso lo que hace es frenar a las organizaciones, frenar la creatividad de la gente, por eso te digo que nosotros nunca nos hemos presentado a una convocatoria del Ministerio de Cultura por eso, porque demasiados requisitos te piden, primero la convocatoria sale de 35 páginas. Si uno que ha estudiado toda la vida le da pereza leer una convocatoria de 35 páginas imagínense una organización que va a hacer eso. Entonces se necesitan cosas más sencillas, yo no digo que no se deba controlar, hay que hacer seguimiento pero con unos estándares más adaptados a la realidad de las organizaciones (Lideresa raizal)

²⁵ Fue hasta el 2004 y gracias a la gestión de la concejala Ati Quigua (origen indígena) que se logró el reconocimiento de los cabildos indígenas por parte del Ministerio del Interior. Zambrano (2011))

Fuera de que en el distrito ellos son más papistas que el papa, y ellos piden inclusive más cosas, en el distrito por ejemplo hay divergencia en cuanto a requisitos para una contratación, no es lo mismo lo que te piden en el Instituto de patrimonio, que lo que te piden en el IDEPAC, o lo que te piden en derechos humanos de la Secretaría de gobierno, y así por el estilo, cada uno tiene su propia reglamentación, cada una de piden lo que ellos quieran. Por ejemplo, un año nosotros explicamos hasta el cansancio que éramos una entidad sin ánimo de lucro, y en el Instituto de patrimonio nos exigieron que teníamos que facturar, fuimos a la DIAN nos dijeron pero ustedes cómo van a facturar y ustedes que venden, no vendemos nada. Total nos metieron en esa vaca loca para facturar, una vez hecho eso entonces nos cobraron IVA en el proyecto, el 16% imagínese. Entonces después nosotros teníamos otro proyecto con otra parte y cuando nosotros llevamos las facturas, nos preguntaron ¿y por qué ustedes están facturando y ustedes son entidades sin ánimo de lucro?, de un año a otro los funcionarios nos cambiaron todo el casete, nos tocó volver a la DIAN pedir un concepto para que nos eximieran de eso. (Lideresa raizal)

la niña que tú tienes como interlocutora del Instituto de patrimonio te conoce y entiende pero cuando ella pasa los papeles y las cosas a la oficina jurídica es otro cantar, porque el jurídico no te está viendo como un grupo étnico, el jurídico te está viendo cómo un grupo que tiene que cumplir con las reglas que dice la ley y 80, paré de contar. Entonces ahí es donde se forman los cuellos de botella, porque estas personas no saben, porque ellos están cumpliendo lo que en la ley y punto, para ellos no hay diferencia, no hay grupo étnico que valga sino que tú tienes que traer el RUT, el NIT, entonces esas personas no te están viendo aquí como grupo étnico. (Lideresa raizal).

La interacción de los diferentes actores en las dinámicas de las políticas públicas está mediada por procesos de negociación y relaciones de poder en las cuales la etnicidad es un recurso que se despliega para configurar un campo en constante tensión, en el que las relaciones con la estatalidad influyen en los procesos de identificación étnica generando procesos de organización en los grupos, y en donde estos pueden utilizar la identidad étnica para lograr el reconocimiento de derechos diferenciados en un contexto en el que la etnicidad se convierte en un recurso en disputa.

2.2.1 El desplazamiento, el desarraigo y la búsqueda de oportunidades

Por diferentes razones, las distintas personas, familias y comunidades indígenas emprenden procesos de desplazamiento y migratorios desde sus territorios ancestrales para asentarse en la ciudad, y por ende también son diferentes las formas de relacionarse y adaptarse a ella.

Aunque en general se puede afirmar que la mayoría arriba a la ciudad buscando oportunidades económicas y para mejorar sus condiciones de vida en vivienda, salud y educación, es importante resaltar que de una u otra forma lo que los impulsa a abandonar sus territorios ancestrales y establecerse en la ciudad es el conflicto armado interno, por lo que, en este sentido, muchos llegan a la ciudad en condición de desplazamiento. El desplazamiento forzado producto del conflicto armado y la violencia estructural ha generado fuertes olas migratorias de algunas etnias indígenas del territorio nacional y los territorios vecinos. Este fenómeno ha consolidado asentamientos en la ciudad, obligándolos a insertarse en las dinámicas de la urbe en una profunda tensión y desventaja socioeconómica.

Para comprender las condiciones en que los diferentes pueblos indígenas habitan la ciudad es importante considerar, primero, las características de arribo a la ciudad, y segundo, las condiciones de reconocimiento, no reconocimiento y falso reconocimiento; estos dos elementos determinan las formas de organización y los objetivos de la expresión ciudadana en cada uno de los grupos.

En términos de arribo a la ciudad, los pueblos indígenas se pueden clasificar en dos grupos: 1) aquellos a los que la ciudad les llegó, pues habitan territorios que la ciudad absorbió en su proceso de expansión urbana, y 2) los que llegaron a la ciudad. De estos últimos hay dos formas: la producida por causa de la violencia en los territorios y que marcan fuertes procesos de desplazamiento forzado, y la otra relacionada con la falta de oportunidades que motiva una migración hacia la ciudad desde diferentes territorios indígenas. Se trata de dos formas de desplazamiento de familias que generan procesos de desarraigo y transformaciones en sus dinámicas de vida y prácticas culturales.

Los procesos de desplazamiento forzado afectan más a las comunidades indígenas y afrodescendientes, que llegan a la ciudad dejando todo en sus territorios, situación que los ubica en los barrios marginales de la ciudad y determina su inserción en la actividad

económica en busca de sustento; el caso más dramático lo protagonizan los Emberá, quienes viven de la limosna²⁶ y no forman parte de los procesos de participación.

La mayoría de las familias que integran la población indígena en Bogotá viven dispersas en los barrios más pobres de la periferia y del centro de la ciudad, compartiendo con los demás habitantes los problemas económicos y las dificultades para acceso a servicios de seguridad social, educación, salud, empleo, vivienda y servicios públicos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p.8).

La desigualdad estructural que viven los grupos étnicos se traslada a las ciudades y determina la inserción en el mercado laboral. La actividad económica y las formas de subsistencia se transforman con respecto a su lugar de origen exigiendo que estas personas se inserten en las dinámicas económicas de la ciudad, lo que implica que tengan que adaptarse a las exigencias del mercado, proceso en el cual su identidad sufre cambios con el tiempo.

Para nadie es un secreto que Colombia ha vivido un conflicto armado interno que a nosotros los pueblos indígenas nos ha dejado sin tierra, nos ha desplazado y en un principio de salvaguardar la vida hemos tenido que llegar a las grandes ciudades; nosotros llevamos muchos años en Bogotá, incluso mi comunidad lleva más de 15 años en Bogotá, nos hemos encontrado con otros pueblos donde la mayoría somos víctimas del conflicto, hoy estamos aquí como cientos de veces que nos ha tocado salir a las calles para salir a manifestar no solo el incumplimiento sino el abandono que tenemos pues del Estado, tanto del Gobierno nacional como del gobierno distrital, hoy estamos aquí nuevamente porque no nos vemos reflejados en una política pública indígena, incluyente, diferencial con unos presupuestos y con unas garantías para tener una vida digna; no estamos pidiendo nada más fuera de lo que teníamos en el territorio. Lastimosamente hemos tenido que salir a la calle para que seamos escuchados para que hoy la Secretaría de Gobierno reconozca la diversidad que hay en Bogotá. (Lideresa indígena nasa)

Los pueblos indígenas pueden encontrar diferentes formas de habitar y trasegar la ciudad. La historia de su arribo la ciudad está hecha de matices y contrastes; ha significado un proceso de transformación sociocultural que no necesariamente implica el olvido de sus propios saberes, sino que las formas de relación con sus territorios de origen y sus prácticas culturales se resignifican.

²⁶ <https://conexioncapital.co/79-familias-embera-desplazadas-se-refugian-en-el-parque-tercer-milenio/>

De esta multiplicidad de pueblos, los indígenas asumen diferentes ejercicios de territorialidad²⁷, y que están asociados a dos formas generales, una conformada por aquellos que habitan el territorio de lo que hoy es Bogotá desde antes de la llegada de los españoles –los muisca de Suba y los de Bosa–; al igual que en otros territorios del país, la presencia de la población indígena en Bogotá data de tiempos anteriores a la colonia, comunidades autóctonas como la Muisca habitaban esos territorios de lo que hoy es Bogotá y practicaban rituales en lugares sagrados, se comunicaban en su lengua, poseían su propio sistema de gobierno, económico y de organización social. Y la segunda, bastante heterogénea, conformada por los pueblos indígenas desplazados y por los que migran de los diferentes territorios indígenas del país e incluso de otros países como el Ecuador (como los Kichwas); los principales departamentos de origen de la población indígena que ha migrado hacia Bogotá son Tolima, Cauca, La Guajira, Nariño, Cesar, Chocó y Amazonas. En este grupo se encuentran, Ambika Pijao, Nasa, Yanacona, Kichwa, Inga, Uitoto, Pastos, Misak Misak, Eperara Siapidara, Tubú, Wounaan, Camentsá, Wayuu, Emberá, Koreguaje.

Esta distinción es muy importante, ya que determina muchas de las dinámicas de estos grupos en la ciudad y su relación con las entidades oficiales, como por ejemplo los reclamos por el reconocimiento de resguardos o unidades territoriales donde ejercer la autonomía indígena, derechos que no se han reconocido a ninguno de los grupos originarios. La Alcaldía se ha pronunciado manifestando que:

algunos derechos colectivos indígenas pueden resultar impracticables en contextos urbanos y su precisión requiere de un estudio a profundidad que recién estamos comenzando, pero existe otro universo de derechos que deben ser garantizados y profundizados, por ejemplo, el derecho a no ser discriminado, el derecho a ser tratado de acuerdo a la diferencia étnica, el derecho a la libre asociación, el derecho a la igualdad y a las acciones afirmativas, que pueden y deben ser abordados mediante políticas como las desarrolladas por el Distrito Capital [...]. (Concepto 8761 de 2011 - Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.)

²⁷ Los territorios indígenas son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena, y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales (Decreto 2164 de 1995, artículo 2).

Para la autoridad nacional resulta muy complejo considerar la posibilidad de reconocer unos derechos que tienen que ver con la autonomía política, la justicia propia, la constitución de resguardos en la ciudad o la aspiración a la participación política en el poder legislativo de la ciudad.

Esta negación de derechos de autonomía territorial en la ciudad ocurre pese a que el ordenamiento jurídico plantea que:

a) La noción de territorio no se agota en la acepción geográfica del término, sino que debe entenderse también como el ámbito donde la comunidad indígena despliega su cultura. b) El territorio abarca incluso el aspecto cultural, lo cual le otorga un efecto expansivo. Esto quiere decir que el espacio vital de las comunidades no coincide necesariamente con los límites geográficos de su territorio. (Sentencia T-002/12 Corte Constitucional)

A pesar de la distancia, y en ocasiones del desarraigo territorial, la noción de territorio en estos grupos va más allá de la relación con un espacio geográfico, el territorio también se puede asumir de forma simbólica. La permanencia en la ciudad está relacionada con factores políticos y económicos; cada uno de estos grupos tiene intereses particulares en la ciudad, la mayoría asociados con actividades económicas, pero también con procesos políticos que se vienen gestando desde hace décadas.

Bonilla (2011) propone una tipología para entender las diferencias entre estas formas de asentarse en la ciudad²⁸:

1. indígenas tradicionales urbanos: comunidades indígenas que habitan sus territorios ancestrales que se encuentran en las ciudades;
2. indígenas metropolitanos: conformada por los pueblos que se autodescriben como indígenas pero que habitan en ciudades que no están situadas en sus territorios ancestrales;
3. indígenas en tránsito: aquellos que se asientan por periodos cortos en las ciudades.

²⁸ Esta clasificación es similar a la planteada por la Alcaldía Mayor de Bogotá (SDCRD, 2015, p.11), en términos de los indígenas nativos de este territorio, los indígenas migrantes y los indígenas desplazados. Y a la de Molina (2007) quien plantea que los indígenas se pueden clasificar en tres categorías a) originarios, b) migrantes y c) desplazados.

Como ocurre con los tipos ideales, acá también puede haber matices; sin embargo, se puede asociar con los Muisca de Suba y de Bosa en la primera categoría, a los demás grupos mencionados en la segunda categoría, y la tercera podríamos asociarla con pueblos como los Emberá, que engrosan las filas de la marginalidad subsistiendo de la limosna y para los cuales se generan procesos de retorno a sus territorios de origen.

En términos generales, todos los grupos indígenas que llegan a Bogotá se enfrentan a un contexto que puede resultar hostil para sus prácticas de vida, es decir que deben diseñar estrategias de adaptación para sobrevivir.

Llegar a Bogotá para muchos de los pueblos que son de afuera es supremamente difícil, porque se enfrentan a una dinámicas diferentes, nueva gente, avenidas... un poco de cosas muy pesadas. Hay una figura que tenemos los pueblos indígenas en Bogotá que se llama cabildo, es la figura política y administrativa que tenemos para poder interlocutar directamente con la administración o con otras entidades, esa figura tiene un gobernador, un vicegobernador y una serie de autoridades que lo acompañan, los cabildos han permitido aglomerar la gente, permitir retejer esos sentidos sociales y de comunidad, la gente vuelve acá a encontrarse con sus familias, alguien que pueda hablar su propia lengua, alguien que puede compartir sus propias costumbres, sus prácticas, su vida, entonces funcionan como un punto de encuentro fundamental, un tejido para fortalecer a las comunidades. (Gobernador muisca)

▪ **Procesos organizativos de los pueblos indígenas en Bogotá**

Los procesos organizativos de los pueblos indígenas en Bogotá obedecen a diversos factores que están asociados a los motivos de su llegada, el lugar de procedencia y a las condiciones de adaptación a la ciudad.

Han sido los pueblos originarios de este territorio los que han iniciado el proceso de reivindicación de los derechos de autogobierno, autodeterminación, preservación y promoción de su diversidad cultural y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Con el reconocimiento legal en 1995 de los Muisca de Suba como comunidad indígena urbana se catapultó una serie de acciones de autorreconocimiento y organización de algunas comunidades indígenas asentadas en la capital, como en el caso de los Ambika Pijao, uno de los grupos de fuera de Bogotá que tuvo reconocimiento (Zambrano, 2004), asimismo ocurrió con los Kichwa y los Inga.

En el contexto de la ciudad la principal forma de organización de los grupos indígenas es el cabildo, figura bajo la cual se posibilita la interlocución con entes distritales y locales.

Cabildo indígena es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por esta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad. (Decreto 2164 de 1995, artículo 2)

El cabildo se crea primero para reivindicar los derechos de los pueblos indígenas, más que todos los derechos de los pueblos indígenas Muisca de Suba, tanto el derecho y reivindicación territorial, derecho a la cultura. Visibilizar la población indígena, mostrar las problemáticas y mostrar que existen pueblos indígenas acá en Bogotá, que primero no están reconocidos y que están vulnerados. (Vicegobernador indígena)

El proceso del cabildo inicia frente a un proceso de recuperación por parte de unos abuelos, hace aproximadamente unos 25 años se vuelve refortalecer el tema del proceso indígena, nosotros no llegamos de ningún otro lado, nosotros somos nativos de este territorio, o sea que llevamos los años de años aquí. (Vicegobernador indígena)

El ejercicio de fortalecimiento se basa en generar espacios de diálogo con algunos miembros de la comunidad en temas como la sensibilización del apellido, el tema de toda la reivindicación territorial, el tema de usos y costumbres. (Vicegobernador indígena)

En términos de reconocimiento, en las autoridades estatales se percibe un trato desigual para los pueblos indígenas que viven en Bogotá, del que se pueden identificar tres tipologías (tabla 12).

Tabla 12. Tipos de reconocimiento pueblos indígenas

Grupo	Cantidad	Presencia en Bogotá	Cabildos reconocidos Espacios de Participación	Cabildo reconocido Ministerio del Interior
Muisca de Bosa	3.865	√	√	√
Muisca de Suba	7.563	√	√	√
Ambika Pijao	1.901	√	√	√
Kichwa	2.034	√	√	√
Inga	821	√	√	√
Uitoto	405	√	√	
Yanacona	184	√	√	
Nasa	1.046	√	√	
Pastos	709	√	√	
Misak Misak	122	√	√	
Eperara Siapidara	103	√	√	
Tubú	78	√	√	
Wounaan	594	√	√	
Camentsá	146	√	√	
Wayuu	80	√		
Emberá	Sin datos	√		
Koreguaje	106	√		
Kankuamo	Sin datos	√		
Cubeo	56	√		
Pijao Ciprid Calarcá	942	√		

Fuente: elaboración propia.

Entre la población indígena residente en Bogotá se encuentran registrados 5 cabildos en la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM) del Ministerio del Interior y de Justicia, otros 9 que tienen reconocimiento de la Alcaldía y no del Ministerio y de este grupo de cabildos con reconocimiento quedan excluidos otros cinco grupos: Wayuu, Emberá, Koreguaje, Kankuamo, Cubeo, Pijao Ciprid Calarcá, que aún no lo obtienen oficialmente y no son reconocidos estadísticamente, ni para las políticas, ni en los espacios de participación, ni para la asignación de recursos.

En la casa indígena hay 14 oficinas, hay 14 cabildos en esta casa, obviamente han llegado más, han llegado Wayuu, Emberitas, Cubeo, en total ya somos 21, pero con oficina no, porque no hay espacios para poderles a ellos adecuar, pero no está cerrada la casa, los espacios colectivos como el patio, la sala de conferencia, la sala de consejería, puede acceder para reuniones. (Lideresa indígena c)

En términos de reconocimiento a los pueblos indígenas se pueden clasificar en tres grupos, 1) aquellos que están reconocidos legalmente por el Ministerio del Interior (entidad encargada de otorgar el reconocimiento), 2) aquellos que cuentan con interlocución con las entidades de la Alcaldía de Bogotá (pero sin reconocimiento del Ministerio del Interior) y, 3) aquellos pueblos que ni tienen reconocimiento del Ministerio del Interior ni de la Alcaldía de Bogotá para fines de política pública pero que están asentados en la ciudad con las múltiples problemáticas que esto trae consigo²⁹.

La tabla evidencia la complejidad del proceso de reconocimiento –y por ende de participación ciudadana– de los pueblos indígenas asentados en Bogotá. Estas cifras han influido en la creación de espacios de participación; por ejemplo en 2010, cuando el Consejo de Cultura para los Pueblos Indígenas inició sesiones, solo los 5 pueblos que tenían pleno reconocimiento del Ministerio tuvieron la posibilidad de tener voz y voto en este espacio de participación. En 2015, con la reforma que crea el Consejo Consultivo y de Concertación para los Pueblos Indígenas en Bogotá, se les da posibilidad de participar a 9 pueblos indígenas que no tienen el reconocimiento de cabildo del Ministerio del Interior pero sí de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para completar un total de 14 pueblos; es decir que, a pesar de las intenciones de reconocimiento de la Alcaldía aún quedan grupos indígenas que no pueden acceder a la oferta institucional de las diferentes entidades.

Esta diferenciación en el reconocimiento también determina los destinatarios de las políticas: mientras las acciones afirmativas benefician a los 14 pueblos reconocidos, los demás quedan excluidos y sin posibilidades de contar con un espacio de participación, es decir que las políticas para los pueblos indígenas no han pensado en estas circunstancias y aunque reconocen algunos grupos y se llevan a cabo acciones afirmativas, deja por fuera a otros grupos. El principal problema de esta situación es que una serie de grupos quedan excluidos de los espacios de participación, ya que cuando se creó esa normatividad no se visibilizaban oficialmente, y dichos espacios no se pueden estar modificando constantemente por la dificultad de realizar los trámites de este tipo en la legislación, lo cual significa un trato discriminatorio hacia un conjunto de pueblos indígenas que no se

²⁹ En el año 2021 en medio de la pandemia estalló una de las protestas más visibles y prolongadas por parte de pueblos indígenas en su mayoría desplazados de sus territorios por parte de actores armados.

benefician de las políticas públicas en igualdad de condiciones con los otros grupos indígenas.

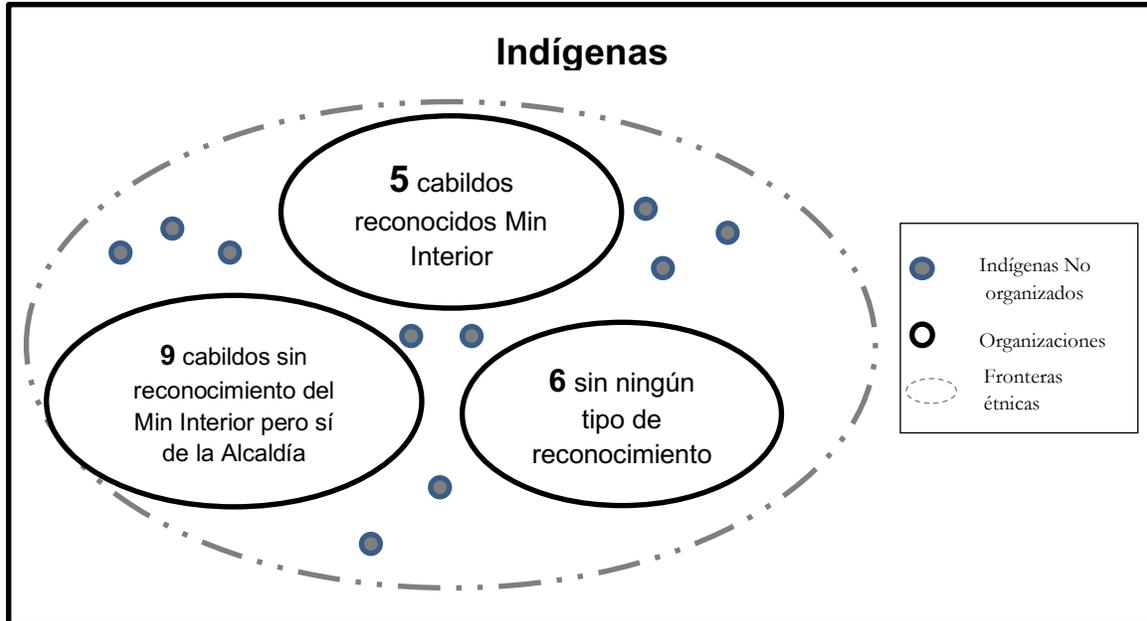


Figura 5. Dinámicas organizativas indígenas Bogotá.

Para el caso de los pueblos indígenas el cabildo es la principal forma de organización, pero no todos los cabildos cuentan con el mismo tipo de reconocimiento, también se encuentran indígenas que no están organizados. Es el caso donde las fronteras étnicas son cercanas con las formas organizativas, sin embargo, se encuentran dos cabildos autónomos del pueblo Muisca y dos cabildos del pueblo pijao.

A pesar de haber avanzado en el reconocimiento de estos grupos, uno de los aspectos más problemáticos en el análisis de la diversidad indígena en la ciudad es que no todos estos grupos tienen el mismo tipo de reconocimiento, es decir que, los procedimientos institucionales y las reglamentaciones en torno al reconocimiento étnico han generado una especie de estratificación o de jerarquización al interior de los indígenas.

Sin duda constituye un obstáculo para poder reclamar una serie de derechos que están consagrados en la Constitución de 1991, la cual se fundamenta en un modelo de etnicidad cuestionable, ya que no es idóneo para abarcar las diferentes formas de vivir de los indígenas en la ciudad, como lo expresa el siguiente concepto jurídico de la Alcaldía respecto a la etnicidad de los grupos en la ciudad:

A la luz de las evidencias aportadas por la información disponible no es posible concluir que las dinámicas organizativas de las mayorías de los grupos indígenas urbanos correspondan a la noción de comunidad indígena, institucionalmente consagrados por las normas y la jurisprudencia como el sujeto titular de los derechos colectivos que como tal tienen. Más bien se trata de formas asociativas legítimas, de carácter étnico por su composición y reivindicaciones, que evidentemente deben ser tratadas como tal por las autoridades públicas para garantizar derechos de carácter individual y grupal como, por ejemplo, el derecho a la libre asociación, a la igualdad y a las acciones afirmativas en tanto personas y organizaciones indígenas, etc. [...] Los indígenas en ciudad están en todo su derecho de acoger la forma organizativa que consideren más conveniente para tramitar sus necesidades y afirmar sus identidades, y es deber del Estado brindar todas las oportunidades y garantías para que así sea mediante actos administrativos y jurídicos [...]. (Concepto 8761 de 2011 - Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.)

Estos cabildos tienen una estructura organizativa en su interior compuestas por: Un gobernador(a), un vicegobernador(a), un alcalde mayor y un alcalde menor, alguaciles, un tesorero y un fiscal. Las autoridades tradicionales se eligen anualmente en procesos de autonomía política bajo sus usos y costumbres. Como la firma Durán,

la conformación del Cabildo refleja la consolidación de una instancia de negociación que busca acceder directamente a las instituciones oficiales encargadas de llevar a cabo políticas públicas en la ciudad. De ahí que su configuración como Cabildo y no como Junta de Acción Comunal, pretenda darle mayor importancia a su existencia como organización local, con énfasis cultural, valiéndose del tratamiento especial que la normatividad establece para las minorías étnicas. (Durán, 2004: 46)

Los cabildos son importantes en múltiples sentidos, ya que como figura jurídica de carácter público (que es el estatus que tiene) tiene una ventaja frente a las formas de organización de los demás grupos étnicos, que le permite recibir transferencias por parte de Estado.

El cabildo actúa en función de suplir las necesidades básicas de sus miembros e igualmente en función de la búsqueda de espacios simbólicos de reconocimiento. Estos dos aspectos de la movilización de esta comunidad destacan un tercer elemento que es igualmente importante para su conformación como grupo indígena: la construcción discursiva de una identidad étnica que permita darle significado a la lucha. (Durán, 2004, p.46)

La figura del cabildo resulta muy significativa para la dinámica de los pueblos indígenas, ya que ven en ella una forma tanto de fortalecerse internamente como de poder interactuar con las instituciones estatales, como lo plantea el vicegobernador:

Los objetivos como grupo es también empezar a organizarnos a fomentar la protección y los valores culturales propios, fortalecer y reivindicar nuestro territorio ancestral. La visión del cabildo este año es empezar a sembrar, a sembrar esperanza, a sembrar posibilidades, sembrar proyecciones hacia el futuro, porque sabemos que en este proceso gracias a que nos aculturizado, gracias a que nos quitaron la cultura, gracias a los procesos de colonización en el que el mismo Estado, la educación, el poder nos han quitado las posibilidades,

entonces. Nosotros lo que queremos poco a poco es darle posibilidades a esos jóvenes que tengan una estructura organizada por ejemplo como cabildo mucho más sólido para que pueda representarlos ante las instituciones de una manera mucho más eficiente. Yo me imagino el cabildo en unos años con procesos más fortalecidos y a medida que vayamos avanzando con las posibilidades de territorios colectivos, posibilidades de una casa propia, de espacios comunitarios donde nos podamos encontrar poco a poco se va a ir sembrando. (Lideresa indígena d)

Las dinámicas de organización cambian con la creación de la casa de pensamiento indígena en 2016 constituyéndose en su principal lugar de encuentro (financiada por la Alcaldía), donde cada uno de los cabildos tiene una oficina, lo que ha mejorado las dinámicas de participación ya que antes estaban dispersos en las diferentes localidades donde están asentados. Este espacio ubicado en el centro de la ciudad, cerca a las entidades de la Alcaldía, ha fortalecido el proceso organizativo de los pueblos indígenas.

En Bogotá también hay presencia de otras organizaciones sociales indígenas, algunos de los cuales están vinculados a organizaciones nacionales como Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y Confederación Indígena Tayrona (CIT). Por ser la capital del país, las organizaciones indígenas nacionales ubican sus sedes en Bogotá, lo cual no quiere decir que representen solo los intereses de los indígenas residentes aquí, sino que adelantan sus actividades como organizaciones nacionales en esta ciudad.

2.2.2 Del Archipiélago a la Sabana

*Fiftiin Yiers De Mek History Bogota*³⁰

Nacer fuera de la isla no es ningún impedimento para ser raizal de hecho es una oportunidad para conocer la exquisita cultura que tiene nuestra isla. (Lideresa raizal)

La población raizal es un grupo étnico reconocido por el Estado colombiano mediante la Constitución de 1991, poseen una lengua propia y un conjunto de prácticas, creencias, costumbres que son producto de un complejo proceso de hibridación cultural donde se combinan elementos africanos, ingleses, españoles, caribeños y colombianos.

Los componentes claves de sus prácticas culturales como la gastronomía, lengua materna y folclor, son reconocidos y protegidos por sentencias como la C-086 de 1.994, que la define como: "un grupo étnico perfectamente definido, como lo evidencian, su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y pertenencia mayoritaria al protestantismo", o, la sentencia T-174 de 1.998, que expresa,

la cultura de las personas raizales de las islas al ser diferente por sus características de tipo lingüístico, de religión y de costumbres, al resto de la Nación ostenta una condición especial que nos permite incluirla dentro de la concepción de diversidad étnica y cultural, situación que la hace acreedora de la especial protección del Estado. Por consiguiente, el Estado Colombiano debe propender por la conservación de los aspectos propios de la cultura raizal y lograr con ello, la conservación del patrimonio cultural nativo, que también forma parte del patrimonio de toda la Nación (Sentencia T-174 de 1.998).

Es importante resaltar que la denominación de "raizal" surge en un momento determinado de la historia de la población del Archipiélago y que está asociada a intereses específicos relacionados con el reconocimiento de la diversidad cultural por parte del Estado. Es decir, que a partir del reconocimiento formal en la Constitución de 1991 se les exigió dar cuenta de una identidad colectiva que cohesiona la población. Esto ha implicado varios retos para la población raizal, por ejemplo, que la concepción de lo que significa ser raizal no sea única, lo que trae consigo problemas a la hora de generar cohesión social en un contexto

³⁰ *Lema de la Semana Raizal N° 15 – 2019.* Quince años haciendo historia en Bogotá. <https://www.youtube.com/watch?v=gtx3g9nsMPA>

donde tanto el autorreconocimiento como la cohesión social son fundamentales para los procesos de diálogo con el Estado.

Para Dilia Robinson (2001) el término raizal es la manera de caracterizarse como la población originaria del Archipiélago y la forma de ratificarse como diferentes del resto de los colombianos y del mundo. Otros líderes dan más características. Para Marcelino Hudgson, sacerdote católico y líder comunitario,

el raizal es aquel nacido en la isla.... son aquellas personas reconocidas como nativas, criadas en la isla... Tenemos una historia, un legado cultural formado por el componente inglés y español y sobre todo por el africano... tenemos una riqueza cultural que se expresa en nuestro idioma... el creole, en la practicidad de vivir... Estas condiciones nos hacen un grupo diferente a todo el conglomerado colombiano. (Robinson 2001: 4)

Organizaciones raizales como el movimiento A.M.E.N. - SD lo expresa así: "haber nacido sanandresano es un accidente geográfico único... haber nacido raizal es un acto de orgullo y de compromiso personal" (Robinson 2001: 4). El movimiento S.O.S. precursor de la utilización del término para definir a los pobladores originarios, afirman que "el raizal es la etnia anglo africana tradicionalmente asentada en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con lengua, cultura, historia y ancestros propios". (Robinson 2001: 4)

En palabras de Dilia Robinson ser raizal

más que un término, es el estado de avance de un proceso que a través de los tiempos, aun con manifestaciones diferentes, es y será la manera como se conciben los pobladores originarios de las islas; es la identidad como etnia depositaria de características propias, de usos, costumbres y de una cosmovisión que la hace diferente; es un pueblo colombiano que insiste en ser reconocido y respetado acorde con su idiosincrasia, que no se resigna a la homogenización que marcó por muchos años las líneas de la política colombiana, y que aún persiste a pesar de los preceptos consagrados en la Constitución que reconoció la diversidad y estableció derechos para los grupos étnicos (Robinson 2001: 4)

Las distintas nociones de ser raizal evidencian la complejidad de generar cohesión social, elemento fundamental para la movilización. Esta diversidad de concepciones en torno a lo raizal se relacionan con tres procesos que enfrenta la población raizal, a) los rezagos del modelo cultural hegemónico de la Constitución de 1886 que duró más de un siglo y que dejó huellas muy profundas para la cultura raizal, b) el reto que significa para esta población afrontar el discurso del multiculturalismo de la Constitución de 1991, cargada de

un acento indigenistas, y, c) cómo hacerse reconocer como un grupo diferente a otros grupos Afro.

En este contexto el ser raizal se convierte en una posición política. La concepción de ser raizal se relaciona con la identidad ya que se construye dialógicamente, pues se elabora mediante la diferenciación con los otros pobladores de la Isla y esta diferenciación se legitima mediante una serie de prácticas culturales que nutren su identidad, es decir, que se perfila la relación entre ciudadanía y cultura para poder reclamar una serie de derechos diferenciados. Esta reclamación no surge desde una posición individual sino mediante organizaciones sociales y políticas que se asumen como voceros de una población mediante un discurso que se nutre de aspectos lingüísticos, religiosos, patrimoniales, artísticos:

El término hoy, más que una connotación racial identifica una posición étnico-política de los grupos que promueven el rescate de los bienes y valores culturales ancestrales del pueblo del Archipiélago, este término describe y expresa ante todo un sentido de pertenencia, la manera de caracterizarse como la población originaria. (ORFA 2012: 12)

En este sentido, lo raizal se entiende en términos de la diferenciación con los otros pobladores de la isla, y a su vez, el término raizal se convierte en una posición política. Las características de la población raizal se han fortalecido en el contexto de relación con los otros grupos poblacionales que habitan la Isla de San Andrés, dicha relación asume dinámicas de conflicto por factores asociados a aspectos geográficos y económicos ya que, por su ubicación y características, el Archipiélago es un territorio limitado.

Ser raizal se convierte en una posición política que se relaciona con la identidad, ya que se construye dialógicamente, pues se elabora mediante la diferenciación con los otros pobladores de la Isla, y esta diferenciación se legitima mediante una serie de prácticas culturales que nutren su identidad. Según los planteamientos de Taylor (1992), es claro cómo la identidad de este grupo poblacional se ha construido de forma dialógica con otros grupos poblacionales (otros significantes); el significado de ser raizal se entiende en términos de la diferenciación con los otros pobladores de la Isla en una dinámica de identidad contrastante (Cardoso, 2007). El autorreconocimiento de la población raizal se ha fortalecido en el contexto de la relación con los otros grupos poblacionales que habitan la Isla de San Andrés, relación que asume dinámicas de conflicto por factores asociados con aspectos geográficos y económicos ya que, por su ubicación y características, el Archipiélago es un territorio con recursos limitados.

El contexto de diversidad cultural en el Archipiélago es producto directo de las políticas y mecanismos que ha implementado el Estado colombiano en su intento de integración cultural para la población isleña a lo largo del siglo XX.

El grupo étnico raizal es originario del territorio isleño de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; en ese sentido, el territorio desempeña un papel diferente en el proceso de identificación en Bogotá, que en el caso del grupo mayoritario y heterogéneo de afrodescendientes que proceden de diferentes partes del país, ya que proceder del territorio del Archipiélago otorga un estatus de pertenencia al grupo y se constituye en un referente identitario.

... porque los tiempos cambiaron, anteriormente veníamos a Bogotá únicamente a estudiar, siempre con el objetivo de regresar a la tierra, a sentir la tierra a sembrar a la tierra, pero con el correr de los tiempos y las dinámicas han cambiado, San Andrés ya no puede albergar, debería, pero ya no alberga toda su gente todas sus profesionales, entonces la gente va allá y no encuentra qué hacer. Los imaginarios dicen que Bogotá y Medellín son las ciudades que más atraen. Pero de todas maneras en Bogotá también hay una buena representación del raizales, raizales que nos hemos ido y hemos regresado a vivir en Bogotá, (Lideresa raizal d)

En este sentido, las dinámicas del grupo raizal en Bogotá no se pueden entender sin considerar las dinámicas en el Archipiélago. En particular para este territorio, a lo largo del siglo XX el Estado colombiano implementó una serie de políticas³¹ que buscaban la integración cultural; entre las más determinantes se encuentran: a) misiones católicas que a través de la combinación entre religión y educación iniciaron un proceso de enseñanza del castellano como idioma oficial y la religión católica como la única religión, iniciativas que se fundamentaron en la Constitución de 1886, b) la declaratoria de puerto libre y la construcción del Aeropuerto en la Isla de San Andrés, fomentando así la migración tanto de colombianos continentales hacia la Isla –para establecer negocios comerciales, ya que se tenían beneficios tributarios– como de raizales hacia la parte continental del país,

³¹ El Estado colombiano ha intentado integrar al Archipiélago con diferentes estrategias orientadas a la asimilación por parte de los pobladores de las Islas a un modelo cultural soportado en la religión católica, el idioma español y una política sin reconocimiento de la diferencia, lo que algunas autoras denominan políticas de colombianización o procesos de colombianización³¹ (Rivera, 2002, 2004, 2007; Guevara, 2007; Valencia, 2002, 2004, 2011) que se entienden como mecanismos que emanan desde el nivel central del gobierno y que han tenido como objetivo la integración cultural de los raizales al proyecto nacional que tuvo como eje central la homogenización cultural de las minorías étnicas con prácticas culturales diferentes al modelo cultural hegemónico.

especialmente a Bogotá, aunque en menor medida. Según el DANE (2005), en la década de 1950 el 95 % de la población de la Isla era raizal, mientras que en 2005 era apenas del 39,4 %, es decir que, de contar con territorio para ellos, pasaron a ser menos de la mitad de la población en 50 años.

Estas políticas y mecanismos que buscan la integración cultural de la población raizal han ocasionado daños en las prácticas culturales, fuertes marcas en la memoria, y también, procesos de organización de la población raizal para defender la pervivencia de su cultura, las organizaciones han asumido discursos que consideran tanto la separación de Colombia, como también, lograr acuerdos para la protección de sus prácticas culturales dentro del Estado colombiano. Estas organizaciones han utilizado diferentes estrategias y mecanismos de expresión (Valencia, 2002: 42)³² que han generado una cultura política en la población raizal que gira entorno a su identidad.

Y ha sido como la línea de conducta durante todo este tiempo, el hecho de reivindicar nuestra cultura, una cultura que estado en proceso de desaparición por todo el proceso de aculturización que se dio en el archipiélago, después de la apertura del puerto libre y en la ola inmigratoria, Entonces en este momento nosotros somos minoría, de todas maneras en estos últimos años, podemos decir en estos últimos 15 años o 20 años habido como un renacer retomar nuevamente y a valorar lo que nosotros somos a través de nuestra cultura.
(Lideresa raizal d)

Estas políticas han tenido repercusiones negativas en las condiciones de vida de los raizales en las islas, lo que ha generado el interés por buscar oportunidades especialmente en Bogotá. Según el testimonio de Dilia Robinson, lideresa raizal del proceso organizativo de esta comunidad en Bogotá, “la población raizal residente en la ciudad viene a estudiar y a prepararse profesionalmente, casi todos se radican en la ciudad porque encuentran

³² El discurso sobre la identidad raizal se ha construido como una respuesta frente al choque sociocultural que produjo la colombianización. Como consecuencia de este largo proceso se puede establecer que “la identidad raizal como identidad étnica se hace manifiesta en el ejercicio de la política, y esto se puede demostrar en la existencia de las innumerables organizaciones sociales raizales y la manera en que se han apropiado del discurso de la diferencia cultural.” (Valencia 2004: 51).

más oportunidades laborales y de ascender profesionalmente, y por lo tanto, muy pocos retornan al Archipiélago” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006a, p.107).

El cambio de nosotros los raizales al llegar acá a Bogotá es un cambio fuerte es un cambio brusco empezando por el clima nosotros acostumbrados a la brisa marina al calor y llegar a una ciudad fría, acostumbrados allá a que nosotros vamos caminando y vamos saludando a todo el mundo porque entre todos nos conocemos. ¡Nos decían ah! ellos son unos negros que hablan diferente que hablan raro entonces empezar a concientizar a la gente y empezar a darle entender a la gente que si nosotros somos afro pero que también tenemos muchas cosas más para ofrecerles, para mostrarles, para enseñarles y que nuestro departamento Archipiélago San Andrés Providencia y Santa Catalina no solamente la playa brisa y mar, también teníamos una historia una cultura unas tradiciones que queríamos compartir con el pueblo capitalino que queríamos que la gente nos conociera nuestra historia quienes éramos nosotros los raizales. (Lideresa raizal)

Éste grupo étnico no tienen un patrón de migración en grupos familiares con intención de asentarse por periodos ilimitados, sino mayoritariamente en calidad de personas que habitan la ciudad de manera temporal o itinerante, sin embargo algunas personas se establecen definitivamente en Bogotá o permanecen en la ciudad por largos periodos, pero siempre en contacto con el Archipiélago.

Buscamos mantener la unión entre los raizales aquí en Bogotá, pero siempre enfocados en la problemática social de San Andrés, del Archipiélago. Y siempre como una forma de mantener ese contacto con el territorio, en los dos intentos anteriores lo que buscábamos era eso, era más enfocado en el Archipiélago y no hacia una posición como de convivencia y de residencia nuestra en Bogotá. Porque los tiempos cambiaron, antes veníamos a Bogotá únicamente a estudiar, siempre con el objetivo de regresar a la tierra, a sentir la tierra, a sembrar a la tierra, pero con el correr de los tiempos y las dinámicas han cambiado, San Andrés ya no puede albergar, debería, pero ya no alberga toda su gente, todos sus profesionales, entonces la gente se va para allá y no encuentra qué hacer. (Lideresa raizal d)

En el caso de los raizales no se puede afirmar que estos hagan presencia en Bogotá desde la época de la colonia –como sí los afrodescendientes–, sino que fue a partir del siglo XX cuando inició un proceso de diáspora raizal que se intensificó en 1953, después de la construcción del Aeropuerto.

Un factor problemático a la hora de recrear la identidad raizal en Bogotá son los estereotipos que se construyen alrededor de su color de piel, ya que para la mayoría de los bogotanos –y entre estos los que tienen alguna injerencia en la administración distrital– todos los afrodescendientes son iguales, y por lo tanto sus reivindicaciones culturales,

políticas y sociales son las mismas que las de cualquier afrocolombiano de alguna región del país en la que sea común su presencia.

En el imaginario general del pueblo colombiano, los raizales son negros, pero ha de considerarse en el análisis, que existe una fuerte tendencia de los raizales a resaltar sus raíces inglesas, como una característica que les diferencia de las comunidades afrocolombianas oriundas de otros sectores del país, que si bien comparten raíces africanas, guardan diferencias sustanciales respecto a su historia, tradiciones, lengua y creencias religiosas entre otros aspectos que son precisamente los que les permiten a este pueblo generar lazos de cohesión identitaria. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008a, p.79)

De lo anterior se puede interpretar que uno de los principales referentes identitarios de los raizales es su territorio; en este sentido, las relaciones y vínculos permanentes se asocian con su lugar de arraigo, hecho que caracteriza una movilidad constante entre Bogotá y el Archipiélago, suceso que mantiene activo y nutrido el andamiaje de la identidad étnica.

La identidad de la población raizal que vive en Bogotá se ha visto fortalecida por la Organización de Raizales con Residencia Fuera del Archipiélago (ORFA), quienes en los últimos años se han perfilado como un espacio no solo de encuentro, sino de reivindicación y de fortalecimiento de las expresiones culturales como la danza, la música, la lengua, la gastronomía, así como de formación de consciencia política y de nuevos liderazgos. La permanencia en la ciudad de Bogotá desde mediados del siglo XX ha incidido en la dinámica organizativa de la población raizal en diferentes experiencias.

De acuerdo a lo planteado por la Organización de los Raizales Residentes Fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ORFA, se pueden establecer 3 etapas del proceso organizativo de la población raizal en Bogotá: El primer proceso esta reseñado del año de 1969 con el Club Archipiélago Unido³³; el segundo proceso en el año

³³ La organización tenía como propósito la unión entre los isleños y el espacio para buscar la integración. Los temas de las reuniones básicamente se centraban en la difusión de noticias provenientes de las islas, las que se producían en Bogotá y que tenían relación con el archipiélago, los temas de cultura y folclor, y gastronomía entre otras. Toda la problemática que se venía sucediendo en las islas con la marginalidad de los isleños tanto de los espacios de poder como la concentración de la economía en manos de la nueva clase emergente basada en la compra venta de mercancías extranjeras producto del puerto libre, puso a pensar a este grupo en torno al futuro que les esperaba a su regreso a las islas. La organización comenzó a darle un giro a sus objetivos los cuales se centraron en la formación de liderazgo, concientizando a los jóvenes de la necesidad de educarse y capacitarse para impulsar cambios en lo político, económico, social y cultural (ORFA 2012: 73-74). El Club tenía una clara orientación política y sus miembros, cada cual en su campo se preparó para volver a las islas a cumplir con ese compromiso de recuperar a las islas para los isleños. El Club Archipiélago Unido, tenía como lema “La isla para los isleños” y podría decirse que

de 1994 con la Fundación Casa de San Andrés y Providencia³⁴; y el tercero, desde 2004 con la Organización de los Raizales Residentes Fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (ORFA).

Algunos terminan sus estudios y en estos últimos años muchos terminan y ni siquiera se regresan se quedan aquí mismo buscando una mejor oportunidad de vida. Entonces cuando empezamos esta nueva etapa fue con esa mirada, no únicamente mirar a San Andrés sin descuidar lo del Archipiélago y la problemática social y cultural del Archipiélago pero también enfocarnos un poco en la ciudad donde vivimos, y más o menos trabajar desde acá especialmente con los jóvenes para que no se desarrollen para que se comprometan con todo lo que tiene que ver con la problemática y con la solución de la problemática del Archipiélago, entonces esa es la tendencia de este momento, formar nuevos liderazgos, comprometer a la gente, que la gente reconozca y viva su cultura aun estando lejos, eso fue la motivación para crear esta organización, entonces lo que nosotros hemos propuesto aquí es mostrar nuestra cultura, que la gente se siente orgullosa de su cultura y fortalecer la identidad y por eso aprovechando aquí este espacio que se abrió en el gobierno de Lucho Garzón (2004-2008) que era la Bogotá sin indiferencia. (Lideresa raizal)

Aunque los raizales llevan mucho tiempo en Bogotá, fue solo a partir de 2004 cuando surgió una organización con el objetivo central de proteger la cultura raizal y defender los derechos de la comunidad que vive en Bogotá. En este caso específico los cambios institucionales asociados con el reconocimiento étnico por parte de la Alcaldía fueron los

fueron los pioneros de la reivindicación de los derechos ancestrales raizales lo que ellos denominaron el “isleñismo” pero como por aquella época ni se hablaba de los derechos de los grupos étnicos, del derecho a la autodeterminación, ni se reconocía el derecho a ser diferente muchas veces los integrantes del grupo aún después de su regreso a las islas, fueron tildados de comunistas o de separatista. Algunos de regreso a la isla fundaron el M.A.R. Movimiento Amplio de Reivindicación, un grupo político de tendencia liberal que ocupó varias veces una curul en el Consejo intendencial y luego en la Asamblea, representación política en cargos de dirección del gobierno así como representación ante el congreso de la república (Alcaldía de Bogotá - ORFA 2012: 73-74).

³⁴ En 1994 aproximadamente nació la Fundación Casa de San Andrés y Providencia. Este proceso tuvo varias etapas, la primera marcada por la fuerte influencia de Dilia Robinson quien se desempeñaba como intendente del Archipiélago: “Infortunadamente, los raizales no supieron defender lo que se había conquistado en ese momento y la voluntad política contraria del nuevo intendente acabaron por cerrar la casa” (Alcaldía de Bogotá - ORFA 2012:74). La segunda, tres años más tarde un grupo liderado nuevamente por Dilia Robinson, le darán un carácter de fundación a la Casa de San Andrés, y Providencia. La Casa además de su objetivo principal de integrar a la población raizal en Bogotá, estaba diseñada para hacer el papel de una representación del gobierno local en Bogotá. Otro de los objetivos de la fundación era ofrecer los servicios de hogar de paso para raizales y residentes que tuvieran la necesidad de acudir a citas médicas o de acompañantes a enfermos. De igual manera ofrecería el servicio como de embajada para la realización de eventos de promoción turística o cultural del archipiélago (ORFA Alcaldía de Bogotá - ORFA 2012:75). Este proceso organizativo no tuvo continuidad lo que llevo al cierre de la casa.

que motivan la creación de esta organización, con lo que se resalta la idea de que las condiciones de reconocimiento institucional agencian procesos de organización y participación.

la necesidad de un grupo de personas que estamos radicados acá en la ciudad de Bogotá y queríamos saber en qué condiciones estaban los raizales que se vinieron a vivir a Bogotá cuántos raizales estábamos viviendo acá en la ciudad pero también era una forma de integrarnos para poder tener noticias de nuestras tierras de nuestra Isla, para poder compartir. (Lideresa raizal d)

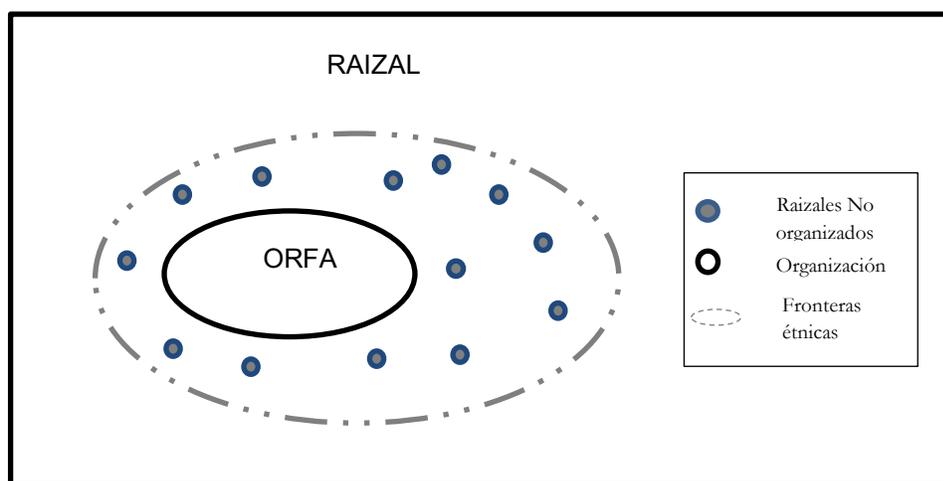


Figura 6. Dinámicas organizativas raizales Bogotá.

Para el caso de los raizales se encuentra una sola organización que asume la representatividad y personas raizales que viven en Bogotá, pero no hacen parte de la organización ORFA.

El proceso organizativo de la comunidad raizal reaparece en 2004 con la creación de la ORFA, interesada en la visibilización y el fortalecimiento cultural de este grupo en Bogotá. Para el tema tratado es importante ver que los raizales reconocen los procesos que se direccionan desde la administración distrital para generar un escenario propicio para la interculturalidad.

ORFA es la organización de la comunidad raizal con residencia fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, tiene más de 15 años de fundada la organización fue creada en septiembre del año 2004. (Lideresa raizal e)

Los cambios en la administración distrital influyeron directamente en la dinámica organizativa de los raizales en esta etapa, ya que, con la iniciativa de la Alcaldía (2004-2008) –que abrió espacios para la participación de grupos étnicos en los diferentes escenarios de la ciudad–, se reunieron con el objetivo de trabajar en torno a la necesidad de organizarse ante la evidencia de que los raizales estaban emigrando a la capital por diferentes circunstancias y también se encontraban ya radicados pero no eran visibilizados ante la sociedad bogotana y las entidades públicas.

La necesidad de reiniciar un proceso organizativo esta vez no solo para preparar cuadros de liderazgo para volver al Archipiélago sino también la atención y posicionamiento de los que habían decidido fijar su residencia de manera más permanente en Bogotá, en este marco se pretendía afianzar la unión y solidaridad entre los coterráneos y al mismo tiempo que sirviera de punto de encuentro para reivindicar y mantener vivos los valores, las manifestaciones culturales y sociales que identifican al pueblo raizal. De igual manera aprovechar estos espacios de participación abiertos en la administración distrital con el fin de hacer visible la presencia raizal en Bogotá. (ORFA 2012, p.77)

La organización ORFA es la primera entidad que reivindica los derechos de la comunidad raizal que vive en Bogotá, ya que las anteriores tenían su residencia en el Archipiélago y por ende sus reivindicaciones estaban asociadas con problemáticas locales. Actualmente la ORFA es la representante legítima de la comunidad raizal que vive en Bogotá, como lo expresa su misión:

Propender por la integración y el fortalecimiento de los procesos organizativos y culturales de la comunidad raizal, el mejoramiento de la calidad de vida de los raizales que residen fuera del Archipiélago, enmarcado siempre dentro del concepto de su autorreconocimiento como grupo étnico específico, la preservación, conservación y divulgación de la cultura y su visibilización en los diferentes espacios de la vida nacional e internacional. (www.orfa.org)

ORFA es una institución de base, con registro en la DAIRM del Ministerio del Interior, conformada por miembros de la comunidad raizal residente fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sus objetivos están centrados en fortalecer la identidad de la comunidad; defender sus derechos, étnicos, culturales, políticos y sociales; y mejorar la calidad de vida de los miembros a través de la integración y la solidaridad. En 2015 en su visión se leía:

Ser reconocida como la Organización líder del proceso de reafirmación de la etnia raizal, a través de la organización, preservación, conservación divulgación y visibilización de las manifestaciones, valores y derechos culturales, espirituales, sociales y políticos que nos identifican como pueblo. Así mismo, impulsora de proyectos que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de todos sus miembros. (<http://organizacionraizal.blogspot.com/>).

La ORFA³⁵ está asociada entonces con la idea de actor colectivo, ya que a partir de su identidad como grupo asume dinámicas participativas como sujetos sociales que defienden la identidad colectiva y participan en la democracia a partir de sus diferencias. La estructura de la organización se basa en la siguiente distribución de roles:

Tabla 13. Estructura organizativa organización raizal

Estructura
Presidente
Vicepresidente
Secretaria
Financiera
Educación y Cultura
Deportes
Género y Generación
Alternativas productivas
Salud y Bienestar Social
Medio Ambiente y Territorialidad
Control y vigilancia

Los raizales contribuyen significativamente al desarrollo de la ciudad desde diferentes campos y aspectos, como depositarios de una cultura particular, han contribuido a la construcción de una ciudad intercultural que poco a poco ha ido tendiendo a reconocer las diferencias y ha propiciado espacios de participación para los grupos poblacionales.

En Bogotá la organización también surge y la necesidad también se da en respuesta a unas necesidades que empezó a sentir la comunidad que empezó a llegar a la ciudad de Bogotá en este proceso de adaptación para poderse ensamblar con el sistema capitalino. Por este desconocimiento y esa falta de garantía para los que vienen para acá es que surge esa necesidad de crear una organización que trabaje por eso. (Lideresa raizal)

La organización ha generado una dinámica de visibilización a través de las expresiones culturales más representativas de la cultura raizal. Sus actividades han estado orientadas hacia la formación de liderazgos y en la reivindicación de los derechos del pueblo raizal.

³⁵ Resolución 116 de 2017 del Ministerio del Interior.

Empezamos a reunirnos primero iniciamos con llamadas telefónicas que queríamos reunirnos para tener noticias de nuestra gente en San Andrés para conocer un poco sobre los raizales que estaban aquí en Bogotá cuantos éramos qué estábamos haciendo, empezamos a detectar que estaban llegando muchos jóvenes a estudiar me acuerdo tanto que en nuestra primera reunión la hicimos en el Instituto Nacional para Ciegos que en esa época miss Dillia Robinson era la directora del Instituto Nacional de Ciegos y nos facilitó el espacio para podernos reunir y empezamos a hablar de porque no creábamos una organización para poder congregarnos a todos los raizales radicados aquí en Bogotá empezar a hacer un proceso de visibilización de nuestra cultura de nuestras tradiciones de los que somos nosotros los raizales hasta que al fin el 25 de septiembre del año 2004 fue cuando se constituyó legalmente la organización raizal más o menos eran unas doce a quince personas los que fuimos los miembros fundadores y firmamos el Acta de Constitución. (Lideresa raizal b)

Nosotros en la organización una de las cosas que hacemos es apoyar a los jóvenes raizales que vienen a prepararse aquí en la capital o en diferentes partes del país porque algunos de ellos vienen con muchas dificultades económicas lógicamente ellos ORFA los apoya en esa parte pero ellos también tienen que retribuir a la organización vinculándose para participar en diferentes actividades que nosotros realizamos. (Lideresa raizal)

Entonces ya empezamos a adquirir responsabilidades y a decir ok ya esto va en serio como esto ya iba en serio entonces empezamos a encontrar dificultades en el camino muchas dificultades porque queríamos empezar a tener nuestros pinitos en la Alcaldía de Bogotá a ser reconocidos a visibilizarnos. (Lideresa raizal)

Los raizales se ven abocados a tratar con la racionalidad instrumental de la burocracia distrital y al desconocimiento de las particularidades de los raizales por parte de los funcionarios de la Alcaldía, como lo expresa una lideresa raizal,

la niña que tú tienes como interlocutora del Instituto de Patrimonio te conoce y entiende pero cuando ella pasa los papeles y las cosas a la oficina jurídica es otro cantar, porque el jurídico no te está viendo como un grupo étnico, el jurídico te está viendo cómo un grupo que tiene que cumplir con las reglas que dice la ley y 80, paré de contar. Entonces ahí es donde se forman los cuellos de botella, porque estas personas no saben, porque ellos están cumpliendo lo que en la ley y punto, para ellos no hay diferencia, no hay grupo étnico que valga sino que tú tienes que traer el RUT, el NIT, entonces esas personas no te están viendo aquí como grupo étnico. (Lideresa raizal b)

[...] y nos encontramos con el primer obstáculo empezando porque los mismos funcionarios del Distrito no conocían quiénes éramos los raizales. Toca empezar a concientizar a las personas del Distrito (funcionarios) de quiénes somos los raizales y eso fue y ha sido todavía un trabajo bastante complicado. (Lideresa raizal d).

El principal logro es el fortalecimiento interno que ha tenido la organización desde su creación en el año 2004, dicho fortalecimiento está asociado a dos factores principalmente, unos internos asociados al liderazgo y dinámica de los propios raizales para mantener en cierto grado de cohesión de la comunidad convirtiéndose en el principal referente para los raizales que llegan a la ciudad de Bogotá, y a otros externos, propiciados por la administración distrital en términos de garantías para la conservación de la cultura raizal mediante espacios de participación y políticas de reconocimiento de la identidad.

Asumir que la lucha por la visibilización, reivindicación de derechos no es un camino fácil pero los frutos del esfuerzo realizado surgen. En estos 15 años de la organización yo he visto los frutos que ha venido dando y que seguramente que si seguimos trabajando muy fuerte de la mano nuestras generaciones posteriores van a poder disfrutar también. (Lideresa raizal)

La ORFA reconoce el papel determinante que ha desempeñado la administración distrital para visibilizar su cultura y para generar espacios de participación,

en los últimos años los espacios abiertos en la ciudad para los grupos étnicos, han animado a nuestra comunidad a exteriorizar y a darle mayor valor a la conservación y promoción de su cultura. Con el apoyo de la Administración Distrital se ha logrado crear una dinámica para reunir e integrar a la población raizal residente en Bogotá, para visibilizar la cultura y participar en los espacios democráticos del Distrito Capital. Se han desarrollado proyectos con objetivos tendientes a enfatizar la necesidad de mantener la lengua materna y de promover otros componentes de la cultura. (ORFA, 2012, p.58)

En el período abordado (2004-2019) el proceso organizativo de la población raizal ha conseguido avances concretos en lo que respecta tanto a dinámicas internas del grupo como a su posicionamiento en el ámbito distrital mediante varias estrategias que impulsan la reivindicación de sus derechos culturales en el marco del ejercicio de su ciudadanía. Las estrategias utilizadas por ORFA en la ciudad de Bogotá dejan ver la importancia que le dan a la dimensión cultural para el fortalecimiento de la ciudadanía de estas personas y para lograr algún grado de cohesión social de esta comunidad en Bogotá, en el marco de una ciudad que le apuesta a la construcción de una ciudad intercultural.

La dinámica de la organización raizal en el escenario distrital de Bogotá ha servido para que las prácticas culturales no solo sean conocidas sino divulgadas y desarrolladas como estrategias para el fortalecimiento de la identidad raizal,

la organización no solo ha alcanzado importantes logros en lo que respecta a su posicionamiento y su visibilidad en la ciudad sino también cuenta con un positivo avance en

lo que corresponde a su fortalecimiento interno como grupo étnico contando con más de un centenar de afiliados de todas las edades (Alcaldía de Bogotá, 2008: 60).

La organización de la comunidad raizal ha tenido una incidencia directa en la formulación de política pública dirigida específicamente a ellos como grupo poblacional. Del liderazgo ejercido por la organización se logró incluir por primera vez en la historia un artículo en el Plan de desarrollo de Bogotá 2008-2012 donde la administración Distrital se comprometía a formular una política pública para esta población. La incidencia que la población raizal ha tenido sobre las políticas que se han venido gestando desde la administración distrital ha sido determinante.

Con esto se puede concluir que la organización se ha fortalecido como proceso interno mediante todos los ejercicios de concientización, de valoración y recuperación de las expresiones culturales como la danza, la música, la gastronomía y cursos de liderazgo; también ha logrado el reconocimiento de toda la administración distrital de los raizales como grupo étnico.

Lo que nosotros estamos buscando es hacer un recuento, un recorrido contarle a la gente todo lo que nosotros hemos hecho durante estos 15 años que han sido mucho lo que hemos logrado con mucho esfuerzo y mucho sacrificio, pero hemos logrado que aquí en la capital de la República nos reconozcan como grupo étnico nos respeten y respeten todos nuestros derechos. (Lideresa raizal e)

En 15 años veo a ORFA fortalecida mucho más grande jóvenes empoderados jóvenes orgulloso de ser raizales y orgullosos de ser embajadores de un legado cultural de un legado ancestral; a nivel internacional porque la organización tiene nombre de la organización raizal de residentes fuera del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, pero fuera del Archipiélago abarca mucho. (Lideresa raizal d)

La información presentada evidencia la importancia que tiene la ORFA y la incidencia que ha tenido en la formulación de políticas públicas específicas para la población raizal, así como en las políticas culturales referidas a la diversidad cultural en perspectiva intercultural.

Una de las grandes apuestas que ha logrado la organización con estos años es claramente el posicionamiento a nivel distrital ya hoy en día las instituciones del Distrito reconocen a la organización ORFA como epicentro el interlocutor con la comunidad raizal que reside acá en la ciudad de Bogotá incluso para participar en eventos nacionales también se acercan mucho a la organización para generar esos acercamientos esa aproximación a lo largo de estos años pues hemos generado diferentes proyectos de investigación que han servido no solamente

para la comunidad racial sino para la comunidad ciudadina que se interesa por conocer y explorar un poco más de estas tradiciones del pueblo raizal entonces pensaría que le creciente ha sido a todo nivel en el sentido de que pasamos de ser una organización que no era conocida a ser ya una organización pues plenamente reconocida y tenida en cuenta en los diferentes escenarios políticos, distritales, contamos con una política pública con una plan de acciones afirmativas pues que también ha permitido en algún sentido mejorar la calidad de vida de la comunidad raizal en Bogotá. (Lideresa raizal d)

Su proceso organizativo se relaciona con dinámicas propias del Archipiélago donde desempeñan un papel central aspectos como los apellidos, la religión, la comida, la danza, la música, el idioma. Este proceso ha estado impulsado por las condiciones institucionales generadas por los cambios agenciados por la administración distrital, tanto la arquitectura institucional como los desarrollos en las políticas culturales les han permitido concurrir en espacios de participación, que los ha llevado a constituirse en un actor político, donde a partir de la identidad y de las prácticas culturales se cohesiona la población y ejercen la ciudadanía, reivindicando una serie de derechos que buscan visibilizar, promover y conservar su cultura en un territorio lejano a su territorio originario.

No descartamos que mañana pueda haber otra organización de raizales eso no lo descartamos ni sería un impedimento tampoco. Pero creo que sí ha sido una ventaja el tener una sola organización y el mantenernos en esta línea de lo que estamos buscando realmente que es la visibilización de la cultura y el fortalecimiento de la identidad y la reivindicación de nuestros derechos como pueblo étnico, eso es lo que nosotros buscamos. (Lideresa raizal c)

2.2.3 La paisanada y las colonias

Sobre los motivos y las épocas de la llegada de esta población a Bogotá se plantean diferentes versiones (Christancho, Korner y Pisano, 2014)³⁶ y se ha forjado una falsa idea que plantea que su presencia en Bogotá inicia en el siglo XX, fundamentada en el importante flujo migratorio que se ha registrado de diferentes zonas del país a la capital colombiana desde la segunda mitad del siglo XX. Su presencia se relaciona con los primeros emplazamientos coloniales como esclavos procedentes del continente africano, existen registros que evidencian que desde el mismo proceso de la colonia llegaron a Bogotá personas traídas a la fuerza de África en el proceso de la esclavización.

La lideresa afrodescendiente Esperanza Biohó reafirma esta idea aseverando que la presencia de los afrodescendientes en la ciudad capital data desde el mismo proceso de la colonia, ya que, en su condición de esclavos, eran llevados y utilizados como mano de obra para edificar viviendas y abrir caminos, entre otras labores relacionadas con el desarrollo de la infraestructura.

Los negros siempre han estado en Bogotá, desde la misma llegada de Gonzalo Jiménez de Quesada ¿sí? Aquí han estado y están en el imaginario popular. ¿Usted quién cree que les construyó las tallas de madera de esas iglesias tan bonitas que hay en Bogotá, ¿los españoles? [...] de África no llegaron negros, de África no llegaron esclavos, de África llegaron personas, llegaron africanos que fueron secuestrados y siempre trabajaron aquí en cadenas ¿sí? Lucharon por la libertad y le sembraron al país esa semilla de la libertad esos son de los grandes aportes que se han hecho, esa semilla de la libertad, esas construcciones de las carreteras y el desarrollo económico y social, en todo eso contribuyeron esos secuestrados de África. ¿Sí? (Lideresa afrodescendiente).

Estos hechos históricos replantean los imaginarios que desconocen la presencia en Bogotá de la población afrodescendiente desde los inicios de la colonización española, y sirve de argumento para desestimar la idea del ordenamiento jurídico colombiano que hace

³⁶ La llegada de los primeros esclavos a Santafé de Bogotá está asociada con los viajes de Gonzalo Jiménez de Quesada, quien en su expedición trajo consigo un negro esclavizado, para su servicio personal en 1539, posteriormente Hernán Pérez en 1543 trajo 20 africanos esclavizados a la ciudad. Durante el siglo XVI, varias personas trajeron negros a la ciudad, entre ellos don Andrés Díaz Venero de Leyva, presidente de la Real Audiencia del Nuevo Reino de Granada, quien entre 1564 y 1573 trajo consigo negros provistos de armas para su defensa personal, sus transacciones involucraron cerca de 350 esclavos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p.3)

énfasis en las comunidades negras en contextos rurales desconociendo su presencia en las principales ciudades del país.

Fuera de esta presencia de larga duración, durante el siglo XX se dieron otros procesos de migración los cuales han estado asociados con migración en busca de oportunidades y desplazamiento forzado desde diferentes territorios, “en el siglo XX se registra una alta migración a la ciudad de afrodescendientes, procedentes particularmente de regiones como el Chocó y el norte del Cauca” (Christancho, Korner y Pisano 2014, p.23). (Urrea, 1999; Hurtado, 2004; Pisano, 2012),

Nosotros como comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, somos un grupo muy grande, somos el grupo poblacional más grande del país y de Bogotá. (Lideresa afrodescendiente)

La diversidad de la población afrocolombiana que vive en Bogotá radica en su lugar de procedencia, como la región del Pacífico o del Caribe, o de ciudades como Cali, Medellín y Cartagena. Dicha diversidad se ve reforzada por otras expresiones de los afrodescendientes que han logrado reconocimiento diferencial –como los grupos palenqueros y raizales–, las cuales evidencian procesos de diferenciación étnico-raciales, procesos muy relacionados con los planteamientos de Cardoso (2007) sobre la identidad contrastante, y de Barth (1979) sobre la constitución de las fronteras étnicas y la hipótesis planteada sobre la racionalidad y usos estratégicos de la etnicidad. Así mismo se evidencia que la población afrocolombiana no es homogénea debido a varios factores, como la procedencia de cada una de las colonias que han migrado de diferentes regiones del país hacia la capital, no es lo mismo proceder del Pacífico nariñense que del Caribe o de otras regiones como San Basilio de Palenque.

En relación con los departamentos de origen de la población afrodescendiente en Bogotá, el estudio de Urrea y Viáfara (2016) señala que se destacan Valle del Cauca, Chocó, Bolívar, Nariño, Magdalena, Cauca, Atlántico y Antioquia (pp.57-58).

La situación en que llegan a la ciudad es muy variada, ya que, además de su lugar de procedencia, depende de factores como las condiciones de vida (en términos económicos y educativos) y del lugar a donde lleguen, es decir que no se puede establecer un solo patrón de asentamiento de la población afrodescendiente, sino múltiples formas de asentarse. En este proceso los lazos de solidaridad –bajo la figura del compadrazgo y la

paisanada– son fundamentales y están relacionados con el tejido social extendido y no excluyente que se produce con el arribo de un miembro de la población, y que se pueden asociar con los aspectos subjetivos de la etnicidad como la familiaridad o el parentesco. En este caso el territorio de origen genera una especie de hermandad en forma de familia extendida, aunque no haya vínculos de sangre.

Según Claudia Mosquera (1998), “la paisanada es un grupo más informal, al cual se pertenece por el solo hecho de haber nacido en un mismo lugar, y no maneja los criterios de exclusión que pueden llegar a tener las colonias” (Mosquera, 1998, citada en Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006a, p.126). Aunque esta situación puede atomizar la conciencia de identidad étnica no genera una división radical, sino que forma parte del tejido social propio, es decir que la pretensión de agrupar todas las expresiones de la afrodescendencia en una sola etiqueta es un error que no se tiene en cuenta a la hora de formular las políticas y los programas orientados a esta población.

Por eso es difícil establecer una dinámica única de la vida de los afrocolombianos en Bogotá, pues esta población habita el territorio y construye su territorialidad a través de la experiencia particular. A pesar de esta gran diversidad, la mayoría de ellos son encasillados en una misma cultura y se les ha atribuido una única identidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006a, pp.85-86), error en el que incurren incluso los funcionarios responsables de diseñar las políticas y los espacios de participación.

Uno de los aspectos más interesantes en esta discusión es el de las fronteras de lo étnico, ya que al proceder de diferentes regiones del país se presenta una particularidad que no pasa por ejemplo con el caso raizal, ya que en este caso todos provienen del mismo lugar (el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), es decir que el elemento territorial desempeña un rol diferente y resulta complejo descifrar cómo se construye lo étnico en la comunidad afro en Bogotá a partir de este referente territorial.

No se puede establecer que los afrodescendientes estén exclusivamente asentados en determinadas localidades (o barrios). Urrea y Viáfara (2016) plantean que las cinco localidades que concentran la mayoría de la población afrodescendiente en Bogotá son Bosa, Suba, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Engativá, les siguen en orden de importancia Kennedy, Rafael Uribe, Fontibón, Usme, Usaquén, Tunjuelito, Teusaquillo, Puente Aranda, Los Mártires, Santafé, Antonio Nariño, Chapinero, Barrios Unidos y La Candelaria (p.15), es decir que están dispersos por toda la ciudad.

Construcción del tejido, uno va buscando esos lazos, uno va buscando el que se parece a uno, eso crea esa solidaridad, el paisanaje es muy importante hay colonia chocoana, tumaqueña, colonia caucana, timbiquereña, etc., (Lideresa afrodescendiente)

El principal cuestionamiento que se hace desde esta investigación al concepto de afrodescendiente –como lo entiende el ordenamiento jurídico colombiano– es que agrupa diferentes expresiones de lo afrodescendiente con la denominación NARP (negros, afros, raizales y palenqueros) con lo que invisibiliza las particularidades que se pueden encontrar en ellos. Un ejemplo de este dispositivo que reconoce la diversidad pero a la vez desconoce procesos de diferenciación étnica en el interior de los grupos es el caso de los palenqueros que han llegado a Bogotá.

Como consecuencia de esta diversidad y de las condiciones políticas e institucionales, en Bogotá se han dado procesos de diferenciación étnico-raciales para fines de política pública como en el caso de los raizales, que llevó a que ellos fueran valorados específicamente y se generaron procesos de política pública particulares. Así mismo, en los últimos años se viene dando un proceso similar –que aún no se ha consolidado totalmente– desde los palenqueros, quienes reclaman un trato diferencial y específico, es decir, convertirse en el quinto grupo étnico reconocido para fines de política pública en Bogotá.

En 2014, cuando se publicaron los documentos de enfoque poblacional diferencial (principal política pública para abordar la diversidad en Bogotá), se plantearon cuatro grupos étnicos; sin embargo, actualmente se ha identificado un proceso interesante de diferenciación dentro del grupo afrocolombianos por parte de la comunidad palenquera, cuya procedencia es San Basilio de Palenque. Dicho proceso tiene que ver con la cuestión del autorreconocimiento étnico y los procesos de racialización en el grupo afrodescendiente, pero también con una de las hipótesis planteadas en esta investigación, y es que las condiciones de reconocimiento institucional influyen en las posibilidades que tienen los grupos de materializar sus derechos, partiendo del punto de que se puede dar un uso instrumental de la identidad étnica para mejorar las condiciones de vida de los grupos étnicos en contextos urbanos a través del acceso a bienes y servicios ofrecidos por la estatalidad con enfoque diferencial.

- **Las consultivas distritales afrodescendientes**

Frente a la gran cantidad de organizaciones afrodescendientes tanto del país como de Bogotá, los procesos de representación significan tensiones por la legitimidad y la posibilidad de llegar a los espacios de participación. A diferencia de los demás grupos, en los afrodescendientes se encuentran múltiples liderazgos que reivindican diferentes causas.

[...] bueno, esto es bien complejo, nosotros como comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, somos un grupo muy grande, somos el grupo poblacional más grande del país y de Bogotá ¿sí? pero nuestra gente no acompaña las luchas, es muy complicado movilizar a nuestro pueblo, eso lo sabemos; pero lo fuerte es la mezquindad del Gobierno. (Lideresa afrodescendiente)

Durante las últimas décadas se han registrado alrededor de 180 organizaciones conformadas por la población afrodescendiente, la mayoría con reconocimiento distrital e integrantes de la Consultiva Distrital; otras son creadas por intereses particulares, con propósitos específicos y por periodos de tiempo cortos. Uno de los aspectos sobresalientes en este caso es que no todas los afrodescendientes forman parte de estas organizaciones; su numeroso grupo y su diversidad están relacionados con la multiplicidad de organizaciones, y por ende de intereses, lo que repercute en las dinámicas de cohesión, ya que los espacios de participación se convierten en escenarios de tensión entre diferentes organizaciones del mismo grupo étnico.

En Bogotá actualmente se registran cerca de 180 organizaciones de las comunidades negras, según el listado suministrado por el Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (DACNARP) que representan los diferentes intereses de la población e impulsan procesos sociales, políticos, culturales y económicos con diversos énfasis y prioridades. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, pp.9-10)

Los representantes de estas organizaciones tienen la posibilidad de llegar con voz y voto a la Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, principal instancia de participación y representatividad.

Para abordar las organizaciones afrodescendientes en Bogotá, Quintero (2010) plantea la siguiente tipología: a) organizaciones de colonias de inmigrantes, b) organizaciones no gubernamentales, c) organizaciones culturales, d) organizaciones políticas, y e) organizaciones de grupos poblacionales. Aunque esta clasificación es importante para conocer las multiplicidad de formas organizativas, en el análisis realizado después de 2004

se puede ver la combinación de estas múltiples tipologías en las organizaciones, es decir que en una sola organización se pueden ver varios de los tipos planteados por Quintero.

El trabajo de campo ha permitido entender que es muy difícil ubicar a una organización en uno solo de estos tipos; aunque se puede considerar la idea de una ponderación en torno a uno de estos ejes –la colonia o la cultura–, no resulta preciso hacer tal diferenciación. La acción colectiva de estas organizaciones se entiende si se ven estos ejes de cohesión reforzándose mutuamente en términos de reforzar la legitimidad frente al Estado y frente a las otras organizaciones con las que, de una u otra forma, se entra en competencia por los recursos que ofrece el Estado mediante convocatorias, estímulos o acciones afirmativas.

Los afrodescendientes al ser el grupo étnico con más organizaciones registradas en el Ministerio del Interior resulta más complejo el análisis sobre la participación en las instancias oficiales de la Alcaldía; Entre 2010 y 2018 las organizaciones que asistieron a las sesiones de los espacios de participación fueron:

Tabla 14. Organizaciones afrocolombianas identificadas en el sector de cultura

#	Organizaciones afrodescendientes en Bogotá
1	Amucol
2	Yambambó
3	Oanac
4	Nueva Vida
5	Ormuafro
6	Analdic
7	Borojó
8	Afocodes
9	Nimuafro
10	Fundesarrollo
11	Amuafro
12	Fundes
13	Coalapro
14	Fundación Etnias de Colombia
15	Los Hijos de Obbatalá
16	Somos Afro
17	Asnea
18	Corporación Planeta Afro
19	Asocuagalis
20	Blacksombra
21	Afrolibre

Fuente: elaboración propia.

La antropología hace ver la diversidad del movimiento negro como algo no positivo, yo creo en la unidad, pero la unidad tiene su momento y sus circunstancias y hoy no se ha dado, puede ser que aún hay rezagos del colonialismo pero también hay una realidad y es que nosotros no podemos extraernos del medio en que vivimos, de la sociedad en que vivimos, entonces si tú te pones a ver la cantidad de organizaciones blanco-mestizas que hay no lo ven como algo malo o polémico usted lo ve polémico cuando son muchas organizaciones afros. Aparte que el Estado también propicia esta división porque la forma de él seguir manteniéndose es través del dividir y vencerás, entonces le doy esto a aquellos y no a los otros y así... le doy a Pedro y Pedro nunca lo compartió con el resto de la organización entonces ya mañana hace que Juan arme su organización pa' que entonces no le den por la cabeza. (Líder afrodescendiente)

En su mayoría trabajan por la identidad cultural de los afrocolombianos y confluyen en los espacios de participación ciudadana institucionalizados en el sector cultura.

Yo creo que en el Ministerio son más de 500 organizaciones inscritas pero si tu citas a las organizaciones tomémonos la Plaza de Bolívar somos pocos los que llegamos y a eso hay que sumarle el miedo, porque muchas de las personas venimos de nuestros territorios por culpa del conflicto y nos da miedo hay gente que la han acallado así porque el conflicto también cumple el deber de acallar. (Lideresa afrodescendiente)

En términos organizativos, la población afrocolombiana residente en Bogotá ha tenido que luchar para ganarse los espacios y el reconocimiento de las diferentes administraciones, siendo pionera en la reivindicación de los derechos de los grupos étnicos en la ciudad; sin embargo, una constante en los diversos gobiernos de turno es la tendencia a homogeneizar y negar la diferencia cultural, además de desconocer la ausencia de garantías en la consecución de los derechos colectivos y la escasas de instancias de participación para un grupo tan numeroso y diverso.

Para el caso de la población afrodescendiente se encuentran más de 180 organizaciones en la ciudad de Bogotá y liderazgos individuales. Un caso interesante es considerar la identificación de afrodescendientes que se asuman dentro de las fronteras étnicas.

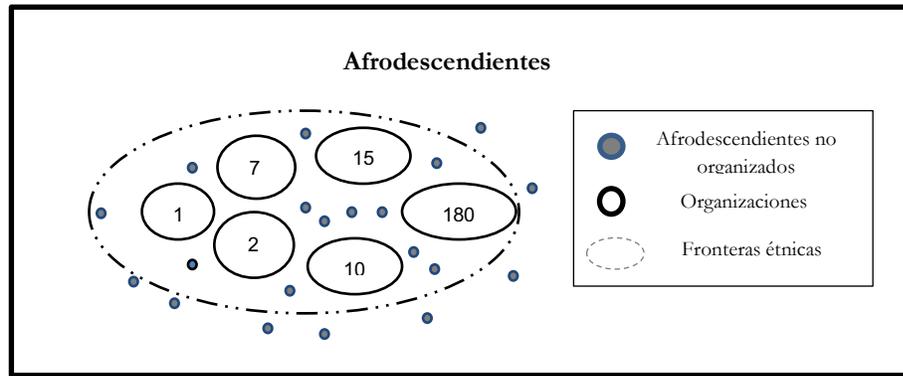


Figura 7. Dinámicas organizativas Afrodescendiente.

Estas organizaciones compiten mediante mecanismos democráticos de elección de representantes por los cupos de la Consultiva Distrital, que ha sido el principal órgano de participación en Bogotá. Es importante aclarar que (como se expone en el siguiente capítulo) la Consultiva Distrital ha sufrido varias modificaciones desde su creación, la última en 2019. En este caso la Consultiva Distrital dinamiza las organizaciones afrodescendientes y la participación ciudadana, ya que para acceder a los espacios de participación se debe contar con esta legitimidad, corroborando la hipótesis de que las características y condiciones del contexto institucional de reconocimiento agencian procesos de cultura política (organizativa y participativa) en los grupos, cuyo elemento étnico es el eje central por el cual se participa.

[...] porque la consultiva distrital de Bogotá es un espacio mixto ¿si? Es un espacio mixto donde consignamos políticas y acciones en beneficio de la comunidad negra, mixto por un lado están las autoridades eso es presidido por el alcalde mayor y las distintas instituciones ¿si? Y los representantes de las comunidades negras que somos elegidos para esos consejos consultivos, somos elegidos popularmente ¿si? Entonces allí es donde consignamos esas políticas y también el Estado debe implementar esas acciones, concertadamente con los representantes de las comunidades. (Lideresa afrodescendiente)

2.2.4 Del nomadismo al seminomadismo

*O them rromano shal angle
pe le bucha kai
kerel pe sa amentsa tai
o suralismos shal opre.
Bax tai sastimos³⁷*

Para ser rom se debe provenir de una descendencia patrilineal, es decir, más que de un territorio se debe provenir de una familia rom³⁸.

Nosotros somos rom que significa gitano. Pero para ser gitano uno tiene que nacer gitano de un papá gitano y de una mamá gitana eso es lo que significa ser gitano no es que yo agarre a alguien y que diga ya este es gitano. Hay gitanos que son español hay gitanos que son chinos, alemanes, franceses, rusos, mi papá era de la Unión Soviética y mi mamá de una isla de Grecia. Nosotros hemos estado aquí desde antes que se conformara la República de Colombia, hemos aportado a la construcción de la nación. Estamos aquí en Bogotá también hace mucho tiempo. (Patriarca gitano)

La procedencia de los pueblos gitanos que han llegado a Colombia tiene como principal referente el subcontinente indio, posiblemente de la región de Punjab. Aunque desde la colonia se registra la presencia del pueblo rom, el tiempo de arribo de los ancestros de las familias que actualmente habitan el territorio colombiano fue hacia el finales del siglo XIX, aproximadamente entre 1880 y 1920 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b).

Las diferentes diásporas migratorias del pueblo rom-gitano se pueden agrupar en tres momentos:

³⁷ *El pueblo gitano se reivindica a través de los procesos participativos propios y su lucha no parará. ¡salud y Libertad!*

³⁸ Esto permite ubicar a una persona en un determinado grupo de parentesco, configurado fundamentalmente en torno a la autoridad emanada de un hombre de reconocido prestigio y conocimiento, el cual a su vez, a través de diferentes alianzas, se articula con otros grupos de parentesco, en los cuales todos comparten –entre otros aspectos– la idea de un origen común, una tradición nómada, un idioma, un sistema jurídico (la Kriss Romaní), unas autoridades, una organización social, el respeto a un complejo sistema de valores y creencias, un especial sentido de la estética que conlleva a un fuerte apego a la libertad individual y colectiva, los cuales definen fronteras étnicas que los distinguen de otros grupos étnicos (Ministerio del Interior, 2010).

a) el que hace alusión a su origen del norte de la India, ocurrido en el siglo X y la primera del siglo XV, b) el segundo que se dio simultáneamente con la invasión del continente americano por cuenta de los europeos en el siglo XIII, y c) la tercera diáspora que se produce tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y el desmantelamiento de los Estados autoritarios de Europa Central y del Este y la subsiguiente crisis política y económica en los Balcanes que derivó en la implosión de la ex Yugoslavia por causa de la guerra. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008c. p.11)

Existen referencias que plantean que con el tercer viaje de Cristóbal Colón llegaron algunos gitanos (Rojas y Gamboa, 2008; Gamboa, 2005), es decir que desde ese momento el arribo de familias gitanas ha sido paulatino y silencioso, como estrategia de sobrevivencia.

Se ha podido establecer que Cristóbal Colón en su tercer viaje a América (1498) trajo como parte de su tripulación a cuatro rom, conocidos en ese entonces como Egipcianos o Egipcianos, a quienes se les permutó la cárcel por el trabajo forzado en galeras: Antón de Egipto, Macías de Egipto, Catalina de Egipto y María de Egipto. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008c. p.13; Gómez, Gamboa y Paternina, 2000, p 189)

Este primer proceso de arribo está marcado por dinámicas de migración forzosa a manos de régimen colonial que imponía como un castigo el enlistamiento en las flotas colonizadoras; como lo registran Rojas y Gamboa (2005), muchos gitanos terminaban viviendo en las rochelas que constituían territorios donde confluían personas con diferente origen étnico. Posteriormente hubo una migración, presionada por la persecución que se daba en algunos territorios europeos hacia esta población. Estos primeros procesos migratorios son claves para el reconocimiento como grupo étnico en el ordenamiento jurídico colombiano.

Haberse asentado en el territorio de lo que después sería Colombia es un elemento clave en el reconocimiento como grupo étnico en la Constitución de 1991, bajo el manto del Convenio 169 de 1989 de la OIT³⁹.

³⁹ En el concepto jurídico de reconocimiento por parte del Ministerio del Interior se afirma que: a) el Convenio 169 de 1989 de la OIT “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” amparaba al pueblo rom de Colombia como un pueblo con una organización social claramente tribal, b) el pueblo rom de Colombia, por su preexistencia a la conformación de la República, es un grupo

El pueblo gitano es un pueblo de tradición oral es un pueblo que tiene un acervo cultural muy grande muy importante tenemos unos elementos identitarios que nos identifican de la sociedad mayoritaria y de otros pueblos étnicos. Tenemos nuestra lengua propia, tenemos una justicia propia tenemos usos y costumbres diferentes, tenemos un alto sentido de la estética desde el fondo y la forma. Ya que somos un pueblo sujeto de derechos fundamentales y colectivos. (Lideresa gitana c)

El flujo migratorio se incrementó en lo que se puede denominar como un segundo momento de la llegada de los gitanos a Colombia luego de la independencia de la Corona española, ya que los controles fueron menos estrictos, permitiendo que más de ellos entraran al país por diferentes lugares. Un tercer momento de fuerte migración se dio en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, a raíz de la persecución de los gitanos en gran parte del territorio europeo.

En el último censo de población se identificaron en el país 2.649 personas pertenecientes a las diferentes kumpanias, así: Bogotá, Girón (Santander), Cúcuta (Norte de Santander), Tolima, Sumpués (Sucre), Pasto (Nariño), Envigado (Antioquia), Sahagún (Córdoba), Sabanalarga (Atlántico) y San Pelayo (Córdoba) (DANE, 2019b), lo que, en términos cuantitativos, se pueden considerar como una minoría entre los grupos étnicos. En Bogotá se calcula que hay alrededor de 600 gitanos (DANE 2019b), distribuidos en diferentes barrios de la ciudad como Engativá, Kennedy, Puente Aranda, Bosa, Nueva Marsella, Pradera, La Floresta, La Igualdad, Normandía, Bella Vista, San Fernando, Las Ferias, Santa Sofía, Siete de Agosto y Barrios Unidos.

El nomadismo es una de las características más representativas de los pueblos gitanos; su capacidad de movilizarse y establecerse por periodos cortos constituye un elemento fundamental de su identidad cultural, ya que tienen una perspectiva o concepción particular del territorio que no se encuentra asociada con un espacio físico material sino con todo un sistema complejo de valores y tradiciones incorporados en el cuerpo y en los imaginarios colectivos.

Algunas de sus tradiciones culturales más importantes han sido reelaboradas por las dinámicas que impone una ciudad con alta densidad social como Bogotá. En el proceso

étnico también colombiano y como tal lo amparaba la legislación existente para grupos étnicos. (Oficio DGAI núm. 0864 del 20 de febrero de 1998 (Rojas y Gamboa, 2005, p.192).

de establecimiento en la ciudad se han dado dos cambios: por un lado, dejar de vivir en carpas y establecerse en casas en los barrios de Bogotá, es decir, el paso de la carpa a la vivienda de concreto como espacio para vivir, y por el otro, el tránsito del nomadismo al seminomadismo, que se expresa en un establecimiento más prolongado; la itinerancia no implica recorrer grandes distancias sino estar en constante cambio y constituye una práctica que forma parte de las costumbres de los gitanos, es decir que, se ha dado una transformación en las formas en que habitan en un proceso de resignificación de los espacios.

Este proceso de transición se da desde finales de la década de los setenta y principios de los ochenta del siglo pasado, las casas por lo general son amplias, sin muchas paredes, es frecuente ver que, a manera de las carpas, se colocan cortinas a lo largo y ancho de las paredes de cemento y ladrillo. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b, p.53)

El seminomadismo actual de los grupos rom gira en torno al tránsito por diversos barrios, casas u apartamentos de Bogotá, lo que ha generado novedosas formas de itinerancia acordes con las circunstancias que la ciudad les impone; la transición del nomadismo a un seminomadismo ha modificado algunos procesos de interacción en el interior del grupo y en relación con los otros referentes, con la sociedad mayoritaria.

la vida en comunidad comenzó a manifestar cambios ya que la misma estructura de las viviendas, y su naturaleza cerrada, impide el compartir cotidiano de las familias que conforman la Kumpania. Es así que el abandono de los campamentos y el uso de viviendas derivó en relaciones que prácticamente se limitan a quienes hacen parte del núcleo familiar, alterando de manera fundamental las tradicionales formas de relación entre los miembros de la Kumpania. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b, p.53)

La identidad étnica del pueblo rom se reafirma por la tensión permanente entre la preservación de su cultura y los procesos de asimilación agenciados por las culturas mayoritarias en los diferentes territorios donde se establecen, es decir que su capacidad de adaptación a los diferentes contextos es lo que hace que su cultura sobreviva.

Cuando yo estaba joven vivíamos en las carpas estaban muchos rom, mi abuelo, Mathei, mi tío, mi abuela ellos hacían sus trabajos y yo miraba y soplaban en la viña el carbón, ¡no es como ahora! palos para hacer el carbón quemábamos el cobre después dejábamos que se secase e íbamos a comprar ácidos para limpiar, hacíamos pailas, y no las hacíamos como ahora, hacíamos pailas grandes para los Gedzhé (no gitanos) hacíamos donde se elaboraba la panela donde hacen los trapiches los rom, mi papá compraba caballos y las gitanas caminaban con el pañuelo en la cabeza llevaban un bolsillo no es como ahora que han dejado esta costumbre antes usaban las faldas tradicionales muy bonitas, antes cuando se pedía la mano en las carpas se pedían monedas de oro y ahora piden dinero. (Gitano)

Es importante resaltar que en este caso el elemento territorial no desempeña el mismo papel que en otras identidades étnicas, como por ejemplo los indígenas o los raizales, que tienen unos referentes territoriales muy fuertes que coadyuvan en la integración y cohesión social; para el caso del pueblo Rom este elemento cohesionador es asumido por la Kriss Romaní que se puede entender como una institución que provee de sentido las relaciones en el grupo, estableciendo unas formas de socialización que son respetadas por los miembros del grupo; por eso se puede afirmar que la Kriss Romaní es tan importante como el Resguardo o la Ley de Origen de los pueblos indígenas.

La Kriss Romaní significa para el pueblo Rom lo que el territorio para los pueblos indígenas. Es otras palabras, la Kriss Romaní es un espacio privilegiado para la trasmisión y recreación de la cultura del pueblo Rom, es el pilar central de su supervivencia cultural, por lo que se entiende que sea un elemento central de sus reivindicaciones y demandas frente a los Estados de los que forman parte importante. (Rojas y Gamboa, 2008, p.204)

La Kriss Romaní representa el legado ancestral que llena de contenido la identidad cultural y provee al grupo de una estructura jerárquica y de autoridad similar a una institución de justicia propia y autoridad moral.

Lo que nos heredaron los padres no fueron la morrocotas ni el oro ni casas ni cosas así, pero sí nos dejaron una costumbre muy bonita que todavía existen entre nosotros: el respeto hacia los mayores a las mujeres mayores, tenemos nuestras autoridades mayores, la Kriss Romaní eso existe entre nosotros. (Lideresa gitana)

▪ La Kumpania y la legitimidad de la representación gitana

En el ordenamiento jurídico colombiano se distinguen cuatro aspectos claves en la organización de este grupo étnico: la Kumpania, la kriss⁴⁰, la kriss romaní⁴¹ y los seré

⁴⁰ La Kriss es el tribunal en el que se reúnen los gitanos mayores (seré romengue) de determinada kumpania con el propósito de resolver una controversia y tratar asuntos internos (Decreto 2957 de 2010).

⁴¹ La Kriss romaní es el sistema propio del grupo étnico rom o gitano, el cual está compuesto por una serie de normas y valores culturales que todos los miembros del grupo étnico tienen el deber de acatar y hacer cumplir (Decreto 2957 de 2010).

romengue⁴². La principal institución en la comunidad rom es la kumpania, conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden –especialmente relaciones matrimoniales entre ellos– generan una apropiación espacial sobre la cual se construye la jurisdicción de los seré romengue. La Kumpania en Bogotá se caracteriza por ser una población fundamentalmente urbana que configuran formas de coresidencia y cocirculación ubicadas en barrios usualmente en condiciones de vulnerabilidad. De manera complementaria se identifican la kriss romaní – sistema de justicia de los rom-gitano– y la kriss, que es el tribunal donde se reúnen los gitanos adultos de diferentes kumpanias para tomar decisiones a partir de lo que establezca la norma, la moral y los valores de su etnia sobre algún asunto.

Desde el año 1998 se inician las reclamaciones formales por parte de lideresas gitanas hacia las instituciones estatales, cuestionando la ausencia de acciones concretas para el pueblo rom en el marco del reconocimiento constitucional de 1991

El tema gitano lo venimos trabajando siempre desde el marco del derecho, siempre a punta de derechos de petición hemos solicitado las cosas nunca sido tomando no las carreteras o haciendo cosas de día he hecho, y en ese sentido y a partir de Bogotá es donde hemos venido desarrollando las cosas, desarrollando todo el marco de derechos, en el marco por ejemplo lo que tiene que ver la política pública con Bogotá. (Lideresa gitana)

El hecho más sobresaliente identificado en el trabajo de campo es una mayor participación de las mujeres en los espacios públicos de concertación y en el liderazgo de las organizaciones del grupo étnico, cuestión que controvierte una de las características más fuertes de su identidad cultural, que es la organización patrifocal y patriarcal. Las mujeres asumen el liderazgo organizativo en torno a las reivindicaciones históricas, sociales, económicas y culturales, fenómeno que se evidencia como un rasgo distintivo en la mayoría de las organizaciones de los diferentes los grupos étnicos que viven en Bogotá. Desde los inicios de la organización del grupo étnico rom, las mujeres gitanas se han insertado en las dinámicas de la vida pública, han sido las protagonistas y gestoras de los movimientos de reconocimiento de su identidad étnica, como lo expresa una lideresa rom:

⁴² Seré romengue es el hombre casado y con hijos, sobre el cual –por su prestigio, conocimiento de la tradición, capacidad de construir consensos y habilidad en la palabra– recae la autoridad de un determinado patrigrupos o grupo familiar extenso (Decreto 2957 de 2010).

Las mujeres somos las que hemos venido dando toda la batalla porque para el caso de mujeres es muy difícil con el tema gitano, si sabes no, porque nosotros somos patrilineales y patrifocales, entonces la mujer casi no tiene acceso al mundo público, o sea, a las entidades, todo esto. Nosotros somos más bien como el mundo privado de la kumpania, de la cuestión endógena entonces eso ha sido algo importante aquí en Bogotá. (lideresa rom)

En este sentido, se puede plantear que el contexto de reconocimiento institucional ha permitido que las mujeres étnicas avancen en procesos de empoderamiento, resignificando prácticas sexistas en el interior de los grupos.

En Bogotá existen dos organizaciones que agrupan a miembros del pueblo rom:

Tabla 15. Organizaciones rom en Bogotá

Organizaciones rom-gitano en Bogotá	
1	Unión Romaní
2	ProRom

Fuente: elaboración propia.

La organización ProRom fue reconocida legalmente en 1999 a partir de la resolución 022 del 2 de septiembre, otorgada por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM) del Ministerio del Interior (Arbeláez, 2010) y reúne “algunas familias o vitsi y autoridades tradicionales, las familias pertenecientes no son únicamente de la kumpania de Bogotá sino de otras kumpeniyi de diferentes ciudades de Colombia” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p.24).

Este proceso lleva 22 años trabajando, fue la primera organización de este país que visibiliza, que fortalece y trabaja en el marco de la integridad étnica y cultural de nuestro pueblo. Nosotros empezamos hace muchos años tratando primero de visibilizarnos ante el Estado y ante la sociedad mayoritaria. De hecho, hemos tenido muchos avances que hoy se concretan en política pública. Y una serie de elementos importantes que permiten darle carácter formal a nosotros los rom en este país. Y además mostrar ese paradigma de lo que se construye aquí en Colombia para otros países en la región. (Lideresa gitana)

Durante todos estos años lo que hemos hecho es trabajar en el marco de proyectos para fortalecer la integridad étnica y cultural también trabajar en el tema de acciones que tienen que ver con lo sectorial, en el tema de salud, en el tema de educación, de vivienda; aunque a veces es un poco lento, porque se requiere un poco de voluntad política para poder concretar acciones más directas y más fuertes, nosotros vamos, pues, cogidos de la mano

con las entidades que tienen la competencia para poder avanzar en el tema de derechos. (Lideresa gitana b)

El proceso organizativo del pueblo rom de Colombia, ProRom, inicia sus acciones en enero de 1998, cuando les solicitan a las instituciones gubernamentales información sobre las políticas para el pueblo rom de Colombia (Rojas y Gamboa, 2005, p.192).

El ProRom también ha sido fundamental también en el marco de saber cuántos rom hacemos parte de la diversidad étnica y cultural del país porque en el año 2005 se incidió para que en el censo de población se tuviera en cuenta la variable gitana cuestión que ha sido importante porque el censo es un instrumento formal en donde se presentan los datos de la población. Esto ha permitido que se tengan en cuenta estas cifras en las políticas públicas.

También ha incidido en el tema de seguridad alimentaria en temas de salud en el tema de proyectos productivos que permiten mejorar las condiciones de vida de nuestra Kumpania y de nuestro pueblo en este país. (Lideresa gitana b)

Dentro de las conquistas más importantes de ProRom se pueden resaltar:

- Su reconocimiento como una organización, mediante la Resolución 022 del 2 de septiembre de 1999.
- La vinculación de la comunidad rom al sistema subsidiado de seguridad social.
- Visibilizar la cultura rom en diferentes escenarios.
- La articulación con procesos internacionales.
- La inserción de la variable rom en los censos de población.
- La aprobación del Decreto 1059 de 2010.

Esto es un proceso de formación de fortalecimiento a nivel musical a nivel de danza a nivel de canto también nos reúne a la comunidad para poder hacer la gastronomía para poder disfrutar para poder reencontrarnos y esto es muy importante para vitalizar la cultura. (Lideresa gitana)

En el contexto Bogotá, ProRom y la Unión Romaní se han posicionado frente a la Alcaldía de Bogotá como actores políticos, y han incidido en la política pública logrando el reconocimiento de derechos colectivos y acciones afirmativas; los logros más significativos obtenidos por estas organizaciones se dan desde el 2011, así:

- Adecuación institucional.
- Creación de espacios de participación, en 2011 el Consejo de Cultura Raizal y en 2019 el Consejo Consultivo y de Concertación Rom.
- En 2011, la formulación de política pública para el pueblo rom.
- En 2017, el plan de acciones afirmativas para el pueblo rom.
- Vinculación de integrantes del grupo a la burocracia de la Alcaldía.
- En 2022, apertura de la Casa Gitana en Bogotá.

La trayectoria de ProRom como organización que reivindica los derechos del pueblo gitano ha tenido incidencia internacional. “Ha sido gracias al trabajo desplegado por ProRom que se ha venido consolidando una instancia continental de coordinación denominada Consejo de Organizaciones y Kumpeniyi Rom de las Américas (SKOKRA, por sus siglas en romanés)” (Rojas y Gamboa, 2005, p.191). Esta entidad articula procesos organizativos de Norte, Centro y Suramérica.

El ProRom se ha caracterizado tanto a nivel distrital, nacional e internacional, a nivel distrital porque tenemos aquí parte de la comunidad rom de la Kumpania de Bogotá. A nivel nacional porque estamos también representando a todas las Kumpanias a nivel nacional y a nivel internacional porque hacemos parte de redes internacionales tanto a nivel americano como a nivel europeo, en el nivel americano tenemos SKOKRA que es un conjunto de organizaciones americanas donde el ProRom fue fundador y apoyo para que se fortaleciera. (Lideresa gitana)

Por su parte, la Unión Romaní es reconocida desde 2000 por la DAIRM del Ministerio del Interior mediante resolución n°. 087.

Las dinámicas organizativas de los gitanos giran entorno a las dos organizaciones y también se encuentran personas Rom que no hacen parte de ni de ProRom ni de Unión Romaní.

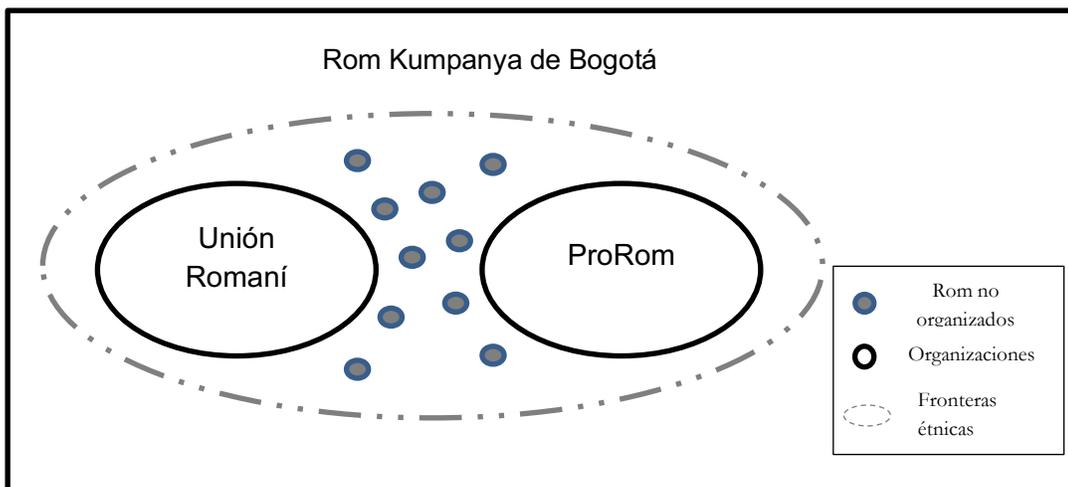


Figura 8. Dinámicas organizativas rom Bogotá.

Es de resaltar que entre estas dos organizaciones⁴³ existe tensión, que se expresa en aspectos tales como la distribución de los recursos, beneficios y convocatorias que otorga el Distrito a través de algunas entidades e instituciones. Las tensiones que se dan entre estos dos actores tienen a la vez una función de cohesión en el interior de cada organización: quienes apelan a un discurso de pertenencia a la comunidad, expresado como la *gitaneidad*, es decir, de un verdadero tipo de *ser romaní*, que depende –entre otras cosas– de su ascendencia sanguínea, “cada organización lucha con la otra por aparecer como la “verdadera” abanderada del pueblo gitano en Bogotá lo que las ha llevado a hacer señalamientos sobre la verdadera condición gitana de las organizaciones y de sus directivas” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p.31).

Estas diferencias –gestionadas desde un plano institucional– han determinado las características de los espacios de participación diseñados para este grupo étnico, ya que tanto el Consejo Distrital de Cultura del Pueblo Rom Gitano como el Consejo Consultivo y de Concertación para el Pueblo Rom o Gitano de la Kumpanya de Bogotá D. C. están diseñados para que estas dos organizaciones tengan igual representación.

⁴³ Esto se evidencia en el capítulo sobre las dinámicas de participación ciudadana de los grupos étnicos en los consejos de cultura.

Estas dinámicas de conflicto se pueden asociar con el poco interés en la participación de escenarios de concertación, puesto que este tipo de conflictos “amenaza con disipar los esfuerzos colectivos, alterar la interlocución con entidades públicas y privadas e impedir los consensos necesarios en un proceso de potenciación de la cultura gitana” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p.33).

En el grupo rom hay debilidades organizativas y de participación que se expresan en la irregularidad en la realización de las sesiones del Consejo de Cultura (ver capítulo 4) por falta de quórum. La frecuencia de participación del pueblo rom-gitano en organizaciones institucionales y en la toma de decisiones a partir de los espacios concertados con las instituciones político-sociales es muy baja. Según la Alcaldía Mayor de Bogotá (2008b) “el 54 % de las personas encuestadas nunca va a las reuniones de la Kumpania Romaní de Colombia, un 37 % va poco y el 9 % participa mucho en este tipo de reuniones” (p.58). Con respecto a la participación en las reuniones de la kriss, “el 49 % nunca asiste a las reuniones de la kriss, un 33 % asiste poco y el 18 % de los encuestados dijo que participaba mucho en este tipo de reuniones” (p.59).

Estos elementos evidencian los retos en torno a la cultura política para lograr una mayor participación en el grupo, teniendo en cuenta que es un grupo pequeño de personas (alrededor de 600) que forman parte del grupo rom en Bogotá.

En Bogotá pues creo que no somos nosotros somos un grupo más invisible de todos los grupos, de los otros grupos y eso ha hecho que de pronto pasemos como agache, creo que nos falta de pronto una fuerza más fuerte desde el punto de vista político que permita visibilizar un poco más el tema gitano y no solamente visibilizarlo sino también tener presupuestos en los decretos en el plan de desarrollo distrital para que se pueda implementar, nosotros necesitamos una casa de cultura gitana y no la tenemos, no existe. (Lideresa gitana)

2.2.5 Kuagro Palenque Andi Bakatá.

La escases de estudios sobre palenqueros en Bogotá es un indicador de los procesos de invisibilización de esta población en la ciudad; en este sentido, la información obtenida de primera mano de los líderes –hombres y mujeres– del proceso palenquero me permitió comprender las condiciones en que arriban a la ciudad y cómo se configuran las redes de familiaridad. Los palenqueros proceden de San Basilio de Palenque, un corregimiento del municipio de Mahates (Bolívar) declarado Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Humanidad por ser el primero pueblo libre de Sudamérica.

En este caso el elemento territorial como factor de distinción étnica es fundamental, ya que determina el origen de la persona y su conexión con las familias del territorio de origen, es decir que se da un proceso similar al de las colonias, o paisanada, en la población afrodescendiente. Un claro ejemplo de cómo se configuran estas redes de apoyo es una casa ubicada en el barrio Las Cruces, en el centro de la ciudad, donde viven y llegan diferentes personas procedentes del palenque.

Llegué aquí el 28 de abril de 2004, desplazado. Pero desde 2009 me vine aquí y me quedé en esta casa, antes vivía mucha más gente, vivía blancos, vivía gente del Chocó y de muchos lados, y con el tiempo hemos venido haciendo de esta una comunidad palenquera, hoy todo el que vive aquí es palenquero, yo tengo el proyecto de comprarla, la apuesta mía es que la Alcaldía pueda apoyarnos para que esto sea la sede de nosotros y que haya algún tipo de apoyo y que sea la casa de los palenqueros.

Y hoy los palenqueros que vienen llegan aquí, pasan una semana y luego salen pa onde van o llegan acá y salen pal trabajo, es como el centro de operaciones digo yo a veces, la fiesta la vaina, las discusiones las hacemos aquí, acá organizamos muchas cosas. (Líder, palenquero)

La mayoría de los palenqueros migran a Bogotá en busca de mejorar sus oportunidades de vida en términos laborales y académicos, y pensando en ayudarles a las personas y familiares que se quedan en San Basilio de Palenque.

Y aparte de acudir a trabajar Bogotá es una buena plaza para crecer yo tengo dos maestrías si estuviera en la costa no las tendría. Entonces yo estoy incentivando en el grupo para que la gente se forme para que tengan maestría. (Joven palenquero)

El concepto de nosotros de llegar a Bogotá diría yo que como tiene sus particularidades, porque, así como llegan compañeros víctimas del conflicto armado que son una tercera parte de la comunidad que llega a Bogotá, muchos llegamos por oportunidades de trabajo como cualquier otra comunidad y las condiciones de vida se le apuesta a Bogotá por ser una ciudad que da muchas oportunidades con todas las complejidades consideramos que es una ciudad de oportunidades que permite crecer y que el mismo ejercicio que hacemos de manera interna lo que busca y que por toda esa apuesta que se le dio a las acciones afirmativas es

poder mejorar las condiciones de vida de las y los palenqueros que estamos en Bogotá, diría yo que estamos abajo pero estamos en un ascenso. (Lideresa palenquera)

Del arribo de los palenqueros a Bogotá se pueden identificar tres motivos: a) la búsqueda de oportunidades laborales, b) la migración y el desplazamiento forzado, y c) el estudio en universidades y la realización de estudios de posgrado.

La principal razón de la llegada de los palenqueros a Bogotá es migración económica, busca de oportunidades es la primera, la segunda hoy podemos decir que quizá sea el tema de desplazamiento y la tercera estudio, porque hoy hay alrededor de 12 palenqueros estudiando en diferentes universidades, principalmente en la Distrital por las acciones afirmativas que tenemos ahora.

En general llegan bien, a trabajar o a buscar empleo, algunos son profesionales... No se ve que llegan a explorar tierra, el que llega a explorar tierra así es porque tiene problemas de papeles o problemas... (Líder palenquero)

La migración se da por redes de familias o de amistades que les permiten a los palenqueros establecerse en la ciudad e ingresar a la dinámica económica y laboral contando con un tejido social que les sirve de apoyo, y a partir del cual se vienen gestando procesos organizativos para reivindicar derechos colectivos específicos para este grupo.

Que se fue este y le fue bien. Y vino al pueblo y se llevó al otro y así... la mayoría llegan donde sus familiares o llegan a mi casa, y digo mi casa porque allá es donde viven una gran cantidad de palenqueros.

Usted llama paisanada a lo que nosotros le llamamos la familiaridad. Eso pasa en varias comunidades afros, el tema de la familia extensa que no se reduce a la familia sanguínea, ese grado de familiaridad que no es sanguínea sino es más solidaria, lo que en Palenque llamamos familia de consideración, que no somos familia pero nos decimos primo porque hay una consideración, que mi papá era familiar de aquel, que mis tatarabuelos eran primos de aquel y así se configura la solidaridad que en últimas resulta ser una familia extendida. (Líder palenquero)

Y así lo reafirma una lideresa palenquera:

Nosotros por lo menos en estos momentos el punto clave de muchas y muchos de los que llegamos a la ciudad de Bogotá, la red de apoyo se da por medio del compañero Aiden que tiene más de 20 años acá en la ciudad, casi todos llegamos a un barrio que se llama Las Cruces, que no es bonito pero es el punto de llegada, en ese lugar hay una casa que ya es como la casa adoptiva del proceso organizativo nuestro en Bogotá porque es el lugar que ha permitido con el voz a voz de las oportunidades en Bogotá de que me quiero ir a mirar otras opciones... todos llegamos o la gran mayoría llegamos allí y como se han venido aumentando los palenqueros ya tenemos compañeros en todas las localidades dispersos por toda la ciudad, pero esta casa es algo que nos une. Entonces yo vivo en San Cristóbal, vive una hermana, vive una amiga y así se va como expandiendo el ejercicio, pero el punto clave de la llegada de los palenqueros y las palenqueras a Bogotá es la casa de Aiden. (Lideresa palenquera)

Desde la voz de los líderes se puede estimar que en Bogotá hay alrededor de 300 palenqueros, su verificación y registro censal resultan complejos en la medida en que muchos transitan, vienen y van, otros están establecidos desde hace varios años y un número significativo de descendientes de los palenqueros en la ciudad han nacido durante los últimos años.

También entendiendo palenqueros no solo los que nacen en Palenque sino también los que han nacido en Venezuela que son hijos de palenqueros o nacidos en Cartagena hijos de palenqueros, los que han nacido en Barranquilla, entonces todo esos los tenemos vinculados como palenqueros en Bogotá. (Líder palenquero).

Hay varios nacidos aquí ahora último han nacido varios el de LuiFer, la de Yomaira nació aquí los de Emeld nació aquí y así vamos...

A pesar de que su particularidad cultural es evidente, entre 2004 y 2020 no han sido sujetos de política pública específica en Bogotá, sino que están cobijados por la política pública y los espacios de participación afrodescendiente⁴⁴, lo cual evidencia los esencialismos que se establecen en las políticas públicas y que producen procesos de invisibilización de las diferencias en el interior de los grupos étnicos.

En general, sobre los palenqueros que viven en Bogotá hay poca información diferenciada, dado que no fueron reconocidos como un grupo étnico particular, sino como afrodescendientes. (Christancho *et al.*, 2014, p.91)

Esta investigación es crítica con esta forma de concebir a los afrodescendientes como un grupo homogéneo, ya que entre los palenqueros y otros grupos afrodescendientes no se comparten los mismos referentes simbólicos. Para Stavenhagen (1992) la etnicidad está constituida por factores tanto objetivos (como la lengua, las creencias religiosas, la organización social, el territorio) como subjetivos (sentimiento de pertenencia e identificación). En este sentido, la población palenquera es portadora de elementos que le permiten diferenciarse de las demás expresiones de la afrodescendencia: sus músicas, sus cantos, sus rituales fúnebres, su lengua, su organización social, y en general sus

⁴⁴ El único reconocimiento diferencial es la realización de la Semana Palenquera, que en 2020 cuenta con dos versiones, y aunque es un avance importante, este tipo de conmemoraciones pueden estar asociadas con un falso reconocimiento.

tradiciones, poseen un valor identitario central para el autorreconocimiento como etnia diferenciada de la población afrocolombiana.

Durante el proceso investigativo se identificó que las personas autorreconocidas como palenqueros están gestando una dinámica de diferenciación para lograr un trato diferencial en las acciones afirmativas; este es un proceso que lleva pocos años y por lo tanto la administración distrital aún no consolida estudios estadísticos y demográficos específicos para esta población.

En los últimos años del Plan de Desarrollo 2008-2012 se estaba reconfigurando en escenario étnico afro en Bogotá, 2010-2011 hicimos las primeras reuniones con la Alcaldía, entonces ya cuando llega Petro al gobierno (2012-2016) tuvimos ya un reconocimiento tácito que nos permitió vincular a cuatro o cinco palenqueros a trabajar en la Alcaldía y en el 2013 hicimos una caracterización de palenqueros, y después llegó Peñalosa (2016-2020) y echó para atrás todo lo que había avanzado el gobierno anterior, todos los palenqueros que habían entrado salieron de la Alcaldía, el libro de población palenquera que se hizo nunca se publicó y el proceso quedó estancando Peñalosa acabó casi con todo, habían 20 casas afro cuando estaba Petro y el man las acabó quedaron como tres o cuatro, la cantidad de políticas el man las acabó, la dirección de etnias no se aprobó y quedó como subdirección. (Líder palenquero). Cuando llega Claudia al gobierno (2020-2024) coincide con que toca elegir la consultiva afro, entonces se pudieron vincular nuevamente tres o cuatro, entonces cuando se va hacer la votación de la consultiva yo me presento. Se hacen las elecciones peleamos y ganamos un cupo, entonces en ese proceso legalizamos y luego lo legalizamos en Cámara de Comercio y toda la papelería que hay que tener y ya siendo consultivos nos permite discutir el artículo 66 y deja claro que las acciones afirmativas que había que concertar se debía hacer con las autoridades propias, y pues nosotros somos autoridades propias. Eso nos hace tener un reconocimiento institucional muy pero muy fuerte. (Líder palenquero).

Para los líderes del proceso palenquero parecen conjugarse tres factores que permiten el surgimiento de la organización de los palenqueros: por un lado, el liderazgo ejercido por personas como Aiden Salgado Casiani, que llevaban bastante tiempo intentando conformar alguna organización, por otro lado, la llegada de un grupo de palenqueros profesionales en diferentes áreas, y por último, las condiciones políticas de reconocimiento a la diversidad étnica de la Alcaldía de Bogotá.

Con condiciones políticas me refiero a que en Bogotá se están dando gobierno de izquierda, desde el 2004, y esos gobiernos han sido amplios en el reconocimiento de la diversidad.

El grupo afro acá no es homogéneo entonces dentro de la consultiva hay diferencias, cuando nosotros planteamos las acciones palenqueras diferenciadas ellos creen que se está perdiendo y nos estamos dividiendo para sacarle ventaja a ellos no entienden que nuestra lucha en algún momento se encuentra y que no es quitarle a ellos pa' darnos a nosotros sino que es quitarle a la torta del poder, por un lado le quitan ellos y por el otro le quitamos nosotros y eso en últimas suma para el grupo étnico, muchos no entendían eso.

Para los líderes palenqueros es evidente que se enfrentan a un escenario que exige unas condiciones para su reconocimiento institucional por parte de la Alcaldía de Bogotá, ya que han quedado excluidos de procesos de participación y de las políticas públicas por no contar con ese respaldo legal a pesar de ser un grupo étnico diferenciado.

La realidad social te obliga a que tengas que estar legalizado porque ¿qué beneficios tu recibes cuando no lo estás? Si para recibir una beca o recibir un apoyo necesitas estar legalizado, entonces te toca, te obliga a estar legalizado. El año pasado perdimos una convocatoria de 15 millones por no estar legalizados, o por ejemplo, para darle el aval a un joven para créditos condonables teníamos que estar registrados en Ministerio del Interior, entonces esa realidad está ahí presente, entonces no es que siempre uno quiera sino que te obligan, como si la institucionalidad pusiera unas reglas de juego a las que los grupos se tienen que adaptar para poder interactuar. El problema grave es cuando dejas que esa institucionalidad te imponga la agenda, ahí sí grave, cuando es la institucionalidad la que te dice qué hacer. (Líder palenquero)

- **Kuagro Mona Ri Palenque Andi Bakatá**

Es evidente la importancia que tiene para cada grupo la constitución de organizaciones que: a) representen los intereses colectivos del grupo, b) sirvan de interlocutoras con las agencias estatales encargadas de los asuntos étnicos, y c) cumplan con todos los requisitos legales exigidos por el Estado para su reconocimiento legal.

Las organizaciones que se constituyen en el contexto de la interlocución con la estatalidad en la ciudad tienen fuertes impactos en los procesos de cohesión social y reafirmación de elementos étnicos de lo que Stanvehagen (1992) denomina como “elementos objetivos de la etnicidad” y que sirven para trazar las fronteras étnicas, en este caso con la población afrocolombiana. Es decir que, si hay un caso en el que se pueda observar la importancia de los usos estratégicos de etnicidad es en los palenqueros, ya que surgen como organización diferenciándose de otros grupos y logrando un reconocimiento que se traduce en un conjunto de acciones afirmativas.

Con antecedentes fugaces, la etapa más importante dentro del proceso de organización se inicia en 2009, etapa en la que aún no se lograba ese elemento cohesionador en torno a las reivindicaciones colectivas de los palenqueros y los procesos de diálogo con la estatalidad de la ciudad eran intermitentes.

En el 2010 empezamos a pensarnos los palenqueros en Bogotá, luego con la alcaldía de Petro (2012-2016) logramos que los palenqueros se escucharan en la Alcaldía y logramos meter tres palenqueros a trabajar en la Alcaldía y en ese momento hicimos una caracterización de los palenqueros en Bogotá, hicimos un libro de los palenqueros en Bogotá, con eso avanzamos muchísimo porque vimos cuáles eran las necesidades y realidades de la gente negra palenquera en Bogotá.

Cuando llegó Peñalosa (2016-2020) se acabó todo lo que habíamos hecho los palenqueros, todo, todo, todo se acabó hasta los trabajos, con la salida de Peñalosa es que se permite de una u otra forma empezar a interlocutar con las entidades.

El periodo de gobierno 2016-2020 presenta dificultades para el reconocimiento diferencial de los palenqueros, y en general para muchas de las colectividades étnicas⁴⁵, el retorno de la cultura ciudadana como modelo de ciudadanía en la política pública repercutió en los procesos agenciados por gobiernos anteriores con los grupos étnicos,

Cuando regreso en el 2017 empujamos el tema de palenqueros con más fuerza y participamos de la elección de la consultiva afro en Bogotá, yo fui el presidente de la asamblea que se hizo y yo quedé como consultivo. (Líder palenquero)

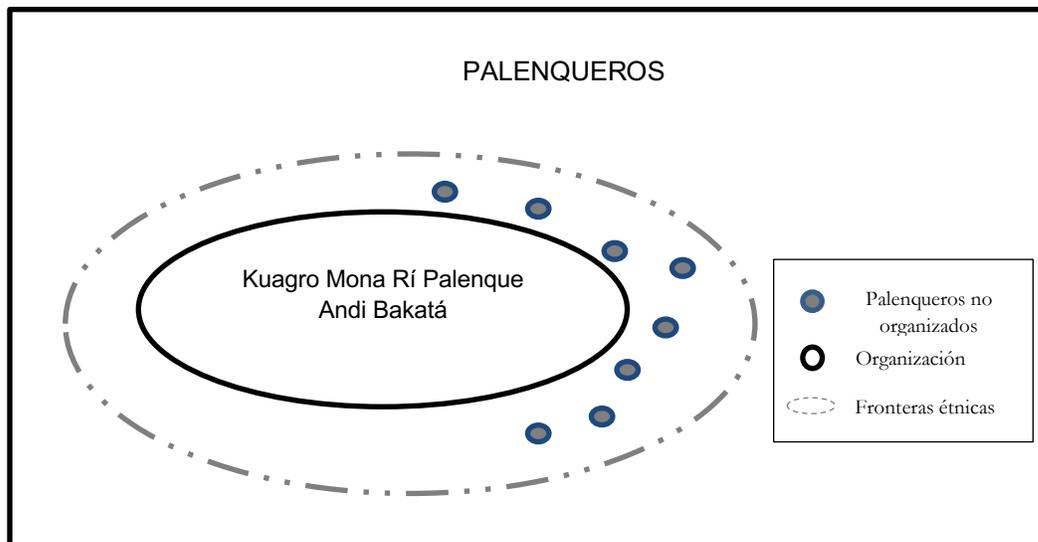


Figura 9. Dinámicas organizativas palenqueros Bogotá.

⁴⁵ Como se evidencia en el Capítulo 5, los modelos de ciudadanía anteriores al 2004 estuvieron asociados a la cultura ciudadana se retoman en el año 2016 disminuyendo la importancia de la interculturalidad como horizonte político de la ciudad.

Para el caso de los palenqueros se encuentra una sola organización que asume la representatividad y también personas palenqueras que viven en Bogotá, pero no hacen parte de la organización Kuagro Mona Rí Palenque Andi Bakatá.

En el proceso por la visibilización la elección del líder palenquero como consultivo distrital marca un giro en los procesos organizativos de la población palenquera en Bogotá, ya que posibilita su participación en los espacios de concertación con las agencias de la Alcaldía y le otorga legitimidad institucional al proceso organizativo.

Hoy en Bogotá existe la organización “Kuagro Moná Ri Palenge Andi Bakatá”, que representa los intereses de las personas palenqueras y se define como una entidad sin ánimo de lucro que reivindica y promueve los derechos étnicos, sociales, culturales y políticos de la comunidad palenquera en Bogotá⁴⁶.

Kuagro es una forma organizativa de palenque que se parece mucho a los combos a los parches, muy similar entonces en palenque es una estructura organizativa forma de organización donde personas similares, edades similares, vecinos. Lo natural es que todos los palenqueros pertenezcan a un Kuagro, desde muy niño se mete uno a esos Kuagro y permanece de por vida. Entonces nosotros en Bogotá andi en Bogotá, es decir, el Kuagro de palenque en Bogotá porque queríamos una forma que nos articulara, que nos identificara como palenqueros en Bogotá y que nos diferenciara de los demás. (Líder palenquero)

Para la hipótesis de este trabajo resulta significativo que esta sea la última organización en constituirse y ser reconocida para fines de política pública.

Ese proceso tiene antecedentes en 2010-2011 hicimos las primeras reuniones y en ese momento constituimos una mesa palenquera ya que en ese entonces se trabajaba bajo la figura de mesas con la Alcaldía, mesas afros por localidades, etc., después hicimos la fundación, luego hubo unas diferencias y hace unos años creamos asociación Kuagro de Palenque Andi Bakatá. (Líder palenquero)

En este momento tenemos legalidad jurídica de la Secretaría de Gobierno, de Cámara de Comercio y estamos en proceso de legalizar ante el Ministerio del Interior. (Líder palenquero)

La estructura de la organización se basa en tres niveles: en el primero está la Junta Directiva, en el segundo están líderes y referentes, y en el tercero están el resto de palenqueros de Bogotá.

⁴⁶ <https://monaripalenge.com/index.php/about/>

Somos eso que se podría denominar la parte administrativa, esa parte política y representativa de la comunidad palenque en Bogotá. Tratamos de recoger a todos, tenemos cálculos de unos 300 palenqueros en Bogotá. (Líder palenquero)

Nosotros venimos haciendo un proceso sobre todo de formación, apostándole a un ejercicio político desde todos los ámbitos, la organización tiene más de 10 años de constituida con varias modificaciones. La Asociación Kuagro Mona Rí Palenque Andí Bakatá, hijos de palenque en Bogotá (en lengua palenquera) y que recoge todas esas expresiones culturales, artísticas, educativas todo lo que comprende las manifestaciones culturales de San Basilio de Palenque. (Lideresa palenquera)

Se logró un espacio que permite el encuentro ya sea semanal, quincenal, cada vez que necesitemos reunirnos ya tenemos un punto central donde llegamos todos los palenqueros que estamos en el proceso organizativo y realizamos la actividad que haya que realizar para seguir fortaleciendo el tema político organizativo y demás, y la apuesta que se tiene clara es poder hacer todo este proceso de reivindicación de inclusión de reconocimiento. (Lideresa palenquera)

El proceso palenquero ilustra la importancia de conformar organizaciones para incidir en las políticas públicas; en el corto tiempo que lleva el Kuagro interactuando con la estatalidad ha logrado diferenciarse del grupo mayoritario afrodescendiente y poder concertar 116 acciones afirmativas.

En la discusión que se da con la institucionalidad logramos concertar 116 acciones afirmativas que es una gran cantidad sabiendo que por primera vez nos metíamos en ese ejercicio y eso nos implicó tener unas 35 o 40 personas trabajando en la Alcaldía. Conseguir cosas como cinco cupos para población palenquera para educación superior. En la Secretaría de Educación ya se habla de la población palenquera, antes no. El modelo de educación en la cátedra de afrocolombianidad tiene un capítulo palenquero. En salud para los afros se creó una figura que se llama Quilombo, nosotros tenemos una que se llama Quilumba, un sistema de salud preventiva palenquera. Ingresamos al sistema de atención especial en salud para personas desplazadas PAPSIVI. (Líder palenquero)

Este movimiento se ha dado gracias a los procesos de identidad contrastante y usos estratégicos de la identidad.

Entonces creemos que hoy hay una cosa de palenqueros en Bogotá que no estaba visibilizada y hoy se visibilizó. Entonces se han conseguido varias cosas que han permitido que hoy haya un reconocimiento en la ciudad de lo que somos nosotros como población palenquera y hemos colocado referentes en diferentes lugares. Hoy estamos tránsito en una etapa muy bacana y es que se está construyendo la política étnica y esa política va a tener un capítulo palenquero. Y es un hito fundamental porque por primera vez y ni en Barranquilla, ni en Cartagena que es donde más han ido los palenqueros, ni allá hay ese avance que hemos encontrado aquí y esperamos pronto tener la política pública palenquera. (Líder palenquero)

2.3 Reflexiones finales

La estatalidad intenta llenar de contenido un significante a través de cifras que no son claras y confiables, intentando mostrar una realidad construida a partir tanto de estos indicadores como de unas características culturales que se plantean como esencias (lengua, música, danza, etc.) que sirven para mostrar una cristalización como grupo étnico. Sin embargo, las formas de organización, las dinámicas de participación y la forma como se relacionan con el Estado pueden brindar elementos de análisis que evidencien procesos que estas etiquetas y arquetipos de lo étnico ocultan.

Los elementos expuestos permiten entender que cada uno de los grupos presenta unas dinámicas particulares: mientras para los indígenas la organización está asociada con la figura de cabildo y su gobernador es el representante ante la institucionalidad, en los raizales solo hay una organización que los agrupa y no se presentan conflictos por la representación. En el pueblo rom existen dos organizaciones que han tenido diferencias y cada una representa grupos familiares extensos, lo que ha dificultado procesos de participación como se evidencia en las actas de las sesiones de los consejos de cultura, y en el caso de los afrodescendientes se evidencia el grado de heterogeneidad a causas de los múltiples lugares de origen, que se plasma en el alto número de organizaciones. En este caso, temas concretos como el género, la danza, el desplazamiento, etc., combinados con el elemento étnico, son los que generan la cohesión y acción colectiva.

Las dinámicas organizativas implican una serie de retos para cada uno de los grupos: para los afrodescendientes el principal problema está asociado con la legitimidad de sus representantes en relación con el grueso de la población; para los rom la tensión entre las dos organizaciones, aunque refuerza las fronteras simbólicas, trae dificultades para cada una, para obtener recursos y concertar propuestas; en el caso de los indígenas, el hecho de que la mayoría de los cabildos no estén reconocidos trae desequilibrios con respecto a los que sí lo están, y se desconocen sus propias formas organizativas; y en el caso de los raizales su principal reto es el relevo generacional de los líderes, es decir la sostenibilidad de la organización para que avance del liderazgo personal de sus fundadores.

Las organizaciones se convierten en proyectos de vida, sus líderes entregan muchos años de sus vidas luchando por que las condiciones de vida de los grupos cambien, lo cual implica cierto nivel de personalismo en la representación de los grupos, pero es un personalismo agenciado por los bajos niveles de organización y participación de los grupos

étnicos en Bogotá; los líderes actuales son conscientes de la necesidad de que más personas se integren a estos procesos de reivindicación.

El contexto de cambio institucional que se describe en el siguiente capítulo ha tenido un impacto diferente en cada uno de los grupos, con el común denominador de que en todos ha agenciado procesos de organización y participación. Analizar las dinámicas organizativas ha servido para evidenciar las diferencias que existen en los procesos organizativos de cada uno de los grupos étnicos en Bogotá y cuestionar la idea de actor étnico en el ordenamiento jurídico colombiano, ya que al centrarse en aspectos culturales asociados con la tríada territorio (rural), lengua y mito, no solo desconoce la diversidad de las expresiones étnicas que están por fuera de este modelo, las diferencias en el interior de los grupos, sino también las diferencias en la cultura política de cada grupo.

Para solventar la crítica a la idea de actor étnico en el ordenamiento jurídico colombiano se han identificado tres argumentos: el primero plantea que hay grupos que no corresponden al molde de reconocimiento de la Constitución Política de 1991; el segundo, que se desconoce la diversidad en el interior de cada grupo, y el tercero está asociado con la idea de que los grupos étnicos no tienen la misma cultura política.

Estos procesos dejan ver que la adscripción a los grupos no se da de forma espontánea, la pertenencia a un grupo étnico no se elige, sino que forma parte de un proceso de identificación que para cada grupo es diferente, es decir que, más allá de los elementos de distinción étnica, el autorreconocimiento étnico es un factor clave frente a los procesos de aculturación. En un contexto hostil a la diversidad étnica, las personas intentan ocultar sus diferencias, no las expresan en el ámbito público ni como un elemento para exigir un trato diferencial, mientras que en un contexto que reconoce la diferencia institucionalmente es factible que surjan organizaciones y representantes de los grupos que entran en una dinámica de interlocución con el Estado en espacios institucionalmente consolidados.

Los procesos de identificación étnica se ven reforzados en las dinámicas de relación con la estatalidad, ya que para su reconocimiento en las instancias oficiales se debe contar con cierto grado de organización y legitimidad de los integrantes de los grupos. Estos procesos internos en los grupos están mediados por relaciones de poder y conflicto, y precisamente estas tensiones en torno a su organización y representación son los que generan unas dinámicas en las cuales se refuerzan los referentes simbólicos que determinan las fronteras culturales, es decir que para poder reclamar una serie de derechos diferenciados

se perfila la relación entre ciudadanía y cultura; esta reclamación no surge a partir de una posición individual sino mediante organizaciones sociales y políticas que se asumen como voceros de una población a través de un discurso que se nutre de aspectos lingüísticos, religiosos, patrimoniales y artísticos.

Los espacios de participación ciudadana creados para los grupos étnicos en Bogotá son un escenario de análisis ya que allí se puede identificar otro tipo de relaciones de poder y conflicto que evidencian un punto de vista distinto a la visión armoniosa de lo étnico en razón de sus elementos cohesionadores.

3. La arquitectura institucional para grupos étnicos en Bogotá. Inestabilidad o adecuación institucional

El análisis que se presenta en este capítulo busca mostrar cómo ha sido la transformación institucional para la atención de los asuntos étnicos. El capítulo permite entender lo complejo que ha sido el proceso de ajuste institucional para garantizar los derechos de los grupos étnicos, proceso marcado por avances y retrocesos, a partir de una gran cantidad de reformas institucionales en solo 15 años. Se parte de la idea de la inexistencia de espacios de participación para los grupos étnicos y de entidades encargadas de atender la diversidad étnica en Bogotá antes de la Constitución Política de 1991, ya que antes de su promulgación no existía un respaldo jurídico que agenciara la creación de espacios de participación, y por ende durante décadas no se dieron procesos de interacción con los grupos étnicos ni mucho menos de participación ciudadana en espacios institucionales, es decir que los procesos de organización y acción colectiva de estos grupos, que se daban desde décadas atrás, no encontraban una recepción institucional de sus demandas.

El objetivo del capítulo es analizar la estructura y la dinámica institucional relacionada con el tratamiento de la diversidad étnica que permite el diálogo con los grupos en Bogotá, para lo cual se presentan las características de la estructura institucional, se analizará la transformación institucional en términos de creación o supresión de entidades o dependencias en la estructura organizacional de la estatalidad en Bogotá, se registran los cambios en dos aspectos: las entidades que tienen responsabilidades con los grupos étnicos y los espacios de participación, y se busca mostrar y analizar los cambios que se han dado en la arquitectura institucional de Bogotá relacionada con los grupos étnicos.

El estudio de la estructura organizacional de la estatalidad administrativa del Distrito Capital y de los espacios de participación ciudadana y de atención a los grupos étnicos se desarrolla a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características de la institucionalidad relacionada con grupos étnicos en Bogotá? ¿Qué tipo de escenarios de

participación hay y cuáles son sus características? ¿Cuáles son las instancias encargadas de atender la diversidad étnica en la ciudad?

Uno de los productos (y que se considera uno de los aportes de este capítulo) es la elaboración de un normograma relacionado con la transformación institucional orientada a la relación de la estatalidad con los grupos étnicos, teniendo en cuenta que hasta el momento de realizar esta investigación no había trabajos sobre este tema, lo que implica un alto grado de complejidad por su dinamismo. Durante el desarrollo de la investigación se siguieron dando cambios sustantivos en la parte institucional, como por ejemplo la creación en 2019 del Consejo Consultivo y de Concertación para el Pueblo Rom o Gitano de la Kumpania de Bogotá D. C., o la reforma a los espacios de participación para las comunidades afrodescendientes, cuya última modificación se dio en 2019, es decir que el iniciar esta investigación no se sabía que se iban a dar estos cambios, lo que evidencia lo dinámico del objeto de estudio y lo pertinente de esta reflexión.

Ante la fragmentación y dispersión de la información, ya que no se ha realizado ningún estudio sobre la creación de los espacios y la arquitectura institucional para los grupos étnicos, lo primero que se hizo fue hacer un balance histórico y un análisis a las reformas institucionales que permitiera identificar las fuentes que dieran cuenta de este proceso de cambio institucional. Reunir sistemáticamente la normatividad y otros documentos pertinentes que responden a los interrogantes orientadores sirvió para conocer el funcionamiento de las entidades distritales e identificar las responsabilidades de cada una en materia de inclusión del enfoque diferencial y de participación de los grupos étnicos.

En este capítulo se evidencia que los asuntos étnicos han estado asociados al sector cultura de la administración pública desde sus inicios, es decir que, se le dio un enfoque culturalista durante los primeros años, como se expone en el capítulo cinco, ha sido por vía de la política cultural que se articularon los asuntos étnicos a la agenda pública de la ciudad bajo el discurso de la interculturalidad, en este sentido, el componente institucional para atender estos temas se solventó en la estructura de la secretaría de cultura. El trabajo de campo llevado a cabo permitió establecer que el liderazgo institucional de estos asuntos se traslada al sector gobierno en el año 2016 relegando el protagonismo del sector cultura e imprimiéndole otro enfoque a la atención de los grupos étnicos por parte de la institucionalidad.

3.1 Los asuntos étnicos en la administración pública

En el análisis se encontró que desde 2006 se vienen creando paulatinamente acuerdos y decretos distritales que posibilitan legalmente la atención de los grupos étnicos por parte de la estatalidad, al igual que las políticas de reconocimiento a la diversidad étnica. Estos cambios institucionales se dan en el periodo 2004-2019, es decir que existe una relación entre la formulación de políticas públicas relacionadas con el reconocimiento étnico y la transformación o adecuación institucional para atender estas políticas e interactuar con los grupos étnicos.

Se busca identificar las transformaciones de la institucionalidad asociada con la atención de los grupos étnicos, para lo cual se tienen en cuenta cada una de las reformas que se han dado; como se muestra, la administración distrital ha diseñado un conjunto de organismos y entidades encargadas de los asuntos étnicos, por lo que es importante conocer cuáles son y qué funciones tienen para este objetivo. En razón a esto, se presentan las características relacionadas con objetivos y funciones de las entidades encargadas de interactuar con los grupos étnicos, se estudia la estructura organizacional de la estatalidad en Bogotá relacionada con espacios de participación ciudadana y atención a los grupos étnicos, se describen los cambios ocurridos entre 2004 y 2019 que nutren la idea de que en este periodo se han dado procesos de cambio institucional que han mejorado la relación entre la estatalidad y los grupos étnicos, configurando una serie de relaciones que es pertinente conocer.

La administración de una ciudad constituye una variable de análisis que no se puede ignorar para entender algunas dinámicas sociales; esta se puede ver como una forma de entender la historia de la ciudad a partir de su transformación institucional, en este caso asociada con la cultura y los grupos étnicos,

conocer a fondo la historia del gobierno de una ciudad significa explorar en detalle la naturaleza de las instituciones que no solo hacen posible ese régimen, sino que lo historizan, esto es, que lo singularizan en el tiempo y en el espacio. Ahora bien, por lo general, las instituciones se materializan en entidades pues gobernar no es en forma alguna una actividad etérea. ¿cómo entender el discurso o la política o, aún más, el Estado, sin detenernos a examinar su materialidad, esto es, el ensamble de entidades, de instituciones, que hacen concreto e históricamente significativo el acto de gobernar (Pecha, 2006, p.5)

Su busca identificar las instituciones, y con ellas el conjunto de leyes y otras disposiciones legales y normativas que las legitiman, además de las prácticas, los procesos y las funciones que en ellas se realizan. En este sentido resulta importante precisar que para avanzar en el reconocimiento pleno de los derechos de los grupos étnicos no basta con la formulación de políticas de reconocimiento de la diferencia, sino que estas necesitan de una estructura institucional para su implementación y evaluación, por lo que en este capítulo se presentan las características de la institucionalidad responsable de los grupos étnicos.

El periodo de estudio se caracteriza porque se crea una normatividad que constituye lo que denominaremos la “institucionalidad que atiende la diversidad étnica en Bogotá”, pero que se va modificando con una serie de reformas que determinan las instancias, los procedimientos y las formas de atender la diversidad étnica hoy, es decir que antes de 2004 la legislación sobre grupos étnicos es mínima, y después de este año se dan transformaciones que paulatinamente configuran una arquitectura institucional relacionada con grupos étnicos. Trece años después de la Constitución de 1991 se integra la cuestión étnica en los Planes de Desarrollo, lo que permite generar un marco de política pública para orientar acciones hacia estos grupos que poco a poco van a ir ganando espacios de participación.

Producto del análisis de cada uno de los decretos se identificó una línea de cambio permanente que parte de la inexistencia de espacios de interlocución con los grupos étnicos, pasa por una transformación profunda de toda la estructura organizacional del sector público de la ciudad, en la cual se implementa otro enfoque, el de los derechos, y culmina con la creación de dependencias cuyas responsabilidades atañen asuntos étnicos. Como se señaló, este ha sido un proceso de cambio constante, mediante el cual no solo se han creado instancias directamente para grupos étnicos, sino que también se han suprimido espacios de participación para estos grupos.

En esta dinámica se interrelacionan dos aspectos: por un lado, un proceso de reforma administrativa, y por el otro, la importancia que adquieren los derechos culturales en el discurso de la política pública en Bogotá.

Para analizar la dinámica institucional relacionada con el tratamiento de la diversidad cultural se presentan las características relacionadas con objetivos y funciones de las entidades encargadas de interactuar con los grupos étnicos en Bogotá; para identificarlas se realizó una indagación de la estructura de la administración pública de Bogotá,

determinando un conjunto de cambios que dan cuenta de características institucionales de Bogotá para atender e implementar políticas públicas relacionadas con asuntos étnicos. De la estructura institucional se identificaron dos sectores como los más importantes: el sector gobierno y el sector cultura, sin desconocer que en otros sectores (como integración social o educación) se llevan a cabo actividades relacionadas con los grupos étnicos. Como se expone a continuación, estos dos sectores lideran y dinamizan la relación de los grupos étnicos con la administración distrital⁴⁷; aquí se debe distinguir entre las entidades oficiales que tiene como principal objetivo la interacción con los grupos étnicos, y aquellas que implementan algún tipo de acción afirmativa; por esta razón se ha seleccionado estos sectores por su importancia y jerarquía en términos de formulación de políticas y espacios de interlocución, consulta y concertación con los grupos étnicos.

Como se demuestra en esta investigación, se pasa de la inexistencia de entidades encargadas de los grupos étnicos en 2004 a un escenario en 2019 con entidades responsables de esta temática, políticas públicas, planes de acciones afirmativas que involucran a la mayoría de las instituciones oficiales, todos estos cambios se han dado en 15 años.

En todo este proceso hay un cambio central, que por su nivel y alcance se puede considerar como el principal cambio institucional: en 2006, mediante el Acuerdo 257, se transforma totalmente la organización institucional de la ciudad. La administración distrital se transformó en su estructura administrativa generando espacios de participación y concertación con la ciudadanía en todos los sectores (educación, planeación, gobierno, hábitat, salud, integración social, cultura, etc.). Este cambio es fundamental ya que reconstituye toda la estructura organizacional y administrativa de la ciudad, generando procesos de descentralización administrativa y de participación ciudadana.

Un cambio de orientación en la administración pública que integró el enfoque de derechos para la ciudadanía y una serie de compromisos adquiridos en el plano internacional por parte de Bogotá como la Agenda 21, agenciaron que,

⁴⁷ Es importante resaltar que aunque durante este periodo otros sectores han implementado acciones claves para el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos, los dos sectores que lideran estas acciones son Gobierno y Cultura, de ahí que centremos el estudio allí. De dichas acciones se destacan los programas de Casas de Pensamiento Intercultural de la Secretaría de Integración Social, y el de protección de lenguas de la Secretaría de Educación (dirección de inclusión e integración).

en el año 2006 se reformará su estructura administrativa con el fin de optimizar la organización interinstitucional y la distribución sectorial de competencias y con el propósito de diseñar un sistema de gobierno local enfocado en la protección y garantía de los derechos de los habitantes de la ciudad. (Ramírez, 2011, p.12)

Este proceso de transformación se dio mediante el Acuerdo 257 de 2006 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”. Esta reforma propició una serie de cambios en la organización y las funciones de todas las entidades distritales, por lo que resulta fundamental para la presente investigación, ya que da cuenta de una reforma administrativa que rediseñó la estructura de la administración distrital creando dependencias con responsabilidades sobre los asuntos étnicos de la ciudad.

Después de la reforma propiciada mediante el Acuerdo 257 de 2006⁴⁸, la estructura, la organización y el funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá D. C. cambiaron y la administración pública quedó organizada en 14 sectores, así: 1) Gestión pública, 2) Gobierno, 3) Hacienda, 4) Planeación, 5) Desarrollo económico, industria y turismo, 6) Educación, 7) Salud, 8) Integración social, 9) Cultura, recreación y deporte, 10) Ambiente, 11) Movilidad, 12) Hábitat, 13) Mujer, y 14) Seguridad.

A partir de esta nueva forma de organización se indagó por las transformaciones sobre la responsabilidad de los diferentes sectores en la relación con los grupos étnicos, y se encontró que los dos sectores encargados de dinamizar la relación con dichos grupos son: 1) el sector cultura, el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, en la Secretaría de Cultura, y 2) el sector gobierno, la Subdirección de Asuntos Étnicos y la Gerencia de Etnias, como entidades separadas pero en el interior de la Secretaría Distrital de Gobierno. En estas tres entidades recae la responsabilidad de abordar los asuntos étnicos en la administración distrital.

Como referentes para estudiar las características de la relación entre la institucionalidad del Distrito y los grupos étnicos se han identificado tres escenarios de la administración distrital: a) la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Secretaría de Gobierno, b) la Gerencia de Etnias del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y c) el Sistema

⁴⁸ Y su posterior modificación por el Acuerdo 637 de 2016.

Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, en especial los Consejos Distritales de Cultura de Grupos Étnicos.

Tabla 16. Entidades con responsabilidades con los asuntos étnicos en Bogotá

Secretaría de Gobierno – Subdirección de Asuntos Étnicos	Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio	Gerencia de Etnias IDPAC
Implementar las políticas, planes, programas y proyectos orientados a la promoción y garantía de los derechos y libertades individuales y colectivas de las comunidades étnicas residentes en Bogotá.	Son escenarios de encuentro, deliberación y concertación entre el Estado y la ciudadanía, acerca de políticas, planes, programas y líneas estratégicas de inversión en materia cultural.	Garantizar el desarrollo de los procesos de participación de los grupos étnicos de la ciudad, para generar una cultura no discriminatoria.
Elaborar y socializar estrategias distritales para el reconocimiento y apropiación social de las comunidades y minorías étnicas.	Formular concertadamente los lineamientos de las políticas en arte, cultura y patrimonio.	Asesorar y acompañar a las organizaciones y grupos étnicos en las instancias de participación para la formulación de los planes, programas y proyectos.
Organizar, articular y coordinar acciones distritales para la protección de las costumbres, tradiciones y cultura de las comunidades étnicas en Bogotá.	Concertar y priorizar las líneas de inversión.	Apoyar y fortalecer los procesos e iniciativas de los grupos y organizaciones étnicas del Distrito, según la misión y los objetivos institucionales.
Diseñar, formular y ejecutar proyectos y programas tendientes a la reconstrucción de las memorias ancestrales y de autorreconocimiento de las comunidades étnicas residentes en Bogotá.	Proponer e implementar mecanismos de control social para el seguimiento y la evaluación de las metas y los objetivos de las políticas culturales, y promover la participación amplia y pluralista de las comunidades en el desarrollo cultural.	Recopilar y documentar de manera sistemática los procesos desarrollados con los grupos y organizaciones étnicas en cada una de las localidades.

Evaluar y hacer seguimiento al impacto y la oportunidad de las políticas y estrategias distritales trazadas en materia de atención y protección a las comunidades étnicas residentes en Bogotá.	Propender por el reconocimiento, el restablecimiento y la garantía de los derechos y libertades culturales.	Promover la construcción de redes de entidades públicas y privadas y de organizaciones no gubernamentales de concertación de etnias en los niveles distrital y local.
Promover la investigación social y la gestión del conocimiento sobre las comunidades y minorías étnicas en Bogotá.	Promover la participación amplia y pluralista de las comunidades en el desarrollo cultural.	Mantener actualizada la base de datos de los actores que tienen relación con los grupos y organizaciones étnicas.

Fuente: Decreto 004 de 2008, Decreto 411 de 2016, Decreto 455 de 2009.

Estos elementos determinan el protagonismo de estas dependencias en la formulación e implementación de políticas asociadas con la interculturalidad. En estas instancias se agencian políticas, programas que fortalecen los discursos y prácticas y se promueve la participación ciudadana, así como la concertación de las decisiones relacionadas con los grupos étnicos y la posibilidad de hacer seguimiento de las políticas bajo la figura del control social; en este sentido, este componente de la investigación busca establecer la importancia de estas entidades en el diálogo entre los grupos étnicos y la estatalidad en Bogotá.

Los cambios en términos de espacios de participación y entidades encargadas de los grupos étnicos se pueden observar comparativamente en los siguientes esquemas (gráfico 2 y 3), en los cuales se resaltan tres momentos clave en la adecuación institucional para la participación de los grupos étnicos.

Es importante resaltar que para 2003 no existían entidades públicas encargadas de los asuntos étnicos de la ciudad ni espacios de participación, mientras que entre el 2006 y el 2008 el panorama institucional era el siguiente:

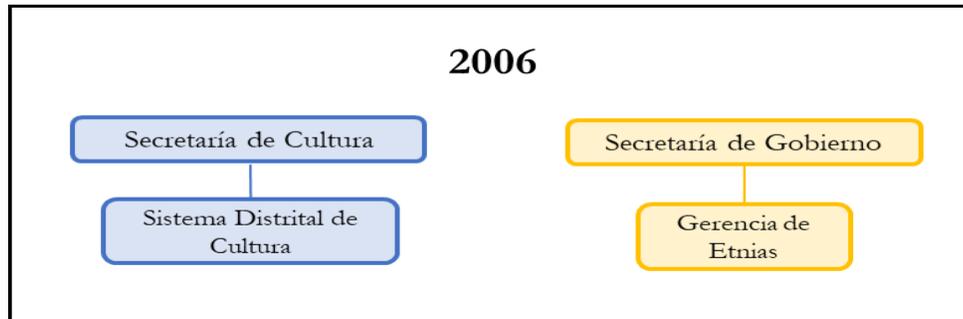


Figura 10. Arquitectura Institucional asuntos étnicos 2006 - 2008.

Y posteriormente se dieron las siguientes transformaciones:

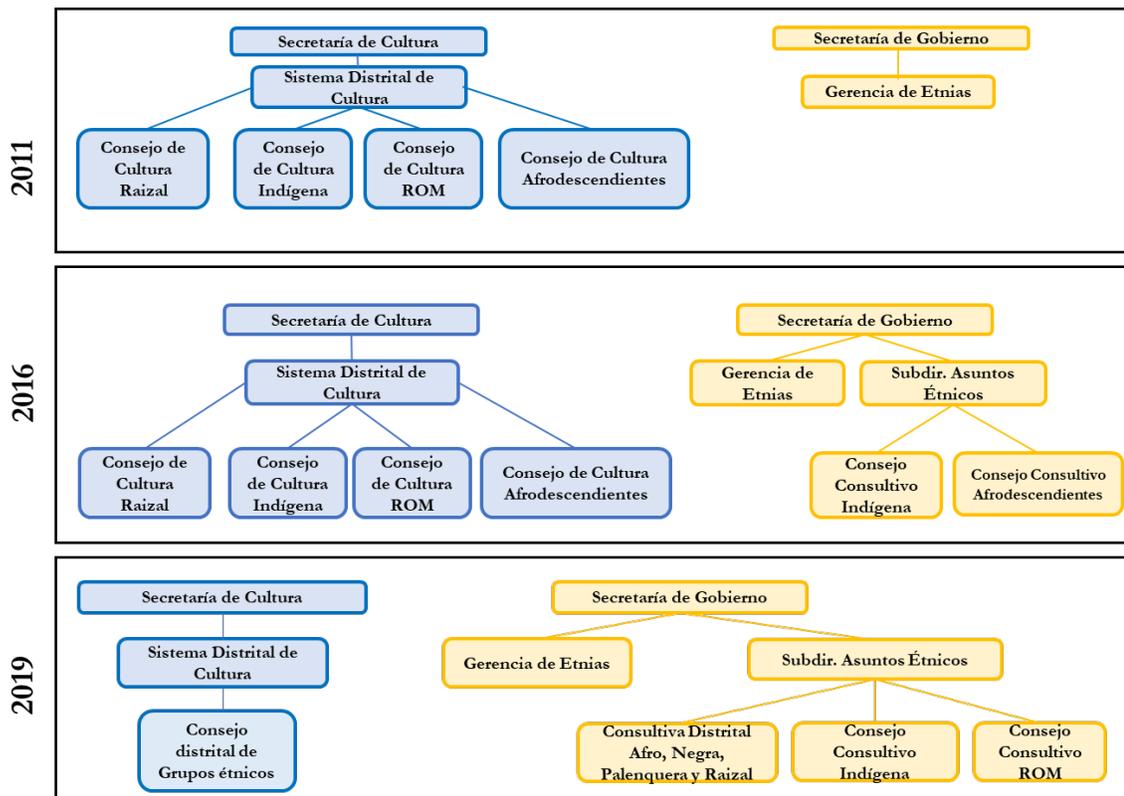


Figura 11. Arquitectura institucional asuntos étnicos Bogotá.

Fuente: elaboración propia.

Institucionalmente se ve un proceso de reducción de espacios en Cultura y la creación de espacios en Gobierno, es decir, un traslado de las responsabilidades de un sector a otro, sin embargo, este cambio institucional no ha repercutido en contrarrestar el enfoque culturalista de las políticas. En el modelo de 2011 operan cuatro consejos en el sector cultura –uno para cada grupo– y ningún espacio en gobierno; en la estructura de participación de 2016 operan cuatro consejos en cultura –uno por cada grupo– y dos en gobierno, uno para afrodescendientes y otro para indígenas; en el tercer y actual modelo de 2019 opera un solo Consejo en Cultura para los cuatro grupos y tres en Gobierno, uno para cada grupo excepto los raizales que quedaron integrados en la Consultiva Distrital Afrodescendiente.

3.1.1 Sector cultura

El sector cultura ha tenido una serie de transformaciones en las cuales le ha dado un gran protagonismo a aspectos relacionados con el reconocimiento y la participación de los grupos étnicos. Teniendo en cuenta el periodo de estudio se ha identificado un conjunto de normas distritales que evidencian el carácter dinámico que ha tenido el sector cultura durante los últimos veinte años, y se presentan las características en las que está organizado el sector de la cultura en relación con los grupos étnicos en el nomograma elaborado para entender los cambios en el sector cultura en los últimos años, como se ve en la tabla 17, entre 1994 y 2018 se han dado 10 reformas.

Tabla 17. Normograma y cambios institucionales sector cultura

Norma	Fecha	Objeto
Decreto 462	1994	Por el cual se establece el Sistema Distrital de Cultura, se crean el Consejo Distrital de Cultura y los Consejos Locales de Cultura
Decreto 781	1998	Por el cual se establece el Sistema Distrital de Cultura y los Sistemas Locales de Cultura
Decreto 996	1999	Modifica el Decreto 781 de 1998 en el sentido de incluir un representante de las comunidades negras
Decreto 221	2002	Por el cual se establece el Sistema Distrital de Cultura
Decreto 558	2006	Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD) y se dictan otras disposiciones
Decreto 627	2007	Por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio
Decreto 455	2009	Por el cual se modifica, adiciona y reglamenta el Decreto Distrital 627 de 2007, por medio del cual se reformó el Sistema Distrital de Cultura, y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio
Decreto 102	2013	Se asignaron funciones para la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
Decreto 037	2017	Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, y se dictan otras disposiciones
Decreto 480	2018	Por medio del cual se modifica, adiciona y reglamenta el Decreto Distrital 627 de 2007, "Por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio

Fuente: elaboración propia.

Como se evidencia, una de las características del sector cultura es su constante cambio y dinamismo, pues desde su creación se ha transformado constantemente; de todos estos cambios interesa resaltar los relacionados con la participación ciudadana de los grupos étnicos.

En resumen, el Decreto 221 de 2002 establece el Sistema Distrital de Cultura; en el 558 de 2006 se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la SDCRD; el 627 de 2007 reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio; el 455 de 2009 modifica, adiciona y reglamenta el Decreto

Distrital 627 de 2007. El Decreto 102 de 2013 modifica y adiciona el Decreto 558 de 2006 y se asignan unas funciones para la SDCRD, en el marco del Plan de Desarrollo 2012-2016. El Decreto 037 de 2017 modifica la estructura organizacional de la SDCRD, y el 480 de 2018 modifica, adiciona y reglamenta el Decreto Distrital 627 de 2007; en este sentido, se considera la creación del Sistema Distrital de Cultura como una línea de cambio institucional dentro de la Secretaría de Cultura.

En la tabla se presentan las funciones y dependencias de la Secretaría de Cultura relacionadas con la diversidad étnica y que demuestran que es una de las instancias encargadas de los asuntos étnicos en Bogotá.

Tabla 18. Funciones de la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte

Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte
Formular estrategias para garantizar la conservación y el enriquecimiento de la creación y las expresiones culturales propias de la ciudad diversa en su conformación étnica, sociocultural e histórica.
Impulsar estrategias para garantizar el desarrollo de expresiones artísticas que interpreten la diversidad cultural de los habitantes del Distrito Capital.
Liderar la formulación de políticas públicas orientadas a garantizar y restablecer los derechos culturales y a contribuir al desarrollo de la cultura de los derechos, así como la formulación de la Política Pública de Cultura Ciudadana y Democrática.
Subsecretaría de Gobernanza
Coordinar las acciones necesarias para dinamizar el funcionamiento de las instancias, espacios y procesos del Subsistema de Cultura de grupos étnicos y sectores sociales y etarios.
Dirigir estrategias, planes, programas y proyectos orientados a identificar, reconocer, fomentar, sensibilizar, formar, promover y difundir el arte, la cultura y el patrimonio en los diferentes grupos poblacionales.
Dirección de Asuntos Locales
Generar acciones para dinamizar el funcionamiento de las instancias, espacios y procesos del Subsistema Local de Arte, Cultura y Patrimonio.
Diseñar y ejecutar estrategias, planes, programas y proyectos orientados a identificar, reconocer, fomentar, sensibilizar, formar, promover y difundir el arte, la cultura y el patrimonio en los diferentes grupos poblacionales.
Coordinar, hacer seguimiento y análisis del proceso y los espacios de participación en los campos del arte y la cultura que establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio.
Dirección de Arte, Cultura y Patrimonio – Subdirección de Arte, Cultura y Patrimonio
Formular lineamientos que promuevan, fomenten y fortalezcan escenarios para la transformación de imaginarios sobre la diversidad, interculturalidad y cultura democrática.

Fuente: elaboración propia.

3.1.2 Sector gobierno

El otro sector de la administración pública que tiene responsabilidades directas con los grupos étnicos es el sector gobierno, en el cual se hará referencia a tres instancias: 1) la Subdirección de Asuntos Étnicos, 2) la Gerencia de Etnias del IDPAC, y 3) los Consejos Consultivos de Concertación.

En este sector se presentan unas particularidades en relación con los espacios de participación para los grupos étnicos, propiciadas por la dinámica que ha tomado la cuestión étnica en Bogotá. Como se evidencia en el siguiente normograma (tabla 19), en la estructura institucional se han dado varios cambios para garantizar los derechos de los grupos étnicos.

Tabla 19. Normograma grupos étnicos sector gobierno

Norma	Fecha	Objeto
Acuerdo 257	2006	Estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá.
Acuerdo 004	2008	Manual de Funciones del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC)
Decreto 612	2015	Crea el Consejo Consultivo y de Concertación para los Pueblos Indígenas en Bogotá.
Decreto 248	2015	Crea el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
Decreto 411	2016	Modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno.
Acuerdo 637	2016	Modifica el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 474	2019	Crea la Comisión Consultiva de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Bogotá.
Decreto 817	2019	Crea el Consejo Consultivo y de Concertación para el Pueblo Rom o Gitano de la Kumpania de Bogotá.

Fuente: elaboración propia.

Al igual que en el sector cultura, acá el Decreto 257 de 2006 también es central, ya que, como se mencionó, genera una nueva forma de organización en todas las entidades del Distrito. Este año se crea la Secretaría de Gobierno, que posteriormente se modificará por el Decreto 637 de 2016, y luego con el 411 de 2016, los cuales definen la estructura

organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno, estableciendo su naturaleza, objeto y funciones. Una de las funciones que se asignan a esta dependencia está relacionada con el objeto de investigación, “Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos orientados a la promoción y garantía de los derechos, deberes y libertades individuales y colectivas de las comunidades étnicas residentes en Bogotá D. C.” (literal h, Artículo 52, Acuerdo 637 de 2016). El Decreto 411 de 2016 asigna para la Subdirección de Asuntos Étnicos las funciones que se muestran en la tabla 20.

Tabla 20. Funciones Subdirección Asuntos Étnicos

1. Implementar los planes, políticas, programas y proyectos orientados a la promoción y garantía de los derechos, deberes y libertades individuales y colectivas de las comunidades étnicas residentes en Bogotá.
2. Elaborar y socializar estrategias distritales para el reconocimiento y la apropiación social de las comunidades y minorías étnicas el Distrito Capital.
3. Organizar, articular y coordinar acciones distritales para la protección de las costumbres, tradiciones y cultura de las comunidades étnicas residentes en Bogotá.
4. Diseñar, formular y ejecutar proyectos y programas tendientes a la reconstrucción de las memorias ancestrales y de autorreconocimiento de las comunidades étnicas residentes en Bogotá, para fomentar una cultura no discriminatoria y el respeto por las costumbres y cosmovisiones de estos grupos, de conformidad con sus derechos constitucionales.
5. Evaluar y hacer seguimiento al impacto y la oportunidad de las políticas y estrategias distritales trazadas en materia de atención y protección a las comunidades étnicas residentes en Bogotá, con el fin de ajustar los planes y programas dirigidos a esta población.
6. Promover la investigación social y la gestión del conocimiento sobre las comunidades y minorías étnicas del Distrito Capital, para cualificar el impacto de las políticas públicas que buscan su reconocimiento.

Fuente: Decreto 411 de 2016.

Estas seis funciones dan cuenta de la centralidad de esta instancia para el diálogo con los grupos étnicos, y se complementan por la Gerencia de Etnias del IDPAC, que forma parte del Sector Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. Según los Acuerdos 257 de 2006 y 637 de 2016, el IDPAC es un instituto adscrito a la Secretaría Distrital de Gobierno,

que surgió de la transformación del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD), ampliando sus funciones y ajustando su estructura a las nuevas necesidades de la ciudad.

Tabla 21. Funciones Gerencia de Etnias

1. Garantizar el desarrollo de los procesos de participación de los grupos étnicos de la ciudad, para generar una cultura no discriminatoria, en concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital y la normatividad vigente.
2. Asesorar y acompañar a las organizaciones y grupos étnicos en las instancias de participación para la formulación de los planes, programas y proyectos.
3. Apoyar y fortalecer los procesos e iniciativas de los grupos y organizaciones étnicas del Distrito, según la misión y los objetivos institucionales.
4. Recopilar y documentar de manera sistemática los procesos desarrollados con los grupos y organizaciones étnicas en cada una de las localidades.
5. Promover la construcción de redes de entidades públicas y privadas y de organizaciones no gubernamentales de concertación de etnias en los niveles distrital y local.
6. Mantener actualizada la base de datos de los actores que tienen relación con los grupos y organizaciones étnicas.

Fuente: Acuerdo 004 de 2008.

El objeto del IDPAC es garantizar el derecho a la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, atendiendo los planes, políticas y programas que se definan en estas materias (Artículo 53, Acuerdo 257 de 2006). Además, tiene como misión garantizarle a la ciudadanía del Distrito Capital el derecho a la participación incidente y fortalecer las organizaciones sociales mediante información, formación y promoción, para la construcción de la democracia. En relación con los grupos étnicos, el IDPAC tiene como función liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva étnica (Literal I, Artículo 53, Acuerdo 257 de 2006).

El Acuerdo 004 de 2008 modifica el Literal a) del Artículo 12 del Acuerdo 002 de 2007, “por medio del cual se establece el objeto, la estructura organizacional y las funciones del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal”. Dentro del IDPAC, la Gerencia de Etnias es la encargada de dinamizar la relación con los grupos étnicos, liderar, orientar y coordinar acciones para enriquecer los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva étnica; en este sentido, trabaja con los grupos afrodescendientes, indígenas, raizales, palenqueros y gitanos.

3.2 Reformas... reformas... reformas. El cambio institucional

Para el estudio de la dinámica de cambio institucional se plantea la siguiente periodización, que se organiza en tres grupos: a) los antecedentes, que presentan las características institucionales antes de la creación de la Secretaría de Cultura y que comprenden los decretos 462 de 1994, 781 de 1998, 996 de 1999, 221 de 2002 y 558 de 2006; b) los instaurativos, que dan cuenta de la creación de la Secretaría de Cultura y las principales dependencias y espacios de participación para los 4 grupos étnicos en la garantía de sus derechos culturales, que contemplan los decretos 627 de 2007 y 455 de 2009, y c) los reformistas, que se dan recientemente y que modifican aspectos directamente relacionados con los grupos étnicos, como los consejos de cultura, mediante los decretos 037 de 2017 y 480 de 2018.

3.2.1 Antecedentes

A nivel nacional los antecedentes relacionados con las entidades encargadas (responsables) de la cultura se remontan a Colcultura y su posterior transformación en el Ministerio de Cultura, y la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura–, mientras que en Bogotá un referente importante es el Instituto Distrital de Cultura y Turismo y su posterior transformación en la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD).

Para entender la situación actual en este sector es preciso tener en cuenta algunos antecedentes institucionales. Baquero, Rincón y Rodríguez (2006) identifican dos entidades previas al Instituto que gestionaron la cultura y el turismo: la Sección Cultural de la Secretaría de Educación y el Instituto Distrital de Turismo (IDCT):

fue a comienzos de 1978 cuando la labor de estas dos entidades fue articulada en un solo organismo: el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, a partir de entonces, este sería el responsable de promover, programar, integrar, coordinar y financiar las actividades culturales y turísticas de Bogotá. (p.20)

Concebido como el principal referente de las políticas culturales, el antecedente institucional más importante es la creación del Instituto Distrital de Cultura y Turismo creado en 1978, “institución que poco a poco fue convirtiéndose en un foco de la expresión cultural de la ciudad” (Baquero, Rincón y Rodríguez, 2006, p.19).

En el periodo de su existencia el IDTC modificó su estructura orgánico-funcional de manera significativa al menos de cinco veces desde su creación: 1988, 1990, 1995, 1998 y 2001.

En Bogotá junto a modificaciones arquitectónicas, ambientales y paisajísticas se ha vivido una indudable transformación cultural en las últimas décadas. La preocupación en el Distrito Capital por consolidar políticas públicas en torno a una mayor participación de los ciudadanos en actividades que permitan apropiarse de la ciudad como un espacio de creatividad, recreación y goce generó el surgimiento de instituciones como el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, IDTC, en 1978. (Pecha, 2006, p.9)

En 1994, con el Decreto 462 se crea un sistema de participación ciudadana en el sector cultura, y desde entonces este sistema se ha venido transformando. Los decretos 781 de 1998, 996 de 1999 y 221 de 2002 establecen las características del Sistema Distrital de Cultura, se crea el Consejo Distrital de Cultura y los Consejos Locales de Cultura; el Decreto 781 permite la armonización con el Sistema Nacional de Cultura establecido por la Ley General de Cultura en 1997.

Posteriormente, en los decretos 996 de 1999 y 564 de 1999 se reconoce la participación de un representante de las comunidades negras en estos espacios. En el Decreto 221 de 2002 no se hace mención a los raizales y sí a los indígenas, afrodescendientes y rom, lo cual puede estar asociado con que a la fecha no se había dado un proceso de diferenciación étnica agenciado por el propio grupo raizal, quienes tuvieron su primer reconocimiento en el Consejo de Cultura Local de Teusaquillo. Aunque en estos primeros decretos se reconoce la creación de esta instancia de participación, concertación y decisión de la política cultural de Bogotá, no es específica para los grupos étnicos, sino que se permite la participación de un representante en el Consejo Distrital de Cultura, es decir que la participación de los grupos étnicos inicia con la representación en este Consejo.

Un hecho característico de este periodo es que hasta 2006 el sector cultura estuvo articulado con el de turismo, mediante el Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

Posteriormente la cultura se desliga del turismo y se articula con deporte y recreación, creándose la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte, a la cual se le delegó la responsabilidad de responder por temas relacionados con la cultura, las artes y el patrimonio, por un lado, y con la recreación y el deporte por el otro.

A partir de estos antecedentes se deben tener en cuenta dos referentes para el análisis institucional de este sector: por un lado, la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte, entidad burocrática en la que se formulan políticas y se realizan las acciones en los campos de la cultura, y por el otro, el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, entendido como el conjunto de instancias de participación ciudadana en todas las áreas y campos de la cultura. En la Alcaldía Mayor de Bogotá el sector cultural se apoya tanto en la teoría de los campos y subcampos de las artes, del patrimonio, de las prácticas culturales, etc. como en la teoría de sistemas, para los consejos de cultura, con el fin de organizar estas instancias de participación.

3.2.2 Instaurativos

En esta etapa se destacan tres decretos: el 558 de 2006 –que determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la SDCRD–, el 627 de 2007 –que crea el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio– y el 455 de 2009, que modifica el componente poblacional en cuanto al reconocimiento de identidades colectivas asociadas con la diversidad cultural.

En 2007 (Decreto 627) se creó el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio como un escenario de interacción entre los diferentes agentes del campo cultural; en este se definen quiénes son los agentes del campo, los espacios de participación y concertación denominados Consejos de Cultura y los procesos que articulan estos agentes. En 2009 (Decreto 455) se realizan ajustes al diseño del Sistema, creando 5 subsistemas: Artes; Patrimonio cultural; Equipamientos culturales; Subsistema local de arte, cultura y patrimonio; y Consejos de cultura de grupos étnicos, sectores sociales y etarios, cuyo propósito es crear espacios de participación ciudadana con cada uno de los grupos reconocidos en el enfoque poblacional diferencial, es decir que los documentos de enfoque poblacional son el soporte de esta transformación.

Es importante resaltar los cambios que se dan sobre grupos culturales entre estas dos normatividades. Teniendo en cuenta que una de las preguntas centrales de esta investigación es, ¿cómo se dio el proceso de definición de los grupos con los cuales se

entablaría un proceso de diálogo y participación ciudadana?, los decretos 627 de 2007 y 455 de 2009 son importantes, ya que en ellos se registran las formas de definir la diversidad poblacional y cultural.

Para tener claras las diferencias entre los dos decretos, en la tabla 22 se presenta un comparativo para identificar los cambios que se dieron sobre la clasificación de las poblaciones culturalmente diferenciadas; este punto es importante porque determinará a qué tipo de identidades colectivas se les dará un espacio de participación ciudadana.

Tabla 22. Cambios en la clasificación de las identidades colectivas en Bogotá

Decreto 627 de 2007	Decreto 455 de 2009
<p>Subsistema de culturas de grupos y comunidades étnicas y campesinas, mujeres, poblaciones y sectores rurales y sociales</p>	<p>Subsistema de cultura de grupos étnicos y sectores sociales y etarios</p>
<p>Garantiza una interacción equitativa y una voluntad de convivir mediante políticas que favorezcan la inclusión, la participación, la equidad tanto de género como étnica, la garantía y el restablecimiento de los derechos culturales de <i>sujetos</i> históricamente invisibilizados, marginados y discriminados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - comunidad negra, - grupos indígenas, - pueblo rom - pueblo raizal, - comunidades campesinas, - mujeres, - personas en condición de discapacidad, - niños y niñas, jóvenes, - adultos y adultas mayores, - sectores rurales, - sectores sociales LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas), - culturas de grupos urbanos y populares (artesanos, tatuadores), - comunicadores comunitarios. 	<p>Garantiza una interacción equitativa y una voluntad de convivir mediante la construcción colectiva de políticas que favorezcan el reconocimiento, la inclusión, la participación, la equidad, la garantía y el restablecimiento de los derechos culturales de <i>poblaciones</i> que han sido históricamente invisibilizadas, marginadas y discriminadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - grupos étnicos (indígenas, comunidades negras, pueblo rom y pueblo raizal), - sectores sociales (mujeres, comunidades campesinas y rurales, personas en condición de discapacidad, sectores LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas), - sectores etarios (jóvenes, adultos y adultos mayores).

Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en el análisis del cambio entre el Decreto 267 de 2007 y el 455 de 2009, surge el interrogante sobre ¿cuántos grupos se quedan por fuera de esta clasificación? En el caso de los grupos étnicos existe una legislación del orden nacional que legitima esta selección en Bogotá. Un punto central del tema del reconocimiento de la diversidad radica en cuáles grupos reconocer y cuáles no; en Bogotá este elemento sirve para ver dos cambios interesantes en las propuestas:

- El principal cambio es la clasificación en tres grandes grupos y la exclusión que se hace de cultura de grupos urbanos y populares (artesanos, tatuadores), un segundo elemento de análisis es el cambio la frase “otros sujetos históricamente invisibilizados, marginados y discriminados”, por, “poblaciones que han sido históricamente invisibilizadas, marginadas y discriminadas”, es decir que se resalta el cambio de denominación de *sujeto* a *población* que tiene implicaciones en el modelo de política que se implementa (Chatterjee, 2011).
- La creación del Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio (decretos 627 de 2007 y 455 de 2009) como estructura que dinamiza el Subsistema de Cultura de Grupos Étnicos y Sectores Sociales y Etarios, compuesto por mesas de participación ciudadana denominadas Consejos Distritales de Cultura (indígenas, poblaciones y comunidades negras, raizal, gitano (rom), mujeres, rural y campesina, población en condición de discapacidad, LGBT, adulto mayor y jóvenes), cada una de estas mesas cuenta con representantes de los diferentes grupos, constituyéndose en un ámbito clave para el diálogo entre la administración distrital y los grupos étnicos.

El Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio es la interacción social dinámica y organizada entre los agentes culturales, organismos y organizaciones de los campos del arte, la cultura y del patrimonio (Artículo 1º, Decreto 627 de 2007). El Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio está encargado de promover, articular y regular de manera concertada y corresponsable la interacción social entre los agentes culturales, organismos y organizaciones involucrados en los procesos de participación, planeación, fomento, organización, información y regulación propios de los campos del arte, la cultura y el patrimonio. Este Sistema facilita la adecuada administración y gestión de las políticas públicas orientadas al desarrollo cultural de la ciudad y de la ciudadanía, y además permite la movilización de voluntades, el desarrollo de iniciativas y el diálogo de las organizaciones sociales con las autoridades públicas en los campos respectivos (Artículo 2º, Decreto 627 de 2007).

Hasta 2018 existían en el Sistema Distrital de Cultura 43 consejos o espacios de participación ciudadana, en todos los campos que lo conforman y que se organizan de la siguiente forma.

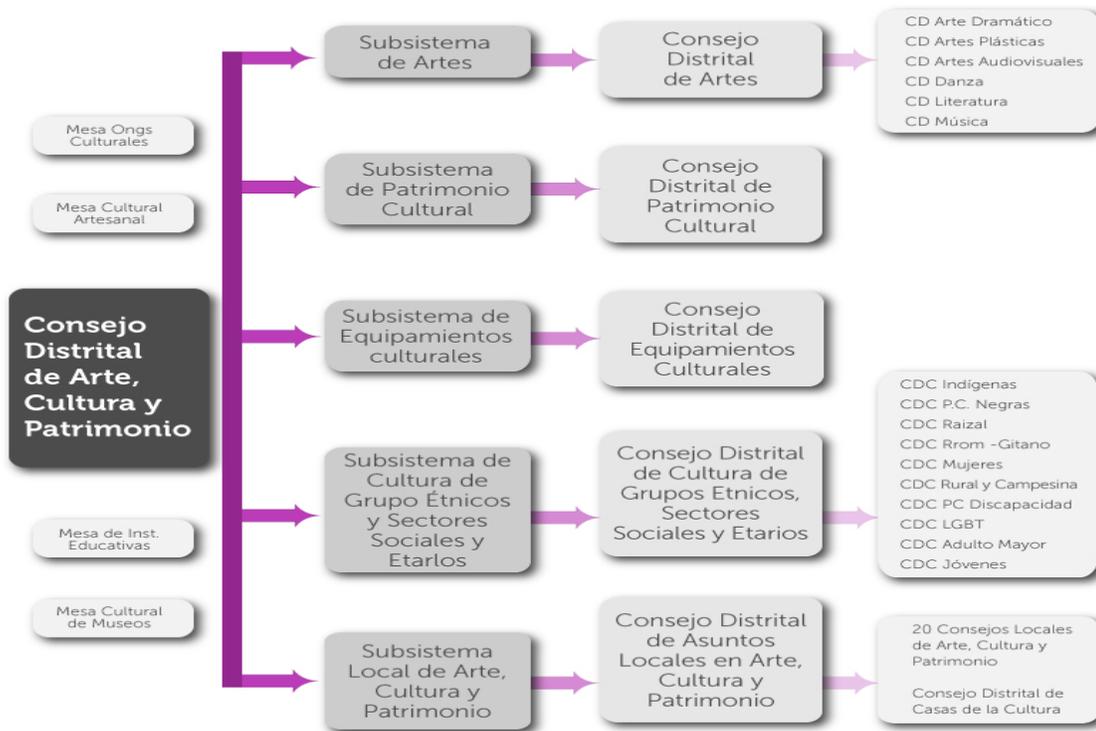


Figura 12. Espacios de participación Sistema Distrital de Cultura⁴⁹.

Esta estructura de participación ciudadana promueve un escenario institucional en el que se reconoce la diversidad, la forma en que se hace este reconocimiento es a través de etiquetas abrazantes que intentan presentar una clasificación de esta diversidad, acá es clave tener en cuenta los documentos del Enfoque Poblacional Diferencial como el principal dispositivo de política pública elaborado por la Secretaría de Cultura para sustentar esta clasificación y que es objeto de crítica en esta investigación, con lo cuales se sustenta la clasificación de la diversidad de la ciudad con fines de política pública.

⁴⁹ <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/participacion-distrital/sistema-distrital-de-arte-cultura-y-patrimonio>

3.2.3 Reformistas

En este periodo encontramos dos transformaciones: por un lado, los cambios en el sector cultura que reducen los espacios de participación, y por el otro, la creación de espacios de participación en el sector gobierno.

Los cambios en el sector cultura están asociados con los Decretos 037 de 2017 y 480 de 2018, los cuales muestran que después de llevar una dinámica de creación de espacios de participación y de impulsar el enfoque de interculturalidad en las políticas culturales, se da un cambio de orientación tanto en la política cultural como en el Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio.

Primero, la creación de la dependencia encargada de la cultura ciudadana y la supresión de la dependencia “prácticas culturales”, la cual se encargaba de los asuntos de diversidad cultural de los grupos poblacionales.

El Decreto 037 de 2017 modifica la estructura organizacional de la SDCRD suprimiendo el espacio que se había diseñado específicamente para atender la diversidad cultural y creando otra instancia denominada Dirección de Cultura Ciudadana para darle soporte a la política de cultura ciudadana, eje central de la política cultural en el periodo 2016-2020. Como se expone en el Plan de Desarrollo (2016-2020), dicha política está fundamentada en el acatamiento de normas, es decir que se suprime la Subdirección de Prácticas Culturales y se crea la Dirección de Cultura Ciudadana, aspecto relacionado con lo expuesto en el capítulo 5 acerca de la fundamentación conceptual de las políticas de diversidad étnica en Bogotá, que demuestra la tensión entre dos líneas de política pública: una asociada con la cultura ciudadana relacionada con el comportamiento cívico, y la otra relacionada con el multiculturalismo.

Segundo, mediante el Acuerdo 480 de 2018 se cambia la estructura de los consejos de cultura. La principal reforma al sistema de participación tiene que ver con los consejos poblacionales, por ejemplo, para el caso de poblaciones se pasa de 10 a 3 consejos, y para lo étnico, de 4 consejos –1 por cada grupo étnico– se pasa a un consejo para todos los grupos étnicos, disminuyendo el número de consejeros y la representatividad de cada grupo en el Consejo.

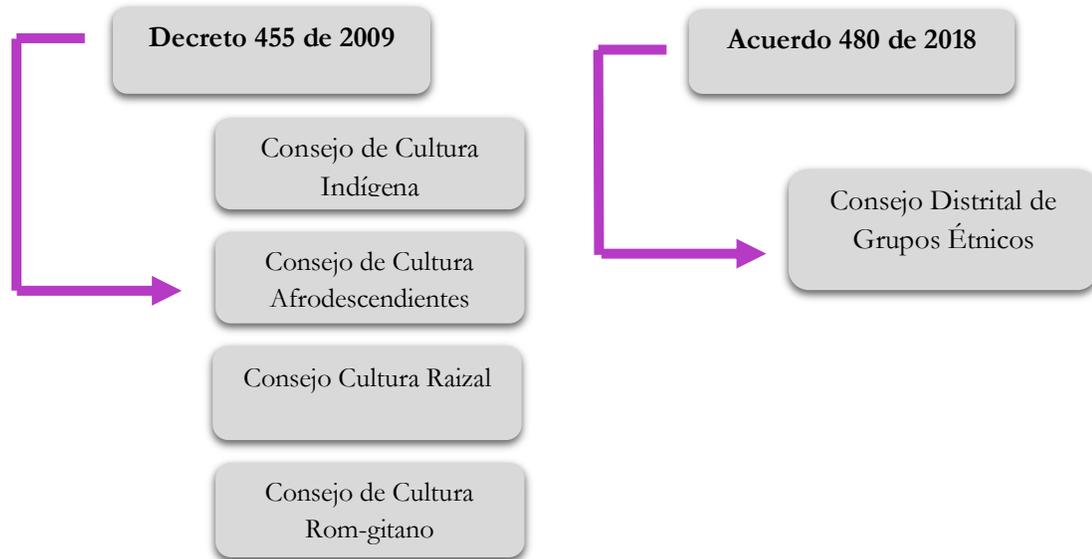


Figura 13. Reforma espacios de participación grupos étnicos.

Diego: ¿Qué opina de las reformas a los Consejos de Cultura?

Lideresa gitana: para mí es negativo, yo siempre me quejé porque yo creo que cada grupo es diferente y cada grupo tiene que tener su representación distrital, por el momento yo hago parte o soy la representante del Consejo Distrital Poblacional para Grupos Étnicos, o sea yo represento a los indígenas, a los afros, a todos. (Entrevista 13. 2019)

Lo planteado por esta lideresa muestra la complejidad en los procesos de participación de los grupos étnicos con la reforma de 2018 que suprime espacios de participación.

Se puede decir que con estos dos cambios –reformas de 2017 y 2018– se reducen los espacios de participación en el sector cultura, en especial para los grupos étnicos, y además se impulsa el modelo de cultura ciudadana. Es importante resaltar esto ya que la creación del subcampo de las prácticas culturales estaba orientado a la interculturalidad, mientras que el enfoque de cultura ciudadana en este periodo (2016-2020) no integra esta perspectiva de la interculturalidad y se le da prioridad a la cultura cívica; esta reforma cambia las dinámicas de participación de los grupos étnicos afectando espacios ganados con el argumento de la racionalidad burocrática y la eficiencia administrativa.

Estos cambios evidencian que el reconocimiento poblacional ha sido un aspecto de constante tensión por establecer quiénes quedaban dentro de estas clasificaciones de la

diversidad; es mediante el Enfoque Poblacional Diferencial que se hace la clasificación de la población, es decir que hay una relación entre las políticas de diversidad étnica y las transformaciones institucionales.

Diego: en la Secretaría de Cultura hubo una fusión de los Consejos de Cultura, o sea que ya no existen los Consejo de Cultura Afro, Raizal, Indígena y Rom, sino que los fusionaron en el Consejo Distrital de Cultura de Grupo Étnicos en este periodo de gobierno (2016-2020).

Lideresa afrodescendiente: es que hay hechos y consecuencias ¿no? Entonces a veces es muy difícil la interlocución porque hay unos líderes muy loables que han venido de la lucha, hay otros que solo son oportunistas, lo que yo te decía, entonces es muy difícil el tema de participación y había mucho confronte y hay mucha mezquindad de los funcionarios públicos, de la mayoría de los funcionarios públicos (Entrevista 2019).

Los Consejos de Cultura han sido el principal escenario de participación ciudadana en el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio desde su creación en 1994. Hasta el año 2009 se crea un conjunto de espacios para los grupos étnicos, uno por cada una de las identidades colectivas reconocidas por medio del enfoque poblacional diferencial.

Los Consejos de Cultura para cada grupo étnico: Raizal, Afrodescendiente, Indígena y Rom, como espacios de participación y concertación, funcionaron durante 10 años: desde 2010 hasta su desintegración en 2018 y reconstitución en un solo Consejo para todos los grupos, pasando de 4 a solo 1: el Consejo Distrital de Cultura de Grupos Étnicos.

3.3 La institucionalización de la participación

Complementariamente con la creación de las agencias estatales como la Subdirección de Asuntos Étnicos y de la Gerencia de Etnias, se crean espacios de participación donde se ha institucionalizado los procesos de participación ciudadana de los grupos étnicos en la ciudad de Bogotá. Este apartado busca mostrar los cambios en los espacios de participación ciudadana que se han creado específicamente para atender los asuntos étnicos.

Esta comparación permite establecer que los procesos de participación han tenido dos dinámicas diferentes cada una asociada a uno de los tipos de consejo, por un lado, los consejos de cultura, y por el otro los consejos consultivos y de concertación.

La creación de los espacios de participación, así como los cambios en términos de su composición y objetivos ha sido producto de la incidencia que han logrado obtener las

organizaciones de los grupos étnicos, sin embargo, estos procesos de negociación, tensión y conflicto entre los actores traen consigo fuertes polémicas frente al reconocimiento y su expresión en la arquitectura institucional.

Ante el proceso de institucionalización de la participación ciudadana de los grupos mediante la creación de estos escenarios de participación, los grupos han implementado una estrategia de diferenciación política denominando a sus propios espacios de deliberación como espacios autónomos donde se reúnen sin la presencia de los funcionarios y llevan a cabo sus discusiones internas.

Aunque los consejos distritales de concertación son los espacios más importantes hoy para los grupos étnicos en su interlocución con las entidades de la Alcaldía, se resalta la ausencia de un consejo consultivo exclusivamente para el grupo étnico raizal, ya que aún prima la idea de que deben estar integrados en los espacios para los afrodescendientes bajo la denominación NARP (Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros).

Estos espacios adquieren mayor importancia por dos cuestiones: primero, la ubicación y responsabilidad del sector gobierno en la implementación de las políticas públicas, ya que este funge como coordinador de la implementación del Plan de Acciones Afirmativas para cada grupo étnico, y segundo por la reforma de 2018 a los Consejos de Cultura, que les quita protagonismo por la fusión de espacios al pasar de un consejo de cultura para cada grupo, a un consejo para todos los grupos.

Con el Decreto 612 de 2015 se crea el Consejo Consultivo de Comunidades Indígenas como un espacio de diálogo entre la Administración Distrital y los pueblos indígenas, tendiente a garantizar sus derechos y mejorar sus condiciones de vida. Su objetivo es apoyar la orientación y concertación de las acciones requeridas o derivadas del proceso de implementación y seguimiento de la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, del Plan Integral de Acciones Afirmativas y de todas las decisiones administrativas susceptibles de afectarlos. Está conformado por los gobernadores de los 14 pueblos reconocidos y por los secretarios de los 9 sectores, más el alcalde.

Los cambios que han tenido los espacios de participación para los pueblos indígenas se pueden observar en la tabla 23.

Tabla 23. Comparación de los cambios espacios de participación para indígenas

Consejo Distrital de Cultura de Indígenas (2010-2018)		Consejo Consultivo y Concertación Pueblos Indígenas (2016 -∞)	
Funcionarios	Grupos étnicos	Funcionarios	Grupos étnicos
Secretaría de Cultura	5 representantes de los cabildos reconocidos	Alcalde / Secretaría de Gobierno	1 gobernador por cada cabildo, 14 en total
Instituto de Patrimonio Cultural	1 representante de los cabildos No reconocidos	Secretaría de Salud	
		Secretaría de Educación	
Gerencia de Etnias		Secretaría del Hábitat	
		Secretaría de Cultura	
		Secretaría de Mujer	
		Secretaría de Desarrollo Económico	
		Secretaría de Ambiente	
		Secretaría Integración Social	

Se puede afirmar que los afrodescendientes son los pioneros tanto en políticas como en espacios de participación, ya que han sido el grupo que ha abierto el camino de la participación ciudadana de los grupos étnicos en Bogotá; la lucha de las organizaciones afrodescendientes ha presionado a la institucionalidad para el reconocimiento de sus derechos. Así, se han creado escenarios de participación étnica para abordar temas esenciales como el acceso a salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo integral de la cultura propia. Uno de estos escenarios fue la Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, que tuvo sus orígenes en el Decreto 1371 de 1994, se conformó en Bogotá en 1995 y se reglamentó en 2008 dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 70 de 1993, que ha tenido diferentes modificaciones en el nivel de la ciudad, siendo la última en 2019.

Con el Decreto 248 de 2015 se crean el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, como instancia de concertación y decisión entre la Administración Distrital y estas comunidades. Acá juega un papel importante la idea de que los afrocolombianos deben estar integrados en un solo espacio a pesar de su diversidad, y por eso no se crea un consejo para raizales y otro para

palenqueros. Esta instancia funcionó por 2 años con una polémica interna que cuestionaba su legitimidad frente a la existencia paralela de la Comisión Consultiva, hasta que tuvo que ser reformada por petición de la comunidad.

En 2019 el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se transforma buscando facilitar la participación ciudadana de la comunidad afrodescendiente en Bogotá, y determinó unificar el nombre, denominándolas Comisión Consultiva Distrital y Comisiones Consultivas Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, cambio que se dio mediante el Decreto 474 de 2019. Este espacio tiene como objeto la representación, concertación, asesoría y coordinación en torno al desarrollo económico, social y cultural, la formulación y desarrollo de la política pública, el Plan Integral de Acciones Afirmativas, y los planes, programas y proyectos para estas comunidades en el Distrito Capital (Art. 1, Decreto 474 del 2019). Los cambios que han tenido los espacios de participación para los afrodescendientes se pueden observar en la tabla 24.

Tabla 24. Comparación cambios espacios de participación afrodescendientes

Consejo Distrital de Cultura Palenque de Comunidades Negras (2010-2018)		Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales (2016 - ∞)	
Funcionarios	Grupos étnicos	Funcionarios	Grupos étnicos
Secretaría de Cultura	18 representantes	Alcalde / Secretaría de Gobierno	30 representantes en total: 28 representantes afrodescendientes 1 representante raizal 1 representante palenquero
Instituto de Patrimonio Cultural	1 consejero de la Comisión Consultiva Distrital.	1 representante de los alcaldes locales.	
Gerencia de Etnias	5 representantes de las organizaciones culturales.	Secretaría de Cultura	
	5 representantes de las colonias (Nariño, Cauca, Valle, Chocó y Costa Caribe)	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC).	
	7 consejeros locales.	Secretaría de Integración Social	

La Comisión está conformada de forma diferente a los demás consejos: tiene un espacio distrital y 19 consejos locales. En el ámbito de las localidades se denominan Comisiones Consultivas Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, este consejo se descentraliza otorgándole protagonismo a los consejos locales que son 19 en total, intentando dar respuesta a la cantidad de personas afrodescendientes y a su dispersión por toda la ciudad. Este escenario se caracteriza por organizarse bajo los términos de la democracia representativa para delegar a unos líderes de la comunidad afrocolombiana cuando se llevan a cabo elecciones.

En este mismo proceso de creación de espacios de participación en el sector gobierno, después de varios años de lucha por parte de las organizaciones de la comunidad gitana de Bogotá, en 2019 se crea el Consejo Consultivo y de Concertación para el Pueblo Rom o Gitano de la Kumpania de Bogotá, a partir del Decreto 817 de 2019, que tiene como objeto la representación, concertación, asesoría, coordinación en torno al desarrollo económico, social y cultural, la formulación y el desarrollo de la política pública, el Plan Integral de Acciones Afirmativas y los planes, programas y proyectos para este pueblo en el Distrito Capital. Está conformado por 5 miembros de ProRom, 5 miembros de Unión Romaní, todos los secretarios de cada sector de la Alcaldía y el alcalde.

Los cambios que han tenido los espacios de participación para el pueblo rom se pueden observar en la tabla 25.

Tabla 25. Comparación cambios en los espacios de participación rom

Consejo Distrital de Cultura del Pueblo rom o gitano (2010-2018)		Consejo Consultivo y de Concertación para el Pueblo rom-gitano (2019 -∞)		
Funcionarios	Grupos étnicos	Funcionarios	Grupos étnicos	
Secretaría de Cultura	3 representantes de la Unión Romani	Alcalde / Secretaría de Gobierno	5 representantes de la Unión Romani	
Instituto de Patrimonio Cultural		Secretaría de Salud		
		Secretaría de Educación		
		Secretaría de Hábitat		
		Secretaría de Cultura		
Gerencia de Etnias	3 representantes de ProRom	Secretaría de Mujer	5 representantes de ProRom	
				Secretaría de Desarrollo Económico
				Secretaría de Ambiente
				Secretaría de Integración Social

El hecho más significativo de este proceso de cambio es la integración de la comunidad raizal dentro de la Comisión Consultiva Distrital para Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, hecho que reitera la problemática que enfrentan los raizales al ser concebidos como pertenecientes a la comunidad afrodescendiente cuando se autorreconocen como diferentes y exigen trato diferencial.

Los cambios que han tenido los espacios de participación para los raizales se pueden observar en la tabla 26.

Tabla 26. Comparación cambios en los espacios de participación para raizales

Consejo Distrital de Cultura Raizal (2010-2018)		No se aprobó la creación del Consejo Raizal	
Funcionarios	Grupos étnicos	Funcionarios	Grupos étnicos
Secretaría de Cultura	4 representantes de la comunidad raizal	Quedaron incluidos en la Comisión Consultiva Distrital Afrodescendiente	
Instituto de Patrimonio Cultural			
Gerencia de Etnias			

Es decir que los raizales es el único grupo que en este cambio se queda sin un espacio específico.

Nosotros hasta último momento no estábamos de acuerdo en asistir en la asamblea para el nombramiento de la consultiva, precisamente por eso, porque si hemos llegado este punto, meternos en la consulta es retroceder. Entonces a lo que nosotros le apuntamos es a un consejo consultivo raizal, sin embargo, se hizo la reunión para la comisión consultiva y ellos mismos dejaron un espacio para los raizales, en ese momento analizamos mucho la situación y les decía, aceptemos pero a sabiendas de que no vamos hacer nada ahí, porque si son 30 consultivos imagínese 1 contra 29 tendrá de pronto dos o tres o cuatro aliados pero nunca para tener la seguridad en una línea de acción para los raizales, porque ellos en general no creen en eso, no creen que debe haber las particularidades para los raizales, la mayoría de los que son de la consultiva no creen en eso, dicen que somos uno solo y que si es para uno es para todos, aún en el nivel nacional hay esa problemática también... (Entrevista 11 lideresa raizal)

El proceso de transformación institucional descrito deja ver que los cambios en los consejos de participación ciudadana para los grupos étnicos traen consigo cambios en las dinámicas de participación.

Un elemento importante de este cambio de modelo de participación es la propuesta de descentralización de los escenarios que busca la creación de espacios de participación en las diferentes localidades de la ciudad.

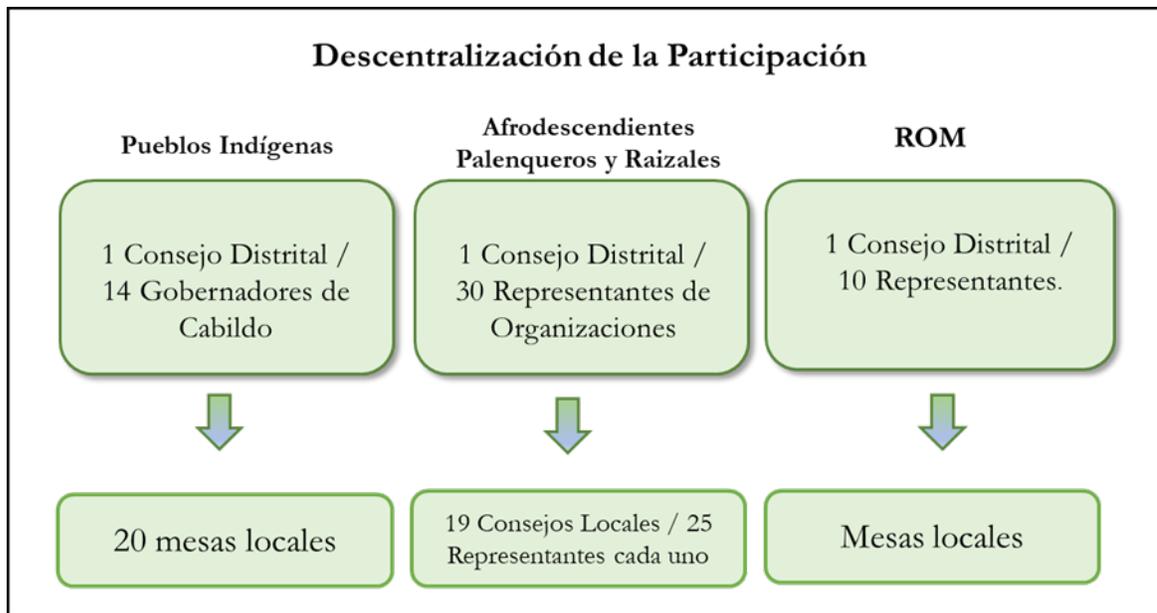


Figura 14. Descentralización de la participación grupos étnicos.

Fuente: elaboración propia.

Aunque se reconoce lo importante de la creación de espacios de interlocución con los grupos étnicos, se ve problemática la creación de múltiples espacios sin una propuesta de integralidad. Los Consejos Consultivos de Concertación les va quitando ritmo y pertinencia a los consejos de cultura, ya que las grandes decisiones se pasaron a tomar en los Consejos Consultivos. Se presentan confusiones relacionadas con aspectos como la coordinación de acciones y eventos de promoción y fortalecimiento de la identidad.

Tabla 27. Comparación número de representantes

Grupos étnicos	Número de representantes modelo 1	Número de representantes modelo 2
Indígenas	6	400
Afrodescendientes	18	499
Rom	6	20
Raizal	4	1
Total	34	920

Fuente: elaboración propia.

El principal reto es consolidar la participación en escenarios locales ya que, como se mostró, la cultura política es muy desigual en cada uno de los grupos y está determinada por diferentes factores como los procesos organizativos o la cantidad de personas que forman parte de estos. Aunque la descentralización de la participación es un avance significativo, se corre el riesgo de que dichos espacios no funcionen, este proceso de descentralización contempla la participación de 920 personas en total, como la afirma la Alcaldía,

Hay una baja incidencia de los espacios (instancias) de participación de los grupos étnicos, ofertados por las instituciones del Estado. La pérdida progresiva de las formas tradicionales y/o culturales de organización y participación de los grupos étnicos en las veinte localidades de la ciudad, sumado al bajo aprovechamiento de los espacios (instancias) locales de participación y de la oferta institucional dirigida a las comunidades étnicas, debilitan los ejercicios participativos en las instancias locales y distritales, generando desarticulación con la administración local y distrital, afectando las capacidades organizativas, representativas, democráticas y de reconocimiento de los grupos étnicos en Bogotá. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020)⁵⁰

La forma de asignar los recursos sufre cambios, ya que después de la creación de los consejos de concertación y los planes de acciones afirmativas los recursos se centralizaron dejando de lado presupuestos que se asignaban mediante convocatorias, licitaciones o concursos en los que los grupos étnicos competían mediante propuestas.

Aunque las dinámicas de participación en cada uno de los grupos son diferentes, se deben adaptar a las condiciones que exige la institucionalidad, cada uno desarrolla estrategias para cumplir con estos requisitos en esta dinámica los lazos de solidaridad y cohesión se despliegan fortaleciendo los procesos organizativos y modificando elementos de la cultura política de cada grupo que se expresa en las dinámicas de participación e interacción con la estatalidad.

Frente a estos impactos aún queda pendiente la tarea de que la institucionalidad flexibilice su rigidez para entender que las dinámicas de organización y participación en cada uno de los grupos es diferente, y en consecuencia no imponga un modelo univoco de participación

⁵⁰ https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2020-09/7678-%20Gerencia%20de%20Etnias_Formulacion%20MGA.pdf

para todos. La Alcaldía debería avanzar hacia la idea de entender los modelos como complementarios, ya que como se ha planteado las acciones afirmativas son importantes, pero no suficientes, y con los modelos diferenciales se corre el riesgo de la fragmentación y el asistencialismo promoviendo ciudadanías pasivas.

3.4 Tensiones en torno al reconocimiento y la transformación institucional

Dentro de este proceso de cambio institucional se identificaron tres casos polémicos en torno al reconocimiento de la diversidad étnica y de la implementación del enfoque poblacional diferencial. Se analizan los conceptos jurídicos entendidos como la voz del Estado frente a los vacíos en torno a lo étnico; estos tres casos evidencian las complejidades para abordar los asuntos étnicos desde la perspectiva de la administración pública, constituyen casos que han suscitado la toma de decisiones en términos de reconocimiento y no reconocimiento, y evidencian los sesgos esencialistas y homogeneizantes con los cuales se aborda la diversidad étnica.

3.4.1 [No] Creación del Consejo Consultivo para el Pueblo Raizal

En el proceso de incidencia de las organizaciones de los grupos étnicos, la comunidad raizal buscó crear un espacio de participación específico, ya que la política pública para ellos aprobada en 2011 plantea la necesidad de crear una instancia de interlocución y consulta entre la administración y los raizales.

En 2019 la subdirectora de Asuntos Étnicos de la Secretaría de Gobierno envió la solicitud de concepto jurídico para la creación del “Consejo Consultivo y de Concertación para la comunidad raizal de San Andrés Providencia y Santa Catalina residentes en Bogotá D. C.”. Ante esta solicitud, la Dirección de Desarrollo Institucional conceptuó que:

No se estima conveniente la creación del “Consejo Consultivo y de Concertación para la comunidad raizal de San Andrés Providencia y Santa Catalina residentes en Bogotá D. C.”. Es pertinente indicar que se debe ser consecuente con el proceso de racionalización de instancias de coordinación con todos los sectores administrativos. (Radicado 1-2019-7777. Diario de campo)

Esta oficina encargada de conceptuar sobre la creación o modificación de instancias institucionales de la Alcaldía es clara en plantear que desde los principios de la racionalidad instrumental no es pertinente crear un espacio para los raizales, y que deben ser integrados en la Consultiva Distrital Afrodescendiente.

En el modelo de participación del sector cultura cada grupo tenía un Consejo específico hasta 2018, cuando estos espacios se fusionaron en uno solo para todos los grupos étnicos, con el mismo criterio de la racionalidad instrumental de la administración pública. La respuesta oficial de la Alcaldía frente a la consulta realizada a la Oficina de Planeación Institucional sobre la posibilidad de crear un espacio de participación exclusivo para el grupo raizal, fue:

La Dirección Distrital de Desarrollo Institucional verificó la existencia en el Distrito Capital de una instancia que tiene relación con el grupo poblacional raizal, por lo cual no se estima conveniente la creación del Consejo Consultivo y de Concertación para la Comunidad Raizal. [...] se debe ser consecuente con el proceso de racionalización de instancias de coordinación con todos los sectores administrativos. [...] se sugiere que en el reglamento interno del Consejo Distrital y los Consejos Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se establezcan mesas internas de trabajo para cada uno de estos grupos poblacionales. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019⁵¹)

Se corrobora la crítica que planteada acerca de que los problemas de visibilización de las diferencias en el interior del grupo afrodescendiente traen consecuencias para cada una de estas expresiones. Es evidente la ignorancia de los funcionarios en torno a las diferencias de los grupos étnicos, lo cual se puede entender como un producto de la forma en que se entiende la diversidad étnica a partir del enfoque poblacional diferencial que, como se ha planteado, presenta limitaciones para responder de forma idónea a las dinámicas de los grupos étnicos.

Este hecho expresa el daño que le ha hecho a los grupos raizal y palenquero la denominación NARP, que utiliza el ordenamiento jurídico colombiano con respecto a los afrodescendientes, ya que intenta agruparlos bajo una categoría que los presenta de forma homogénea, es decir que vemos cómo una categoría de reconocimiento se puede convertir en un dispositivo de invisibilización de la diversidad, en una lógica similar a lo que ocurre

⁵¹ https://secretariageneral.gov.co/sites/default/files/rta_rad.1-2019-7777_sol_concepto_craicion_cons_consult_raizales.pdf

con la denominación indígena, que desconoce la diversidad de los pueblos originarios; son categorías que reconocen pero a la vez invisibilizan.

3.4.2 Posesión gobernadores indígenas en la ciudad

Cada año en la Alcaldía se lleva cabo la posesión de gobernadores indígenas –hombres y mujeres– de los cabildos con presencia en la ciudad⁵², aunque, como se evidenció, no todos los grupos indígenas que viven en Bogotá tienen el mismo estatus de reconocimiento, ya que la principal oficina estatal que lo otorga ha sido renuente a que todos los cabildos gocen del mismo estatus, por lo que solo cinco cabildos son reconocidos por el Ministerio del Interior.

Y entonces eso fue lo que se marcó, allá fue Petro se posicionen en el 2014 y ahí pues había siempre detractores, o sea, como los que tenían acto administrativo no entendían que teníamos participación política, nos habían dejado ellos abajito así, y los otros cinco arriba y yo dije no, no, no eso no puede ser, y yo me fui a decirle a Gustavo, Gustavito como todos tienes que pasar al ritual tú empiezas a nombrar 1 × 1 y entonces yo fui y les decía a los gobernadores a los nueve tienen que subir allá, no importa si hay sillas o no hay, usted se pueden parar ahí, así nos toque estar paraditos (risas) Y ya llegó luego Petro y se organiza quién va hablar no se puede todo el mundo porque es protocolario, y ahí ya van las fotos, el video, ya hay un vídeo en YouTube que se llama posesión de autoridades 2014 y ahí están. Y después 2015 y así hasta este tiempo, eso es lo que se ha hecho y espero que no lo dejen morir porque yo me doy la pela. (Lideresa indígena c)

En este caso se solicita al director jurídico distrital su pronunciamiento frente a la posesión de los gobernadores de los cabildos indígenas por parte de la máxima autoridad de la ciudad. La consulta se plantea en los siguientes términos: ¿puede la Subdirección de Asuntos Étnicos proyectar el acta de posesión de autoridades indígenas cuyos cabildos no estén legalmente constituidos, inscritos en el Ministerio del Interior, o que no cuenten con el aval del citado Ministerio?

NO, en razón a que el marco jurídico que soporta la presencia del alcalde mayor en la posesión de las autoridades tradicionales que rigen los destinos de las comunidades indígenas está sustentado, como ya se manifestó, en la Ley 89 de 1890, y para el

⁵² <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/posesion-autoridades-indigenas-de-bogota>

cumplimiento de tal atribución, debe verificarse que estas comunidades estén identificadas y legalmente reconocidas en su jurisdicción y avaladas por el Ministerio del Interior. (Concepto 8761 de 2011, Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.)

El concepto jurídico plantea que dicha posesión será simbólica y no dará paso a la modificación del estatus jurídico en términos de reconocimiento, es decir, que si se realiza la posesión de gobernadores indígenas de cabildos que no estén reconocidos, este acto no modificará su estatus de reconocimiento frente a la autoridad nacional.

La posesión que un alcalde hace de una autoridad indígena, aun cuando esta o su comunidad no se encuentren registradas por este Ministerio, no modifica o afecta el estatus jurídico de las mismas, ya que la posesión es una formalidad en la que el alcalde oficia como testigo de buena fe de un acto realizado por grupos de la sociedad civil. [...] Si la administración discrecionalmente decide posesionar a una autoridad indígena de una comunidad no registrada, este Ministerio recomienda en todos los casos aclarar que el documento de posesión en ningún momento debe ser empleado para argumentar o demostrar el estatus jurídico, que en cambio sí otorga el registro que hace la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom. En estos tipos de situaciones la posesión NO hace parte de trámite alguno, sino que su alcance es estrictamente simbólico. (Concepto 8761 de 2011, Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.)

Este concepto jurídico da cuenta de las dificultades que tienen los indígenas en contextos urbanos para lograr un reconocimiento que les permita exigir sus derechos,

La administración distrital puede hacer la posesión de los cabildos urbanos Yanacona, Misak, Nasa y del pueblo de los Pasto, si así lo considera, aclarando en todos los casos que tal acto no sustituye el registro que hace este Ministerio, ni los habilita jurídicamente para que exijan garantías de algunos derechos colectivos que en contextos urbanos pueden resultar particularmente conflictivos como el derecho a la Consulta Previa, el derecho a un territorio y el derecho a una jurisdicción, toda vez que al respecto no hay un criterio general sino una serie de parámetros que siempre deben ser aplicados según sea la singularidad de caso. [...] (Concepto 8761 de 2011, Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.)

La Constitución de 1991 se fundamenta en un modelo de etnicidad que no es idóneo para abarcar las diferentes formas de vivir de los indígenas en la ciudad. Para la autoridad nacional resulta muy complejo considerar la posibilidad de reconocer unos derechos que tienen que ver con la autonomía política, la justicia propia, la constitución de resguardos en la ciudad o la aspiración a la participación política.

Algunos derechos colectivos indígenas pueden resultar impracticables en contextos urbanos y su precisión requiere de un estudio a profundidad que recién estamos comenzando, pero existe otro universo de derechos que deben ser garantizados y profundizados, por ejemplo, el derecho a no ser discriminado, el derecho a ser tratado de acuerdo a la diferencia étnica, el derecho a la libre asociación, el derecho a la igualdad y a las acciones afirmativas, que pueden y deben ser abordados mediante políticas como las desarrolladas por el Distrito Capital [...]. (Concepto 8761 de 2011, Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.)

Como lo plantea Bocarejo (2011), resulta muy complejo que la autoridad nacional flexibilice los criterios de reconocimiento y permita que las expresiones de diversidad en la ciudad gocen de los mismos derechos que se les reconoce en sus contextos rurales de origen,

La disposición de la Dirección ha sido siempre la de no avalar la conformación de comunidades indígenas urbanas; se considera que no es posible la persistencia de una comunidad indígena como la define la ley en un ambiente urbano, ya que se modifican sustancialmente las relaciones sociales, las relaciones de producción, las relaciones comerciales, las relaciones con la tierra; y los rasgos culturales, los usos, costumbres, conocimientos y saberes tradicionales se van perdiendo o modificando, viéndose reemplazados por aquellos de la sociedad mayoritaria. La prioridad de atención del Estado deben ser las comunidades que aún mantienen un importante patrimonio y legado cultural, y no dirigirse a aquellas que lo han perdido acogiendo la cultura mayoritaria; así mismo deben beneficiarse las comunidades más apartadas y con menores posibilidades o facilidades de tener acceso a la atención del Estado. (Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Etnias 2005) (Bocarejo, 2011, p.105).

Estos pronunciamientos de la autoridad encargada del reconocimiento de la diversidad étnica dejan ver las limitaciones que tienen el ordenamiento jurídico y las entidades estatales para abordar la diversidad en contextos de ciudad y las problemáticas a las que se enfrentan los grupos que habitan la ciudad en condiciones de vulnerabilidad para lograr su reconocimiento.

3.4.3 [No] Creación Secretaría Asuntos Étnicos

En 2017 la Secretaría de Gobierno solicitó un concepto jurídico con la intención de crear la Secretaría Distrital de Asuntos Étnicos que sería tramitado con el Acuerdo 214 de 2017; al respecto, la Dirección de Desarrollo Institucional, entidad encargada de avalar o no la creación de nuevas dependencias en la administración pública, manifestó lo siguiente:

En la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo objeto de este análisis se observa que se hace un recuento normativo constitucional, legal y doctrinario sobre la propuesta de creación de la Secretaría relacionada en el asunto e igualmente se indica que con este Proyecto se pretende “Realizar las gestiones necesarias para la construcción de la Política Pública Sectorial, el diseño de Planes de Acción y la ejecución de proyectos de Inversión para el Desarrollo Político, Administrativo, Económico, Social y Cultural de las Minorías Étnicas en el Distrito Capital”. (Radicado 3 – 2017 – 11569, Diario de Campo)

Es decir que la intención del Proyecto de Acuerdo es poder centralizar la agenda pública de los asuntos étnicos en la ciudad; las políticas en una entidad que pueda coordinar las acciones necesarias para dicho fin, y otorgarle un nivel superior en la jerarquía administrativa al darle el estatus de Secretaría Distrital. Sin embargo, esta intención se vio frustrada porque el concepto emitido resultó negativo, afirmando que:

Verificada la exposición de motivos como el articulado del Proyecto de Acuerdo, esta dirección advierte que, en lo propuesto por esta iniciativa normativa, no se tuvo en cuenta que dentro de la Estructura General del Distrito Capital existen dos secretarías, las cuales en su estructura organizacional cuentan con dependencias internas que desarrollan lo plasmado en el Proyecto de Acuerdo. (Radicado 3 – 2017 – 11569, Diario de Campo)

Se ha verificado que, en la estructura actual del Distrito Capital, las funciones y facultades que se pretenden atribuir a la Secretaría de Asuntos Étnicos son ejercidas por la Secretaría de Integración Social y la Secretaría de Gobierno con suficiencia, lo cual permite concluir a qué se refiere la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo.

Así las cosas, se advierte que no sería necesaria la creación de un nuevo Sector Administrativo, ni de la Secretaría Distrital de Asuntos Étnicos. En su lugar lo que se recomienda es reforzar si es del caso, las dependencias que adelantan estas funciones en las secretarías anteriormente mencionadas y en consecuencia la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional considera que no se amerita proseguir con el trámite de este proyecto de Acuerdo, por las razones anteriormente expuestas. (Radicado 3 – 2017 – 11569)

En este caso la Oficina de Desarrollo Institucional se apoya en los avances que han tenido las políticas de reconocimiento a la diversidad étnica en la ciudad para justificar la no creación de la Secretaría de Asuntos Étnicos, es decir que no entiende que este es un avance en el reconocimiento y opta por mantener la estructura institucional como se encuentra actualmente. Subir de Subdirección a Secretaría implica una serie de beneficios como un mayor presupuesto, un grado de autonomía administrativa y el posicionamiento de los asuntos étnicos en la agenda de la política pública. En este concepto de la Oficina de Desarrollo Institucional es evidente cómo el criterio de racionalidad administrativa prima sobre la necesidad de mejorar las condiciones de interacción entre los grupos étnicos y la institucionalidad.

Es importante mencionar que, aunque se intentó crear la Secretaría de Asuntos Étnicos, la solicitud fue negada por la Oficina de Planeación de la Alcaldía. En estos conceptos jurídicos institucionales se privilegia la racionalidad burocrática para no crear más entidades –es decir que en este proceso de cambio institucional no solo se registra la creación de instancias y entidades, sino que también se suprimen algunas, como los consejos de cultura para cada grupo étnico–, y además se niega la creación de instancias como la Secretaría de Asuntos Étnicos⁵³ o el Consejo de Concertación Raizal⁵⁴. Estos retrocesos en el proceso de reconocimiento coinciden con el periodo de gobierno 2016-2020 que resultó regresivo para los grupos étnicos.

3.5 Reflexiones finales

Como parte del proceso de reconocimiento a la diversidad es importante resaltar la transformación institucional que han tenido las entidades distritales para la interlocución con los grupos étnicos, la creación de dependencias, la vinculación de funcionarios, la creación de espacios de participación y concertación permiten afirmar que en la ciudad de Bogotá se ha dado un proceso de apertura hacia el reconocimiento de la diversidad. Este proceso de transformación institucional ha sido constante, desde sus primeros antecedentes en el año 2004 hasta los últimos cambios en el año 2019, durante quince (15) años, la arquitectura institucional ha visto transformándose paulatinamente.

⁵³ <https://www.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/concepto-proyecto-acuerdo214-2017.pdf>

⁵⁴ https://secretariageneral.gov.co/sites/default/files/rta_rad_1-2019-7777_sol_concepto_cracion_cons_consult_raizales.pdf

Con los elementos planteados se puede inferir que estos cambios institucionales están relacionados con las políticas que se han formulado, es decir que la implementación de las políticas sobre diversidad étnica no se puede llevar a cabo sin cambios institucionales; en este sentido encontramos tres relaciones.

La primera, en la que la creación del Sistema Distrital de Arte Cultural y Patrimonio está relacionada con los cambios en la estructura organizativa propuesta en el Plan de Desarrollo de 2004 y materializados en 2006; la segunda, la creación de los espacios está relacionada con la política de enfoque poblacional diferencial; y la tercera, la creación de Consejos Consultivos está relacionada con la aprobación de las políticas para cada grupo étnico y con los planes de acciones afirmativas, es decir que a la par de la formulación de políticas se ha dado una adecuación institucional.

El reconocimiento de los grupos étnicos por parte de la administración distrital es un proceso complejo en el cual es muy difícil establecer unánimemente conclusiones, por lo cual, para complementar el análisis, se integran las características y dinámicas de participación de los grupos en los espacios creados para tal fin.

4. Participación ciudadana y usos estratégicos de la identidad étnica

Antes el tema étnico se reducía a lo cultural, porque la gente se negaba a lo político ideológico, por ejemplo, en la universidad los grupos afros se dedicaban a lo artístico cultural como la danza y deporte, pero no a la agenda política, pero ahora hay más madurez política ahora la gente no solo está pensando solo en la cultura sino también en el poder. (Líder palenquero)

Como se evidenció en el capítulo anterior, uno de los principales avances en el reconocimiento de la diversidad étnica es la creación de espacios de participación ciudadana, los cuales constituyen escenarios de disputa entre actores que detentan diferentes recursos y cobran importancia porque las decisiones que se toman allí se revisten de legitimidad.

Un rasgo característico del proceso de formulación de las políticas públicas para los grupos étnicos ha sido su carácter participativo; como se demostró en el capítulo anterior, desde 2006, con la gran reforma administrativa se crearon vínculos entre los diferentes procesos organizativos de los ciudadanos de la capital y las entidades de la Alcaldía para formular los primeros lineamientos de política pública y crear espacios institucionales para la participación y concertación. En este nuevo contexto institucional cada uno de los grupos, desde sus diferentes procesos organizativos, quedó implicado en unas dinámicas de participación que asumen diferentes características.

Este acápite busca analizar las dinámicas de participación ciudadana por parte de los grupos étnicos en Bogotá e identificar sus principales características. El análisis de los Consejos se realiza a partir de tres fuentes de información: observaciones etnográficas

realizadas en diferentes sesiones de dichos espacios, entrevistas a los representantes que asisten a estos espacios, y sistematización de las actas de los Consejos⁵⁵.

En este análisis se tienen en cuenta cinco variables: a) la frecuencia de las reuniones, que permite conocer cómo ha sido el funcionamiento de estos espacios, b) la identificación de los actores: representantes de cada grupo étnico y de las organizaciones de los grupos, c) el liderazgo femenino, d) los funcionarios étnicos, y e) los recursos. A partir de la relación de estas variables se pueden inferir elementos útiles para entender el papel de la identidad étnica como un recurso en disputa en la relación entre los grupos étnicos y la estatalidad. La observación etnográfica en estos espacios fue una herramienta importante, ya que permitió registrar actitudes, emociones, coyunturas y disputas que me orientaron a valorar esta técnica de investigación para comprender las relaciones de poder que se expresan en los ámbitos de negociación y concertación, e integrar otra mirada diferente a la cultural en el análisis de los grupos étnicos con la descripción de las dinámicas de participación ciudadana que han generado estos espacios en Bogotá.

Los consejos son importantes en la medida en que allí asisten los representantes de las organizaciones reconocidas y con las cuales se mantiene contacto por parte de la administración distrital, y además permiten mostrar las diferencias que hay entre los cuatro grupos étnicos en los procesos de participación ciudadana en estos espacios. Este proceso de análisis se considera en la estrategia metodológica como un modo de entrada a las

⁵⁵ Para los Consejos de Cultura se tomaron como una fuente de información las actas entre 2010 y 2018, en las cuales se encontraron aspectos relevantes sobre la relación de los representantes de los grupos étnicos con los funcionarios de la administración distrital. Producto de la sistematización de la información, el análisis se expone a partir de un conjunto de tensiones que expresan diferentes factores que determinan las dinámicas de participación de los grupos étnicos.

El análisis de las actas se realiza para conocer tanto rasgos generales comparando los 4 consejos, como elementos específicos, abordando cada grupo en particular, lo que nos permite aproximarnos a las dinámicas de participación de los grupos étnicos. Se trabajó con 120 actas buscando cada elemento que permitiera inferir características desde una perspectiva comparativa sobre las dinámicas de participación de los grupos étnicos en los consejos.

En orden del proceso metodológico se diseñaron matrices para la sistematización de la información contenida en las Actas, y luego se procedió a analizar los datos, de donde salen unas características que permiten identificar los actores con los cuales validar la información y profundizar en temas clave; después se profundiza a partir de otras técnicas de investigación como la entrevista semiestructurada.

dinámicas de la participación de los grupos étnicos, y es importante en la medida en que permite tener una idea del funcionamiento de estos consejos, y a partir de estas características surge una serie de preguntas claves para profundizar el análisis.

El análisis realizado a estos dos espacios permitió identificar dos formas de participación ciudadana de los grupos étnicos en la ciudad que, para efectos expositivos desde esta investigación, se denominaran modelo 1 y modelo 2⁵⁶.

El modelo 1 está asociado con las dinámicas del Sistema Distrital de Cultura que se inicia en 2010 con un Consejo para cada grupo y que se modifica en 2018 pasando a un solo consejo para los cuatro grupos. Por parte de los grupos étnicos asisten representantes de las diferentes organizaciones que se han consolidado como actores políticos, y por parte de la Alcaldía asisten funcionarios de rango medio de la Secretaría de Cultura, el Instituto de Patrimonio Cultural y el Instituto de Participación y Acción Comunal, que no tienen poder de decisión, es decir que en este modelo no hay una comunicación directa con las autoridades encargadas de los recursos y decisiones importantes; en estos espacios se abordan temas relacionados con la cultura, como por ejemplo conmemoraciones o festivales.

El modelo 2 está asociado con el sector gobierno, cuyo principal escenario son los Consejos Consultivos y de Concertación. Los primeros Consejos se crearon en 2015 (iniciaron su funcionamiento en 2016) para Indígenas y Afrodescendientes; en 2019 se crea el Consejo Consultivo y de Concertación para el Pueblo Rom-gitano y se modifica el Consejo para Afrodescendientes y se crea la Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, es decir que son escenarios recientes y que están en proceso de consolidación.

Hoy existen solo tres Consejos en este modelo, ya que los raizales no cuentan con un Consejo propio, pues quedaron incluidos en la Consultiva Afrodescendiente. Por parte de la Alcaldía asisten los secretarios de cada uno de los sectores de la administración pública, es decir, funcionarios de alto rango y con poder de tomar decisiones y que manejan el

⁵⁶ Mientras el modelo 1 permite ser comparativo entre los cuatro grupos, el modelo 2 no lo permite por la inexistencia de los Consejos Rom y Raizal durante el periodo de estudio. El Consejo Rom se crea en 2019 mientras que los raizales quedaron integrados en la Comisión Consultiva de Comunidades Negras, Palenqueras y Raizales también en 2019.

presupuesto de sus dependencias, lo que significa que hay una comunicación directa con las autoridades de cada uno de los sectores de la administración pública. Allí se abordan integralmente los temas de salud, educación, cultura, participación, mujer, desarrollo económico, etc.; en estos espacios se han concertado y hecho seguimiento a los Planes de Acciones Afirmativas para cada uno de los grupos étnicos desde 2017. Por parte de los grupos étnicos asisten representantes de las diferentes organizaciones.

La creación de los Consejos Consultivos y de Concertación esta asociada a la formulación e implementación de los Planes de Acciones Afirmativas (2016-2020), razón por la cual es considerada una de las principales conquistas de los grupos étnicos en la ciudad. La dinámica de participación en estos espacios desde su creación hasta 2019 ha sido el seguimiento a las acciones afirmativas concertadas en 2016 e implementadas en 2017, 2018 y 2019.

El seguimiento realizado a estos espacios contribuyó significativamente al análisis presentado en el capítulo ya que en estos espacios se evidencian las relaciones asimétricas que se establecen entre la estatalidad y los grupos.

Estos espacios de participación son producto de la presión de los grupos étnicos que vienen luchando por tener las condiciones para reivindicar sus derechos. El modelo 1 permitió consolidar un proceso de fortalecimiento de cultura política en los grupos étnicos; en el proceso iniciado en 2010 se agenciaron dinámicas de participación que lograron consolidar las organizaciones de los grupos étnicos que buscaron mayor reconocimiento institucional y lograron la creación de los espacios del modelo 2. Estos dos modelos no son antagonicos, sino que expresan el devenir institucional de los asuntos étnicos en Bogotá relacionados con la participación ciudadana. El análisis de estos procesos de participación ciudadana de los grupos étnicos en Bogotá brinda elementos para entender el uso de la identidad en la interacción con las instituciones estatales y en el ejercicio ciudadano.

Con el tiempo, estos escenarios se han constituido en canales de comunicación a partir de los cuales se da un diálogo intercultural entre los grupos y la estatalidad. Los usos estratégicos de la identidad étnica se dan por medio de un tipo de ejercicio ciudadano en el cual la identidad étnica es el referente para la reivindicación de una serie de derechos y servicios institucionales por parte de las organizaciones de los grupos étnicos.

Según las observaciones realizadas en las sesiones de estos Consejos es evidente que en ellos se configuran escenarios de relaciones de poder en los cuales entran en disputa la racionalidad de los grupos étnicos frente a la racionalidad de los funcionarios que tienen a su cargo estas dependencias. En lo observado en sesiones de los Consejos Consultivos se presentan tensiones entre representantes y funcionarios, por ejemplo cuando se delegan otros funcionarios y no asisten los responsables directos, o ante el incumplimiento de las acciones afirmativas.

Son las cuatro y media de la tarde, el ambiente se torna tenso ante el retraso en el inicio de la reunión que estaba programada para las 2:30 p. m. A pesar de que se ha comunicado en tres ocasiones, dando instrucciones para que la sesión inicie sin su presencia, las gobernadoras y los gobernadores no han aceptado la propuesta del secretario de Gobierno, por el contrario, exigen su presencia y la ponen como condición para el inicio de la reunión.

Estas dos horas de espera me han servido para entablar diálogo con algunos gobernadores, con la excusa de compartir un café he logrado romper el hielo y distorsionar sus ánimos con un comentario acerca del lugar donde se llevaba a cabo la reunión, la convocatoria del Consejo Consultivo y Concertación para Pueblos Indígenas se hizo en la casa natal de Rufino José Cuervo (sede del Instituto Caro y Cuervo) un erudito colombiano del siglo XIX reconocido por sus aportes a la lengua castellana. Observando la arquitectura de la casa un gobernador del pueblo Nasa reflexionaba frente a los bustos de Caro y Cuervo, y hacía alusión a la hegemonía de referentes simbólicos que no expresaban la diversidad cultural del país, es decir que la mayoría de las ciudades estaban repletas de monumentos que hacen apología a personajes y conquistadores españoles o a personalidades de las elites criollas, pero muy pocos o casi nulos de referentes indígenas [...]

[...] de regreso al auditorio nos enteramos de que el secretario de Gobierno no ha llegado y que había solicitado la reprogramación del Consejo para el día de mañana, no sé si el secretario de Gobierno lo hizo por consideración con los gobernadores que llevaban un poco más de dos horas esperándolo o porque veía imposible su llegada, lo cierto es que los gobernadores no aceptaron ninguna de sus propuestas y exigieron su presencia, ya que se habían enterado de que estaba en un lugar cercano instalando otro evento.

Se trata de dignidad me murmuraba un funcionario étnico. Durante los últimos años personas integrantes de los grupos étnicos han sido vinculadas a las entidades de la Alcaldía para que sirvan de mediadores entre los grupos y la institucionalidad. Es una figura similar a la ley de cuotas como política afirmativa, sin embargo, este tipo de figura trae consigo diferentes tensiones, por un lado, su doble militancia ya que hacen parte de los grupos, para ser contratados deben tener el aval de las organizaciones, y por otro lado siguen instrucciones de los funcionarios de alto nivel de cada una de las entidades donde laboran.

A las 5 p. m. llega el secretario de Gobierno e instala la sesión, como todo evento oficial se inicia con los eventos protocolarios, primero el himno nacional luego el himno de Bogotá y finalmente el himno de la guardia indígena. Debo confesar que despertó en mí un sentimiento de admiración escuchar la entonación de esta composición,

¡Guardia! (guardia) ¡fuerza! (fuerza)
 Por mi raza, por mi tierra
 ¡Guardia! (guardia) ¡fuerza! (fuerza)
 Por mi raza, por mi tierra
 ¡Guardia! (guardia) ¡fuerza! (fuerza)
 Por mi raza, por mi tierra

Indios que con valentía y fuerza en sus corazones
 Indios que con valentía y fuerza en sus corazones
 Por justicia y pervivencia, hoy empuñan los bastones
 Por justicia y pervivencia, hoy empuñan los bastones...

Antes de iniciar la agenda el secretario ofrece excusas a las gobernadoras y gobernadores, seguidamente cada una y cada uno de los gobernadores y gobernadoras solicitan el uso de la palabra y directamente cada uno le hace el reclamo en un tono enérgico de su malestar e inconformidad por el actuar del funcionario que si bien tiene un alto nivel esto no lo excusa para incumplir a las comunidades indígenas y privilegiar asistir a otro espacio paralelo; lo más llamativo de cada intervención fue que cada uno realizó un saludo en su lengua propia como un elemento simbólico de identidad contrastante.

Seguidamente se desarrolla la agenda planteada que está relacionada con la implementación del plan de acciones afirmativas; de ahí la importancia de la presencia de dicho funcionario ya que se necesitaba que se comprometiera públicamente a impulsar un plan de acción que permitiera destrabar este proceso en las diferentes entidades que tienen compromiso en la implementación de las acciones afirmativas que a la fecha (2019) no se había dado de manera eficaz.

A las 9 de la noche se interrumpió el Consejo por el agotamiento y la necesidad de evacuar el espacio reprogramando una nueva sesión. (Diario de campo).

Este conjunto de situaciones que se presentan en las sesiones de los diferentes espacios de participación evidencian las relaciones de poder que se dan y que los constituyen como escenarios de disputa en los que la etnicidad es un recurso que se despliega para la interacción de los diferentes actores. Después de un tiempo pude identificar una yuxtaposición de formas de asumir los procesos institucionales, por un lado, la racionalidad burocrática de los funcionarios de las entidades que se ciñen a lo estrictamente formal y legal, y por el otro, las dinámicas de los grupos que en ocasiones no concuerdan con las exigencias legales ya que no tienen las mismas características de cultura política.

Los ejercicios de observación me permiten plantear que hay un uso estratégico de la identidad étnica para poder reivindicar unos derechos que por otra vía no los garantiza el Estado; los líderes, los representantes, son conscientes de que hay una institucionalidad a la que se puede acudir a exigir derechos que antes no se reconocían en Bogotá. Como lo expresa un líder palenquero:

Si, se está haciendo, pero de que sea consciente o no es complejo de saber, pero se está haciendo. Que por esta calidad de ciudadano no se está consiguiendo el derecho entonces voy a conseguirlo por aquí, busco por el otro lado. La gente puede decir yo soy consciente de que por aquí no se consigue pero si por aquí.

Pero de que sea consciente de que se consigue por aquí para afectar al Estado como tal no esta tan claro, pero sí está claro que lo consigo por aquí para beneficiarme pero no para afectar el Estado y algunos sí estamos conscientes de que se puede transformar el Estado. (Líder palenquero)

En el contexto de Bogotá se puede reconocer la importancia que ha tenido el contexto institucional, político y jurídico que les permite a los grupos exigir derechos amparados en la figura (jurídica) de lo étnico y hacer un ejercicio de ciudadanía diferenciada.

Pero si hay que reconocer que es funcional para los intereses de la comunidades, en la medida que bajo esa figura de grupo étnico tú haces una exigibilidad de derechos que no la puede hacer, un ejemplo, el derecho a la consulta previa, sin esa categoría no tú no la puedes hacer. (Líder palenquero)

Tú miras el Convenio 169 es una cuestión que viene de afuera y viniendo de afuera le toca al Estado incorporarlo y esa incorporación desde afuera se está planteando los grupos étnicos bajo unas categorías, es funcional porque la gente está tratando de reconocerse como un grupo étnico, mira el caso de los campesinos que quieren ser reconocidos como una categoría, no existe esa categoría en términos jurídicos. Que nosotros ya la tenemos ganada como grupos étnico. (Líder palenquero)

A partir de las observaciones y entrevistas se han identificado dos procesos paralelos relacionados con el escenario de reconocimiento institucional de derechos para los grupos étnicos: por un lado, los usos estratégicos de la identidad étnica en la interacción con el Estado, y por el otro, los procesos de reforzamiento de la cohesión social en los grupos y de reafirmación de elementos de identidad étnica, en el sentido planteado por Cardoso de Oliveira (2007), de identidad contrastante. Es decir que los grupos no entienden el uso estratégico de la identidad étnica como una intención maquiavélica, sino que al entrar en la dinámica institucional de exigencia de derechos, a la vez se refuerzan los lazos de cohesión y los sentimientos de identidad en el grupo.

Nosotros tenemos que apersonarnos, eso no se puede decir soy muisca por un momento, soy muisca mientras me dan la libreta militar, soy muisca mientras me cuidan los niños en el jardín, o soy muisca mientras me atienden en la salud, y ya, si fuera por eso yo sería muisca porque no pido eso. (Gobernador indígena)

4.1 Funcionamiento de los Consejos

Los Consejos de Cultura constituyen un referente importante para estudiar los procesos de interacción entre los grupos étnicos y las instituciones de la administración distrital, estos espacios de participación inician su funcionamiento en el año 2010 y están conformados por representantes de cada grupo étnico y representantes de las instituciones de la Alcaldía. Para el análisis se abordan comparativamente los datos de los cuatro grupos étnicos, en las gráficas 8 y 9 se presenta la frecuencia de las sesiones de los Consejos de Cultura para cada grupo étnico entre 2010 y 2018; en la 8 se aprecia el comportamiento por año y en la 9 por grupo étnico, lo que permite realizar dos lecturas sobre las dinámicas de cada consejo⁵⁷.

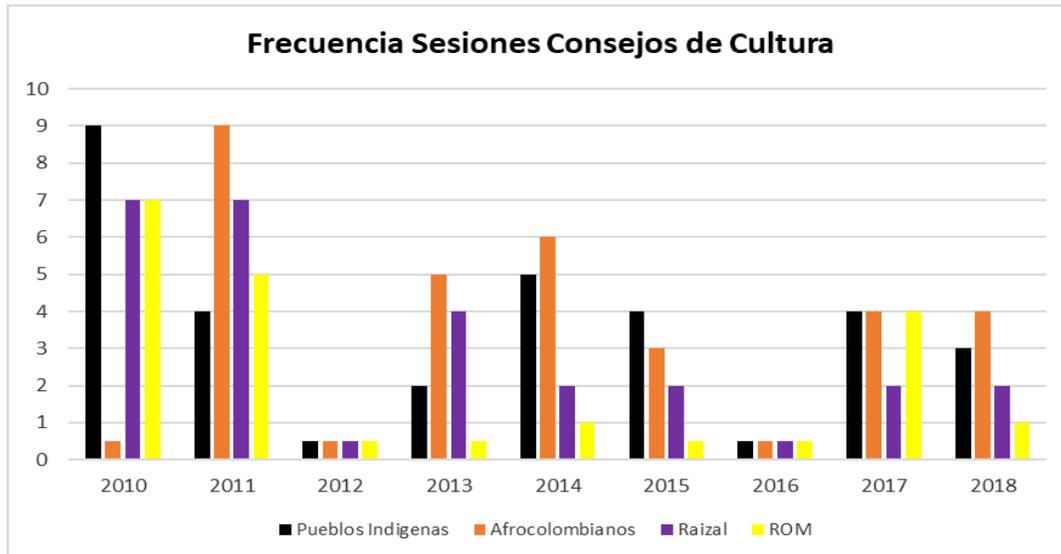


Figura 15. Frecuencia sesiones consejos de cultura por año.

Fuente: elaboración propia.

⁵⁷ Teniendo en cuenta que la no realización de reuniones es un valor repetitivo, se le asignó el valor de 0,5 para resaltar esta característica que hace referencia a las veces en que no se dieron reuniones.

La gráfica 15 busca mostrar año tras año, el número de reuniones de cada uno de los consejos, se organiza en torno a cada uno de los años de análisis y a cada grupo se le asigna un color que permite analizar la frecuencia y regularidad de los consejos por cada año. Todos los consejos inician con número alto de reuniones y luego disminuyen, irregularidad que evidencia la fragilidad en la consolidación de estos espacios de participación; por ejemplo en 2010 se dio un alto número de reuniones que fue decayendo en los años siguientes. Si sumamos todas las reuniones en estos años, el que más veces se reunió fue el Consejo de Población Afrodescendiente, con 31 reuniones, en segundo lugar, el de Pueblos Indígenas con 29 reuniones, el Raizal sesionó en 26 ocasiones y el de la población rom 8 veces.

En 2010 y en 2011 se ve una fuerte dinámica de participación con 25 sesiones (sumando todos los grupos) y 23 sesiones respectivamente, en contraste con 14 de 2017; los demás años el número de sesiones fue menor y muy dispareja entre los grupos, es decir que mantener un nivel de interlocución regular con todos los grupos a la vez ha sido una dificultad en el funcionamiento del sistema de consejos de cultura, lo que implica que las dinámicas en cada grupo son muy variables, sobresaliendo la baja cantidad de sesiones para el caso de los rom-gitano.

La gráfica 16 se organiza en torno a los años desde el 2010 al año 2018, cada color representa un año, sirve para comparar la cantidad de reuniones en cada grupo étnico en los 9 años.

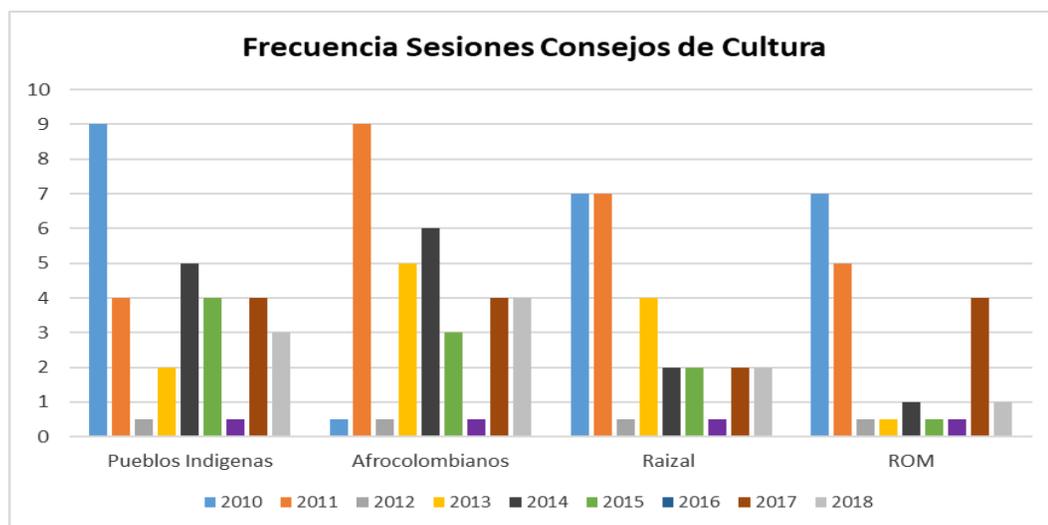


Figura 16. Frecuencia sesiones consejos de cultura por grupo étnico.

Fuente: elaboración propia.

En esta gráfica es notoria una curva descendente en el número de reuniones en cada uno de los grupos; en su primer año de funcionamiento el Consejo Indígena tuvo su mayor número de sesiones con un total de 9, el número más alto de todos los grupos en todos los años, y es el consejo que se ha reunido de manera más regular, con un promedio de 4 reuniones por año. En 2010 el Consejo de Cultura Afrodescendiente no inició sesiones sino hasta 2011 y luego mantuvo una frecuencia de reuniones muy irregular con un mínimo de 3 y un máximo de 6 por año. El Consejo de Cultura Raizal inicia los dos primeros años con un promedio alto de 7 reuniones, pero luego baja la cantidad de reuniones regularizándose en 2 por año. Y el Consejo de Cultura Rom inicia con un número alto de reuniones (7) pero el siguiente año disminuye a 5 y luego deja de sesionar; en 2014 se reunió una vez, luego dejó de sesionar y en 2017 sesiona en 4 ocasiones, de hecho es el consejo más irregular, pues interrumpió su funcionamiento durante 5 años.

Todos los demás consejos funcionaron durante todos los años, con excepción de 2012 y 2016 que sobresalen por la ausencia de sesiones; estos dos años coinciden con el inicio de periodos de Gobierno en donde los cambios en los equipos de trabajo afecta el funcionamiento de los consejos y de la continuidad de la agenda de concertación.

Con base en lo anterior se puede decir que de los cuatro grupos el rom es el que más debilidad organizativa y participativa tiene, como se pudo evidenciar en la asistencia a los espacios de participación; esta debilidad está asociada con las diferencias existentes entre las dos organizaciones que representan la Kumpania de Bogotá en estos espacios.

Cada consejo ha tenido un funcionamiento diferente ya que sus dinámicas de participación están asociadas con las formas de organización de cada grupo y a los diferentes tipos de cultura política de cada grupo. La gráfica permite ver que cuando se creó el Sistema Distrital de Cultura se empezaron las reuniones en 2010, lo que explica que se haya iniciado con cierto entusiasmo que luego se fue perdiendo.

Una de las causas de la no realización de las reuniones en varias ocasiones es que no se lograba el *quorum* necesario establecido en la reglamentación para que tuviera el carácter de decisoria. La tabla 28 muestra el número de reuniones en las que hubo *quorum* decisorio.

Tabla 28. *Quórum* sesiones de los Consejos de Cultura

Grupos	<i>Quorum</i>		
	# de reuniones	si	no
Indígena	29	10	19
Afrodescendiente	31	18	13
Raizal	26	22	4
Rom	18	10	8

Fuente: elaboración propia.

Este es un aspecto clave ya que expresa las dificultades en la realización de las reuniones, factor indispensable para la toma de decisiones y para la legitimidad de los espacios de participación. A pesar de que no se lleven a cabo las reuniones encontramos que hay un esfuerzo por parte de la institucionalidad de la Secretaría de Cultura en términos de logística, infraestructura y demás elementos necesarios para la realización de cada sesión, lo que se ve opacado por la ausencia de algunos de los representantes de las organizaciones y de funcionarios de otras dependencias, quienes también dejan de asistir a las sesiones de los consejos debilitando los procesos de participación.

A pesar de no haber *quorum*, en muchas ocasiones se realizaban las sesiones con carácter informativo y no decisorio, es decir que se desarrollaba parte de la agenda de la reunión, pero sin poder decidir. Fueron muchas las reuniones reprogramadas por la dificultad de que los representantes y funcionarios confluyeran; en los estudios realizados por la Alcaldía para reformar el Sistema de Cultura en 2018 se tuvo en cuenta esta irregularidad en el funcionamiento de los consejos como argumento para justificar la fusión de los 4 consejos en uno solo. Los datos de No *quorum* son muy altos, lo que evidencia las debilidades en la participación y expresan que los espacios no estaban funcionando de la mejor manera.

Es llamativo el indicador en los indígenas ya que tienen el más alto el número de no *quorum*, factor relacionado con que formalmente solo tenían voz y voto los representantes de los 5 cabildos que cuentan con reconocimiento, mientras que los demás asistían como

invitados, y por ende no contaban para el *quorum* decisorio. Por el contrario, en el modelo 2, en los consejos consultivos y de concertación 14 cabildos tienen voz y voto; también hay que tener en cuenta que los consejos afrodescendiente e indígenas tienen más integrantes, ya que cuentan con más organizaciones; en este sentido es más complejo lograr el *quorum* que para el consejo raizal, que tiene menos integrantes y su convocatoria es más eficaz.

Para el caso de los rom llama la atención que a pesar de ser el grupo con el menor número de reuniones tiene el mismo número de reuniones con *quorum* que el grupo indígena, que es el que tiene más número de reuniones. La principal razón para que no se dé el *quorum* en las sesiones del Consejo Rom es que cuando asiste la Unión Romaní no asiste ProRom; por ejemplo las reuniones de 2011 se hicieron sin la participación de ProRom.

El grupo raizal es el que mejor comportamiento tiene en el desarrollo de las reuniones, lo cual se asocia con que solo tienen una organización que los representa. El Consejo de Cultura Raizal tiene el indicador más alto de asistencia completa: en las 4 ocasiones que no hubo *quorum* sí asistieron algunos representantes, pero por falta de uno no se completó el *quorum*, es decir que es el único grupo que ha realizado todas las sesiones. Al haber menos organizaciones es más fácil completar el *quorum*, por lo que estos datos plantean que el grupo raizal es el más regular en estos espacios; aun así, con la reforma de 2018 fue el más castigado, ya que perdió el Consejo en Cultura y no crearon Consejo de Concertación Raizal en el sector gobierno.

4.2 Actores

Cada grupo tiene dinámicas de organización diferentes que hacen compleja la relación con las entidades y constituye el principal reto que debe enfrentar la Alcaldía en lo concerniente a la participación ciudadana, ya que esta debe responder a las múltiples formas de organización.

Tabla 29. Número de organizaciones por cada grupo étnico en Bogotá

Organizaciones grupos étnicos				
Indígena	Afrodescendiente	Rom	Raizal	
Muisca Bosa (reconocida)	Amucol	Unión Romaní	ORFA	
Muisca Suba (reconocida)	Yambambó			
Inga (reconocida)	Oanac			
Ambika Pijao (reconocida)	Nueva Vida			
Kichwa (reconocida)	Ormuafro			
Yanacona	Analdic			
	Borojó			
Uitoto	Afocodes			
	Nimuafró			
Misak	Amuafró			
Eperara	Fundes			
	Coalapro			
Tubú	Fund. Etnias Colombia			
	Los hijos de Obbatalá			
Nasa	Somos Afro	ProRom		
	Asnea			
Pastos	Corp. Planeta Afro			
	Asocuagalis			
Wounaan	Blacksombra			
Kamentsá	Afrolibre			
	Mafrocol			
14	21		2	1

Fuente: elaboración propia.

Mostrar cuáles organizaciones participan en este espacio es importante en la medida en que en Bogotá hacen presencia diferentes grupos étnicos, aunque no todos interactúan con la administración distrital en estos espacios, por ejemplo, en estos registros no se da cuenta de ninguna organización palenquera⁵⁸.

La idea que se plantea es que tanto el número de integrantes como la cantidad de organizaciones y los grados de cohesión social son factores asociados con la identidad étnica y que marcan las dinámicas de uso de dicha identidad por parte de cada uno de los grupos en su relación con la estatalidad, es decir que los elementos de identidad contrastante inciden en las dinámicas de participación de cada uno de los grupos. La participación no solo está dada por las características culturales de cada uno de los grupos sino también por las condiciones de vida en la ciudad.

Cada consejo tiene dinámicas diferentes, relacionadas con el número de integrantes y la diversidad de organizaciones que asisten.

Estas variables son importantes en las dinámicas de participación; por parte de la población afrodescendiente se registraron 21 organizaciones que asisten al consejo, 14 por parte de las indígenas asociadas con la figura de cabildo, 1 organización raizal y 2 por parte de los rom. De los cuatro grupos la población afrodescendiente es la que mayor número de organizaciones tiene, lo cual evidencia la gran diversidad de su composición que se relaciona en parte con los múltiples orígenes geográficos de sus integrantes. Esto contrasta con los casos de los raizales que tienen una organización y los rom que tienen 2; por parte de los indígenas encontramos que las organizaciones están ligadas a cada pueblo, es decir que no se presenta el caso de 2 organizaciones o más por cada grupo indígena.

Estas características organizativas y de representación están relacionadas con factores tanto cuantitativos –como la cantidad de personas por cada grupo– como cualitativos, como el grado de cohesión.

En este sentido, se puede afirmar que el grupo raizal es uno de los más cohesionados, pues estar organizado bajo la dinámica de un solo grupo le ha permitido tener más focalización de los recursos, ya que, por ejemplo, en la gestión de recursos no compite contra ninguna otra organización.

⁵⁸ Hasta el año 2021 es posible su reconocimiento a través de la organización Kuagro Mona Ri Palenque Andi Bakatá.

yo creo que sí, porque es lo que se busca, tal vez los otros procesos tienen cosas que mostrar, pero nosotros nos caracterizamos por la cohesión que tratamos de tener, porque el gobierno no le gusta interactuar con una cantidad de grupos, para él es más fácil interactuar con el grupo representativo que interactuar con tres o cuatro y las peleas que se forman en torno especialmente al dinero, nosotros siempre hemos tratado y nos caracterizamos por la unidad y en que la organización no vive ni depende de los proyectos con la Alcaldía (Lideresa raizal c)

En el caso de la comunidad rom los factores de cohesión se asocian más con la estructura familiar y ante la administración distrital están relacionadas con 2 organizaciones: ProRom y Unión Romaní. Otro factor identificado es el hermetismo frente a la aparición de otras organizaciones que compitan por los recursos, pues estas 2 organizaciones no reconocen la posibilidad de que otras participen en convocatorias por los recursos.

El caso de los grupos indígenas es llamativo ya que cada grupo tendrá diferentes niveles de cohesión e integración; sin embargo, en la relación con la administración distrital la organización está dada por cabildos, unos reconocidos y otros en proceso de reconocimiento jurídico.

En los afrodescendientes ante la confluencia tanto de organizaciones como de liderazgos individuales se ha implementado la elección de sus representantes mediante una votación para legitimar aquellas personas que asumirán la vocería en estos espacios de participación: la mayoría de los líderes de estas organizaciones son los consejeros de las consultivas locales y distrital.

El número de personas y la diversidad de organizaciones que integran cada consejo influye bastante en las dinámicas de gestión y ejecución de los recursos. En los consejos indígena y afrodescendiente se evidenció la complejidad de llegar a acuerdos entre los representantes en torno a la distribución de recursos; en el caso del Consejo Rom la solución se viabilizó en varias ocasiones en dividir los recursos entre las 2 organizaciones para que cada una decidiera la característica de las actividades, y en el caso raizal todos los recursos son ejecutados por la única organización que los representa en Bogotá.

Se evidenció que la distribución de los recursos es uno de los factores que genera división en los grupos (excepto raizal). Por un lado, la limitación del presupuesto hace que no se satisfagan diferentes necesidades y demandas de los grupos, por lo que se debe entrar a priorizar algunas de ellas, y por otro, según los objetivos misionales del sector de la administración pública, en este caso el sector cultura, no pudo misionalmente actuar sobre demandas de salud o vivienda.

A partir de esto surge un interrogante con respecto a los recursos: ¿se debe pensar en términos de organizaciones o en términos del grupo étnico? Este cuestionamiento está relacionado con la idea de la congruencia entre las fronteras étnicas y las organizaciones de los grupos étnicos, y lo que muestra el caso de Bogotá es que no hay una regla de correspondencia entre las fronteras étnicas y las formas organizativas (Brubaker, 2004)

En el caso de los indígenas esta relación entre fronteras étnicas y formas organizativas para interactuar con la estatalidad es más cercana, ya que hay una organización por cada pueblo bajo la figura de cabildo con la cual se participa de los espacios institucionales, con la excepción de los pueblos Muisca de Suba y Muisca de Bosa, que a pesar de ser del mismo pueblo son procesos organizativos diferentes. En los rom se encuentran dos organizaciones que sostienen una tensión en relación a la legitimidad étnica, y en el caso raizal hay una sola organización.

Las tablas 24 a 27 muestran el número de reuniones por grupo étnico y por año durante el funcionamiento de los consejos, dato con el que se puede determinar cómo es el comportamiento de las organizaciones en los consejos, por ejemplo, identificar cuál es la organización que más ha participado en las sesiones, o cuáles no han tenido regularidad. Interesa saber a cuántas reuniones asistió y en qué año, ya que estos datos permiten identificar cuáles han sido los grupos u organizaciones que han estado vigentes en los consejos.

Tabla 30. Número de reuniones cabildos indígenas

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
n°. Reuniones	9	4	0	2	4	3	0	4	3	29
Muisca Bosa (reconocido)	6	2			2	1		1	2	14
Muisca Suba (reconocido)	4	2			1	1		1	3	12
Inga (reconocido)	1	2			1	1		3	3	11
Ambika Pijao (reconocido)	5	2		2	3	1		2		15
Kichwa (reconocido)	5	1			1	1		3	3	14
Yanacona	3	1		2	3	1		3	1	14
Uitoto				1					2	3
Misak				1				1		2
Eperara				1	1			1		1
Tubú								1		1
Nasa								1	1	2
Pastos								1	2	3
Wounaan								1	1	2
Kamentsa								1	2	3

Fuente: elaboración propia.

En este consejo han participado representantes de los 5 pueblos indígenas que están reconocidos oficialmente con la figura de cabildos, y el pueblo Yanacona ocupó el puesto por los cabildos que no tiene reconocimiento. En 2017 empiezan a asistir representantes de cabildos no reconocidos por el orden nacional pero sí por la Alcaldía, para un total de 14 organizaciones.

En este sentido, se evidencia que para el Consejo de Cultura Indígena es más efectiva la participación de los grupos que cuentan con el reconocimiento de cabildo que con aquellos que no lo tienen; también muestra cómo se ha dado el reconocimiento paulatino de más expresiones de los pueblos indígenas que en 2009 no se tenían en cuenta, aspecto relacionado con la creación del Consejo Consultivo y de Concertación en 2015 y con la

implementación del Plan de Acciones Afirmativas, ya que en este consejo han sido reconocidos como integrantes formales 14 cabildos sin importar si tienen el reconocimiento como cabildo, aunque acá también se han dejado por fuera otros pueblos indígenas.

El grupo Ambika Pijao es el que más registra asistencia a las reuniones programadas, seguido de los Yanaconas, Muisca de Bosa, Kichwa, Muisca de Suba e Inga, los grupos que se ubican debajo de Yanacona son grupos que no está formalmente en el consejo pero que asisten como invitados, y desde 2017 asisten Eperara, Tubú, Nasa, Pastos, Wounaan, Kamentsa.

Se presenta una asistencia continua de los representantes de los cabildos Muisca Bosa, Muisca Suba, Inga, Ambika, Pijao, Inga, Kichwa, Yanacona, que asistieron todos los años, lo que denota un proceso continuo de interacción desde 2010 y que evidencia que el reconocimiento formal es determinante en los procesos de participación.

Tabla 31. Número de reuniones organizaciones afrodescendientes

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
n°. Reuniones	0	9	0	5	6	3	0	4	4	31
Amucol		8		4	3	3		4	2	24
Yambambó		6		4	6	3		4	4	27
Oanac		7		3	2					12
Nueva Vida		7		2	4	1		2	1	17
Ormuafro		7		3	2	1		2	1	16
Analdic		1								1
Borojó		5			3					8
Afocodes		1								1
Nimuafro		6		3	6	1		4	1	21
Amuafro		1								1
Fundes		4		2	3					9
Coalapro		1		1	2					4
Fundación Etnias de Colombia		7		3	5	2		1		18
Los Hijos de Obbatalá		3		4	4					11
Somos Afro				3	1					4
Asnea				3	5	2			1	11
Corporación Planeta Afro						1		4		5
Asocuagalis						1		3		4
Blacksombra						1			1	2
Afrolibre								2		2
Mafrocol								2		2

Fuente: elaboración propia.

Es el grupo étnico que más organizaciones tiene; se observa que 6 de las 21 organizaciones asistieron durante los años en que ha funcionado el Consejo; estas son

Amucol, Yambambó, Oanac, Nueva Vida, Ormuafro y Etnias de Colombia, mientras las demás asisten itinerantemente, lo que evidencia que los procesos de cohesión social operan de forma diferente en cada grupo. En este caso no se puede hablar de un solo eje de cohesión, primero, porque cada una de estas organizaciones tiene ejes de trabajo diferente como la danza, la mujer afrodescendiente, víctimas de conflicto armado, etc., y segundo, por su nivel de dispersión por todas las localidades de la ciudad y diversidad en el territorio de origen que generan procesos de identidad colectiva asociados con la paisanada.

En este caso, los niveles de participación bajan desde la creación del Consejo Consultivo y de Concertación Afrodescendiente, ya que allí se focalizó el trabajo en los Planes de Acciones Afirmativas, tanto en su formulación como en su implementación, es decir que la creación de los espacios de participación en el sector gobierno les quita importancia y afecta su desarrollo.

La consultiva nos reunimos cuatro veces al año cada tres meses nos reunimos con las entidades para hacer balance frente a esas políticas públicas y esas acciones afirmativas. Nosotros nos reunimos en el espacio autónomo cada vez que se requiere algo. Y con las autoridades que es el espacio mixto nos reunimos cuatro veces al año, pero es difícil porque parece que se no se cumplieran. A veces parece un saludo a la bandera porque las entidades se hacen los de la vista gorda. (Lideresa afrodescendiente)

Esta multiplicidad de actores implica un grado de conflicto entre las diferentes organizaciones que se manifiestan de diferentes maneras, por ejemplo, como lo expresa una consejera,

entonces a veces a uno le cogen cierta tirria porque creen que todo lo quieren para uno porque algunos compañeros y consejeros sobre todo, celosas, o sea copian todo lo que yo he planteado inmediatamente o las organizaciones se lo están copiando y ha sido la cosa tan compleja ese canibalismo que van y retiran los proyectos que uno ha radicado para copiarlos y competir con el mismo proyecto entonces el Estado también se ve esa desorganización ese divorcio entre las organizaciones y ese canibalismo y toda esa cosa esto no es una panacea aquí no hay cuña que apriete más que la del mismo palo. Hay gente que está aquí luchando diferenciando y luchando contra la discriminación y hay gente que va a las instituciones a hablar paja, mentiras a calumniar para ver si gana indulgencia, algunos funcionarios serios y responsables les han vendido su parada porque les han dicho yo conozco por ejemplo esta mujer desde que llegó a Bogotá que le decíamos el oscuro objeto del deseo porque estaba en moda

la película de Buñuel luchando por su cultura y por sus cosas... Entonces no hay cuña que apriete más que la del mismo palo. (Entrevista 13, Lideresa afrodescendiente)

Tabla 32. Número de reuniones organización raizal.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
n°. Reuniones	7	7	0	4	2	2	0	2	2	26
ORFA	7	7		4	2	2		2	2	26

Fuente: elaboración propia.

El grupo raizal es el único que asistió a todas las sesiones programadas, con representantes de ORFA; aunque en muy pocas ocasiones no se logró el *quorum*, sí asistieron representantes de esta organización. La única organización que ha participado en todas las reuniones como representante del pueblo raizal ha sido ORFA, esto es particular para este grupo que solo tiene una organización como representante del pueblo raizal en Bogotá y por ende menor número de representantes. Esta característica de los raizales es determinante para entender las dinámicas de participación de los raizales ya que muestra que han sido las únicas lideresas que representan este grupo.

Tabla 33. Número de reuniones organizaciones rom.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
n°. Reuniones	7	5	0	0	1	0	0	4	1	18
Unión Romani	4	4			1			2		11
ProRom	3	1			1			4	1	9

Fuente: elaboración propia.

Como se mencionó, es el consejo más irregular, y un hecho llamativo es que en su funcionamiento ha sido muy difícil lograr que las dos organizaciones confluyan simultáneamente a las reuniones el Consejo, de ahí su alto índice de no *quorum* en las sesiones; de 18 reuniones solo en 2 ocasiones han sesionado con representantes de las dos organizaciones. La organización y representación de este grupo está dividida entre dos grupos asociados con la figura de las familias que componen la Kumpania de Bogotá.

4.3 Liderazgo femenino

Yo llegué con dos posibilidades, irme fuera del país irme con mi odio con mi rabia, o quedarme acá, de frente pero ejerciendo un liderazgo. Entonces yo tenía esa intención de un liderazgo fuerte un liderazgo de empoderamiento, un liderazgo que yo sienta que las mujeres tengan voz.

(Lideresa afrodescendiente)

Otro variable importante para comprender las dinámicas de participación en los grupos es la incidencia de las mujeres en los procesos de negociación y concertación con las entidades estatales y en los espacios de participación. La incidencia que tienen en estos procesos radica en el marcado liderazgo que ejercen en cada una de las organizaciones de los grupos y constituye una de las expresiones de la interseccionalidad en Bogotá.

La idea de lideresa étnica no busca ser una etiqueta que pretenda homogenizar o constituir un tipo ideal, sino resaltar un rasgo de la cultura política y de los procesos de organización y participación de los grupos étnicos en Bogotá, es decir que cada liderazgo es único e irrepetible, y se escapa de la posibilidad de generalización teórica, constituye un proyecto personal, una praxis de vida de cada una de las mujeres que han decidido asumir este rol en sus comunidades.

Lo que pasa es que la lucha de nosotras es distinta, porque a mi cuando me discriminan no solo me discriminan por ser mujer sino también por ser una mujer negra, de territorio, abusada, la lucha de nosotros no es inferior, las mujeres cuando hablaban de feminismo, las blancas eran porque no las dejaban usar pantalón y nosotras era para que nos reconocieran.
(Lideresa afrodescendiente)

La tabla 34 muestra la distribución por sexo de las personas que han participado en los espacios por cada grupo étnico.

Tabla 34. Participación por sexo representantes grupos étnicos

Grupo	Hombres		Mujeres		Total
	#	%	#	%	
Indígenas	23	62%	14	38%	37
Afrodescendientes	10	33%	19	67%	29
Raizal	1	20%	4	80%	5
Rom-gitano	3	15%	19	85%	22

Fuente: elaboración propia.

En el grupo de los indígenas, de un total de 37 representantes 23 son hombres y 14 son mujeres, es decir el 62 % de la participación es masculina y del 38 % femenina; en este caso se resalta el auge de la elección de mujeres como gobernadoras en los cabildos de Bogotá. En los afrodescendientes, de un total de 29 personas que asistieron a los consejos 10 fueron hombres que equivale al 33 % y 19 mujeres que equivale al 67 %; la mayoría de las organizaciones afrodescendientes son lideradas por mujeres. El liderazgo de la organización raizal tiene una fuerte participación de mujeres, aunque en el listado se encuentran hombres, a las sesiones asisten siempre tres mujeres y un hombre, para un 80 % mujeres y 20 % hombres. En el caso del grupo rom-gitano, 13 personas han asistido a las reuniones como representantes por parte de la organización Unión Romaní, 11 son mujeres y 2 hombres, es decir que, el 85 % de la representación es femenina; en el caso de ProRom, de 9 representantes solo uno es hombre y 8 mujeres, correspondientes al 90 %, aspecto sumamente importante ya que este grupo tiene una forma de organización patrilínea.

Algunas lideresas expresaron su punto de vista de esta característica de los procesos de participación y empoderamiento en sus comunidades:

Lideresa rom b: claro, porque yo soy una de las que venían sobre ese tema fuertemente para que las mujeres seamos quienes estemos ahí en todas estas dinámicas. Las mujeres somos las que hemos venido como dando toda la batalla porque para el caso de mujeres es muy difícil con el tema gitano, si sabes no porque nosotros somos Patri lineales y Patri locales, entonces la mujer casi no tiene acceso al mundo público, o sea, a las entidades, todo esto.

Nosotros somos más bien como el mundo privado de la Kumpania, de la cuestión endógena entonces eso ha sido algo importante aquí en Bogotá. (Lideresa rom. Entrevista 4)

En las narrativas de las lideresas afrodescendientes es evidente su entrega a las comunidades que representan; el grado de compromiso hacia sus comunidades implica una serie de sacrificios, sin embargo se tiene la idea de que el núcleo familiar (entendido como familia extendida en muchos grupos) es el eje de la cohesión del grupo, de ahí que se le dé mucha importancia al liderazgo comunitario, es decir, no solo aquel que se ejerce ante las instituciones estatales sino aquel que se da en la vida cotidiana en sus comunidades.

Lideresa afrodescendiente: el primer ejercicio de liderazgo lo haces en tu familia, ahí empieza el verdadero liderazgo, a quienes estas formando, luego viene la comunidad pero si la comunidad no te respeta ni te reconoce entonces qué clase de liderazgo es, por eso los líderes tenemos que ser y parecer, un líder tiene que ser y parecer. Si ve porqué los liderazgos hay que cualificarlos. (Lideresa afrodescendiente)

Los líderes hemos tenido que llegar donde no está el Estado, las comunidades están ahí, pero realmente no están haciendo políticas que puedan cambiar eso, históricamente está y en el tiempo se mantiene la profunda desigualdad. (Lideresa afrodescendiente)

Lideresa afrodescendiente: el liderazgo femenino porque nosotras históricamente las mujeres como somos dadoras de la vida desde ese mismo momento nosotros tomamos el rol de la familia, muchas de las mujeres nuestros hombres, maridos, hijos, sobrinos, nuestros hermanos los mataron en la guerra y le tocó a la mujer salir adelante. Pero sin embargo, siempre hemos sido nosotras como las cacicas la que organiza en nuestro territorio y llegamos a Bogotá y seguimos cumpliendo ese rol, porque se preguntan pero cómo hacen las mujeres para trabajar pero también para ser líder y eso. Eso es una cosa innata que nace de las mujeres negras, todo el tiempo las mujeres hemos estado como pensándonos el tema organizativo, por que las mujeres no pensamos en individual sino en colectivo. (Lideresa afrodescendiente)

Lideresa afrodescendiente: hay gente muy valiosa pero hay líderes nuestros que la dieron toda con la ley 70 y han muerto hasta en los parques solos, ni una pensión, ni nada, porque el liderazgo eso es lo que tiene, porque como digo yo, el liderazgo es un karma que se le mete a uno. Yo he estado a punto de retirarme cuando he estado con las amenazas más fuertes yo he tratado de hasta retirarme, pero uno vuelve, uno vuelve porque uno siente que van acallando a la gente, por eso necesitamos formación política para las mujeres. (Lideresa afrodescendiente)

Lideresa afrodescendiente: yo fui consejera distrital de comunidades negras y estado en el proceso cuando empezó el nuevo proceso o el proceso digamos contemporáneo de comunidades negras, en el 91 y ya Colombia negra tenía 15 años de haberse creado o 20 años de haber nacido y ya estar conmemorando y luchando por la afrocolombianidad y la cultura y rompiendo puertas a punta de codos sí? Y de mucha paciencia y fuerza para resistir, sí? O sea que he estado en todo este proceso, nosotros arrancamos el nuevo movimiento social afro, como decía esto viene a partir de todo el proceso de la constituyente que evolucionó en el caso nuestro en el AT 55 en el artículo transitorio Y allí se emana la ley 70. E hicieron que la ley 70 sea un orgullo nacional un modelo muy positivo de reconocimiento al tema de los aportes de la negritud, de las comunidades negras de los descendientes africanos a la evolución, al desarrollo y construcción del país. Sale el AT 55 de la Constitución, se aprueba la ley 70 del 93 se crean las consultivas Nacional de alto nivel y las consultivas regionales y la consultiva distrital de Bogotá. Ahí estuve, soy consultiva, he sido consultiva. (Lideresa afrodescendiente 2)

Por parte de los pueblos indígenas el poderío y la fortaleza de la mujer indígena es evidente no solo en sus territorios sino también en la exigencia de derechos en la ciudad.

Gobernadora indígena: soy la gobernadora del pueblo y del cabildo en Bogotá y hoy estamos celebrando el día internacional de la mujer indígena el cual se viene realizando ya hace más de 6 años hemos estado ahí colocando nuestros procesos organizativos para todas las mujeres indígenas y este proceso se hace bajo el marco de las acciones afirmativas que tenemos con la Secretaría de la Mujer que son cuatro acciones afirmativas y una de esas es el fortalecimiento a la mujer indígena del Distrito Capital por esa razón estamos celebrando hoy ese día y empoderando lo político organizativo de la mujer indígena en Bogotá. (Gobernadora yanacona)

Lideresa indígena nasa: el día de ayer caminamos desde la calle 13, caminamos más de 14 horas a nuestro ritmo, durante la marcha nos echaron la policía pero las mujeres nos defendimos incluso nosotras defendimos a nuestros hombres y nuestro niños, seguimos nuestra caminata porque no estamos haciendo mal... (Lideresa indígena nasa)

Nosotros somos una memoria para la ciudad, somos algo tan importante que es no perder una historia de vida nosotros como muiscas no somos como de fuerza, de guerra sino al contrario desde la espiritualidad y del pensamiento, ahora cuando tenemos dentro de esa lucha el volver otra vez a resignificar el volver a tener otra vez una colectividad pero ahí es donde volvemos a resistir y a persistir que se den cuenta la minga somos todos, la minga

somos el afro, el desempleado, todas y cada una de las personas somos minga. (Gobernadora muisca)

Lideresa indígena muisca: pertenezco a la comunidad indígena hoy en día ejerzo el cargo de alcaldesa menor. El orgullo de ser muisca no es por unos beneficios sino porque uno tiene que tener una identidad clara y saber para dónde va y qué quiere para su comunidad y su pueblo y es como el sentir de la apropiación que sus abuelas lucharon tanto por esto. Entonces eso ha hecho que nos fortalezcamos más en cuanto a nuestra cultura en cuanto a nuestros usos, a saber, de verdad de dónde venimos y para dónde vamos y qué es lo que queremos para nosotros y para nuestras generaciones.

El liderazgo de las mujeres también tiene incidencia en la comunidad palenquera: en la Junta Directiva de la organización hay cuatro mujeres y su vinculación como contratistas de las diferentes entidades de la Alcaldía es mayoritaria.

Lideresa palenquera: eso es histórico el tema de que siempre las mujeres hemos estado en los procesos muy muy comprometidas se ha venido reflejando en el trabajo que viene realizando en nuestra organización, primero diría yo un compromiso del 100 %, de una u otra forma nosotras las mujeres estamos en el mismo nivel de los hombres en el ejercicio de prepararnos de formarnos, pero cuando se trata de pronto de llevar la batuta en los espacios como tal siempre somos las mujeres las que a veces de pronto por afinidad, por elección o que también que en su momento los compañeros en consenso consideran que por la serenidad en momento que hay que tomar decisiones con la cabeza más fría somos las mujeres las que mejor tomamos decisiones. (Lideresa palenquera)

Y como lo expresa una lideresa raizal, las mujeres han conseguido organizarse y coordinar reivindicaciones políticas gracias a su sensibilidad social.

Lideresa raizal b: bastante liderazgo femenino en el grupo raizal en este momento estamos en el ejercicio de consolidación al interior del grupo de una mesa exclusiva de los problemas de las mujeres raizales. Las nuevas dinámicas de amplitud del escenario democrático dan para eso, para la cualificación de la mujer en términos políticos y de mando en las organizaciones. (Lideresa raizal)

El caso de las lideresas gitanas es uno de los más complejos por las tradiciones patriarcales que estructuran las relaciones en la comunidad; poco a poco se han convertido en las protagonistas de la reivindicación de derechos frente a la estatalidad y un caso especial cuyo liderazgo trasciende internacionalmente de la comunidad gitana.

Lideresa gitana b: nosotros cumplimos 20 años con la organización desde 1999 que fue la primera, al principio del alcance nacional, distrital y también tiene alcance internacional. (Lideresa gitana)

Lideresa gitana b: yo elegí salir y romper esta estructura tan fuerte que es la del pueblo gitano, yo les he servido como de instrumento ha sido supremamente importante porque hay un respeto por el trabajo. Yo soy una persona que los mayores viven como muy contentos de mi actuar y de mi situación y de todo lo que he venido trabajando. (Lideresa gitana b)

Lideresa gitana b: para las mujeres gitanas no es fácil disponer de tiempo para el estudio y la formación la educación no tiene ningún prestigio para su comunidad y el rol tradicional de cuidadoras hace casi imposible que salgan de sus hogares. (Lideresa gitana b)

Lideresa gitana c: si bien es cierto que las mujeres estamos en un rol más tradicional y más en torno a una vida privada pues yo tengo una vida más pública y también tengo una vida privada, pero el hecho de que nosotros seamos profesionales eso no quiere decir que dejemos de ser lo que somos como gitanas. (Lideresa gitana c)

En el contexto colombiano asumir liderazgos constituye un riesgo para la vida de las personas que buscan la reivindicación de derechos colectivos, y las lideresas étnicas no han estado al margen de estos riesgos.

Yo digo algún día uno se tiene que morir y si es defendiendo su comunidad, yo la verdad ya a esta altura de mi vida no le tengo miedo a la muerte, yo lo digo así abiertamente porque yo le perdí el miedo porque yo sufrí los hechos y vejámenes más duros que puede sufrir una mujer en medio del conflicto yo le perdí el miedo, porque dije si dios y mis ancestras me dejaron viva es porque necesitan que yo cuente lo que ha pasado en este país con las mujeres negras que ha pasado con sus comunidad y desde ahí yo digo ando con mis ancestras y ellas verán hasta dónde me protegen. (Lideresa afrodescendiente)

Por eso cuando se muere una mujer o cuando sacan a una mujer de su territorio no están desplazando una familia sino todo un territorio, porque ella se viene con todo ese territorio entonces por eso el liderazgo de la mujer es más fuerte, porque nosotros tenemos históricamente como dadoras de la vida somos las encargadas de que la comunidad negra perviva, ese es nuestro legado ese es nuestro trabajo. (Lideresa afrodescendiente)

Y diciéndole a la nueva generación no importa el lugar donde tengamos que llegar tenemos que seguir construyendo lo que traemos del territorio porque en la medida que salgamos de allá y olvidemos lo del territorio como pueblo negro nos acabamos. (Lideresa afrodescendiente)

Las diferentes lideresas expresan la necesidad de contar con una mejor cualificación del liderazgo femenino, es decir, posibilitar el acceso a herramientas educativas y de formación política que les permita enfrentarse al contexto institucional y potencializar sus liderazgos en las comunidades.

Una amiga me decía: cómo hacemos para que las mujeres negras hablemos el mismo discurso y no sigamos viendo las mujeres negras acalladas y que no se empoderan; entonces yo le decía hay que empezar a trabajar en hacer una escuela de formación política. Porque a la gente le han metido que la política es el hecho de ir a sufragar, hay mujeres negras que piensan así, yo les estoy hablando de que usted tiene un derecho como ciudadana y tiene que ejercerlo. (Lideresa afrodescendiente)

Hay muchas mujeres que nos hemos empoderado porque nos tocó salirnos a empoderar y otras que desde niña, por eso yo te digo que soy una mujer cimarrona desde nacimiento, porque siempre fui una mujer que siempre cuestionaba. Era como una cosa de rebeldía desde pequeña desde muy niña me rondaba eso de no comprender los roles de género sexistas. (Lideresa afrodescendiente)

Entonces muchas mujeres así como yo se cuestionaron y llegaron acá y se formaron, pero sentimos que hay muchas mujeres negras que no, y no porque ¿vienen marcadas por el territorio y nuestros territorios son machistas? (Lideresa afrodescendiente)

La cualificación del liderazgo femenino no ha sido atendida integralmente por la Alcaldía; aunque existe una Secretaría de la Mujer, uno de cuyos objetivos misionales es mejorar las condiciones de vida de las mujeres, aún no se reconoce una articulación entre las entidades encargadas de los asuntos étnicos y los asuntos de la mujer, evidenciando la importancia de la articulación de la perspectiva de la interseccionalidad en las políticas públicas de diversidad cultural.

El liderazgo femenino tiene que cualificarse porque en la medida en que el liderazgo se cualifica a ti el Estado te va a ver de igual a igual porque no es lo mismo cuando va una lideresa fuerte a cuando va una lideresa sin fuerza no le poden cuidado, a esos espacios toca ir empoderada pero también cualificada, la cualificación del liderazgo femenino es muy importante. El líder tiene que conocer qué es lo que está defendiendo, el líder debe saber de política, debe saber de cultura, el líder debe saber de territorio, de género, de todo porque usted tiene que tener una visión abierta de país, es como un político, el líder es eso, que está poniendo la cara por aquel que le han oprimido todo, el líder no puede ser un mudo, el líder tiene que hablar, tiene que sentirse, tiene que ser muy vehemente y apasionado por lo que

hace, pero si usted le suma a ese liderazgo todo el tema técnico que usted sabe eso va a ser una combinación que muy buena. (Lideresa afrodescendiente)

Yo me siento que voy a llegar a un escenario de representación, yo necesito que las mujeres negras de común y corriente las que andan a pie como yo, las mujeres negras que fueron violentadas todas la mujeres vean que es la que se sienta conmigo, por eso me estoy cualificando, porque yo tengo todo lo empírico porque soy autodidacta. (Lideresa afrodescendiente)

Llegar a un escenario no como un comodín de alguien sino como alguien que levante la voz cuando a las comunidades no se les trate con la dignidad. Reclamar los derechos de mi comunidad pero con la certeza de lo que estoy diciendo. Por eso me estoy cualificando, y les digo a las mujeres que toca cualificarnos. (Lideresa afrodescendiente)

Los liderazgos femeninos evidencian que en Bogotá se reconfiguran muchos de los roles de género que se establecen en los territorios de origen como comportamientos sexistas tradicionales, en este sentido, las condiciones en que los grupos arriban y se establecen en la ciudad determinan las características de su organización y resignifican roles de género.

se rompe ese patriarcado y la mayoría de las mujeres lideresas somos solas porque a los hombre les aterra las mujeres que pensamos que decimos que decidimos, sobre todo al hombre negro le gusta tener mujeres sumisas, sea esa mujer que no piensa para tener el dominio. (Lideresa afrodescendiente)

Y por eso queremos formar escuela política para las mujeres queremos decirle a las mujeres cuáles son sus derechos porque nosotros sufrimos una cantidad de violencias, que lo han enmarcado en nuestra etnicidad, porque cuando a mí me violentan me violentan por negra, por mujer pero me le suman el ser negra, pero fuera de eso es lideresa. (Lideresa afrodescendiente)

Entonces nos estamos pensando en una escuela de formación política para las mujeres, para las mujeres que están en la casa. (Lideresa afrodescendiente)

Queremos coger esas mujeres de a pie y formarlas, los liderazgos debemos pensarlos desde ahí, darle las herramientas a esas otras que no las tienen y que históricamente salieron del territorio pero que están aquí en Bogotá viviendo los mismos flagelos que trajeron de allá del territorio. (Lideresa afrodescendiente).

El liderazgo femenino es uno de los principales rasgos de la participación y el empoderamiento de los grupos étnicos, y una de las expresiones de la interseccionalidad en los grupos étnicos.

4.4 Polimembresía

Otra de las características de los procesos de participación de los grupos étnicos es que en todos los grupos los representantes que integran los consejos de cultura, son a su vez delegados en otros consejos como el de patrimonio, asuntos locales, consultivos distritales, etc., lo cual genera una sobrecarga para estos representantes ya que quedan incluidos en varios espacios. Esta dinámica puede estar asociada con la representatividad que se ejerce en cada uno de los grupos cuyo liderazgo tiene diferentes expresiones; y como lo señalan las consejeras indígena y afrodescendiente:

por ejemplo, yo soy consejera local de Santa Fe y a nivel del distrito, y también en el consejo de mujeres, debo ir a muchas reuniones y a veces no se para qué tantas reuniones, a las representantes deberían pagarnos por sesión, eso con tantas reuniones implica mucha dedicación (Lideresa afrodescendiente c)

La mayor representación en esos consejos es institucional y de ahí me delegaron a otro consejo, pero no me han convocado a ninguna reunión todavía. En la toma de decisiones yo dije que requería consulta con autoridades y con el consejo, me dijeron que no, que yo como delegada debía poder decidir. Las decisiones ya están tomadas, no entiendo la incidencia de la participación de uno con tantos espacios. (Consejera Indígena, Sesión n°. 8 de 2010)

La representante indígena y la lideresa afrodescendiente dan cuenta de diversas problemáticas como la fuerte presencia institucional en cada uno de los espacios de participación que genera condiciones asimétricas en las relaciones en el momento de la toma de decisiones, con esto se evidencia que en los consejos se dan relaciones de poder. Surge la pregunta: ¿son muchos los espacios de participación a los que tienen que asistir los representantes de los grupos étnicos?

Al respecto, encontramos dos situaciones complejas: por un lado, si tener un solo consejo o tener consejos por cada grupo étnico, y por el otro lado, si en términos de la interacción con los grupos étnicos y sus formas de organización es preciso distribuir los recursos en partes iguales a cada una de las organizaciones y la participación en cada una de las actividades de la oferta institucional.

las Administraciones están mirando que son duplicidad de funciones, con la misma... Y a veces hemos creado unos consejos con una cantidad de gente donde todo se van carreta y el tiempo no alcanza y que hacen? Repetir, repetir y repetir. Y también mucha gente llegamos a los espacios a defender nuestros proyectos porque nadie nos los va a defender si? Sin embargo yo llego por un sector... Y entonces le echamos tierra al proyecto de los demás y entonces todo se vuelve que no hay conexión y divisionismo si? (Lideresa afrodescendiente d)

... sí, en cultura. Hay otro que me sigue que no me acuerdo si es afro o indígena pero siempre vamos a esos espacios, pero yo soy la que tengo el poder, es decir el voto de poder, y estamos ahí y está un poco difícil porque cada uno debería tener su representación propia y lo que estén conmigo o que haya otra persona que esté ahí. (Lideresa gitana c)

Son espacios nuevos, apenas van para dos años, eso todavía está como muy embrionario. Todavía veo que como que las personas que están dirigiendo eso como que no tienen muy claro cómo se aterriza eso en atención y el fortalecimiento a las organizaciones, porque finalmente es para eso... es una maraña, una cosa impresionante que uno no entiende, a veces cuando me citan, yo digo y éste cual es, entonces tengo que acordarme quiénes son los que asisten a eso para acordarme cuáles son... (Lideresa raizal).

Esto se puede identificar como una *polimembresía*, que es una de las características de las dinámicas de participación ciudadana de los representantes de los grupos étnicos en Bogotá, es decir que el mismo representante asiste a varios espacios.

Un rastreo realizado en los consejos de participación me permitió identificar algunos de los líderes –hombres y mujeres– de cada grupo, encontrando que son pocos y que en ocasiones asisten a diferentes consejos de participación las y los mismos líderes.

Sí, son los mismos en todos los grupos étnicos, ellos hacen parte de todas las instancias, son los mismos. Los mismos que te encontrarás en el Consejo distrital afro como también te los vas a encontrar en el Consejo consultivo indígenas y en el Consejo de cultura, son los mismos. Hay unos líderes que son más reconocidos, o por lo menos, tienen una mayor incidencia porque llevan más años. (Funcionario Gerencia de Etnias)

En relación con los representantes, las tablas 29 a 32 muestran las personas que han asistido a reuniones como representantes de las organizaciones. A partir de este ejercicio se pudo identificar a los representantes de cada una de las organizaciones en cada uno de los grupos, y a partir de allí se realizaron entrevistas para validar información y profundizar el análisis.

Esta variable permite observar la concentración del liderazgo en cada uno de los grupos, es decir, que en unos grupos el liderazgo puede estar concentrado en pocas personas y en otros hay más variedad y rotación de los liderazgos.

Tabla 35. Representantes indígenas en Bogotá

Cabildos	Representantes	
Muisca Bosa	William Alberto Garibello	Jenny Neuta
	Diana Rocío Cebas	Mario Alberto Neiva
	Edward Arévalo Neuta	Jenny Neuta
	John A. Orobajo	Sandra Cobos
	Nelson A. Neuta Zabala	
Muisca Suba	Iván Francisco Mendoza Niviayo	
Inga	Dominga Gaviria	Bolívar López Tisoy
	Isidoro Jajoy	Waskar Jacanomijoy
	Oscar Bastidas Jakanamijoy	Salvador Janasoy
	Myriam Timarán misoy	Florentino Jansasoy
Ambika Pijao	Kimberly Paola Ortiz Rivas	Mauricio Carvajal Jara
	Marcela Tapiero	Luis Enrique Tapiero
	Samuel Alejandro Pinna	
Kichwa	Nelson Tuntaquimba Quinche	Alfonso Tuntaquimba
Yanacona	Paulina Majin	Élber Chito Moiomboy
	Luis Rodrigo Piamba	
Uitoto	Carlos Sáenz Gómez	
Misak	María Carmenza Ussatunnubalo	
Eperara	Cecilia Grueso	Esteban Chirimía
	Mélida Valencia	
Tibu	Luz Dary Uribe	
Nasa	Luis Hernando Pechene	
Pastos	María de Jesús Erika	
Wounaan	Sercelinito Piraza	
Kamentsa	Nancy Luz Agreda	

Fuente: elaboración propia.

Sobresale la importancia de los apellidos como forma de distinción entre los grupos. La figura de gobernadora o gobernador es la que impera como símbolo de autoridad y casi siempre estos son los que asisten a las diferentes instancias de concertación de la Alcaldía. En algunos cabildos, como el Muisca de Suba, una persona es la que siempre asiste a los consejos y a otras instancias de la Alcaldía, mientras que en otros como el Inga o Ambika Pijao asisten más de 5 personas a lo largo de los consejos, factor asociado con sus

dinámicas de autonomía que muestran la heterogeneidad en las dinámicas de participación de los grupos indígenas. La particularidad del grupo indígenas es que ellos toman las decisiones colectivamente, por lo que la figura de democracia representativa tal como la plantea las normas de la Alcaldía no es acorde a las características de los grupos; sin embargo, se impone esta forma y los pueblos indígenas se deben adaptar a dichas condiciones, considerando que no todos cuentan con las mismos niveles de organización y de cultura política.

Para el caso de los afrodescendientes de las 21 organizaciones que participan en estos espacios también se pudo identificar una gran incidencia de las mujeres en el liderazgo de las organizaciones y en la representación en estos escenarios de participación.

Tabla 36. Representantes afrodescendientes en Bogotá

Organización	Representantes	
Amucol	Savigne Copete	
Yambambó	Walter Nilson Atehortúa	
Oanac	Yulima Valoyes	Nelly Santana
Nueva Vida	Aída Esther Mosquera Ariza	
Ormuafro	Eliana González	Adíela Dagua
Analdic	William Mosquera	
Borojó	María Isabel Córdoba	
Afocodes	Wilson Palacios	
Nimuafro	Luz Amparo Caicedo	
Fundesarrollo	Carlos Palacios	Luis Ernesto Olave
Amuafro	Doris García	
Fundes	Marina Camargo	
Coalapro	María Míry Palacios	
Fundación Etnias de Colombia	Ángela García Perea	Bleydy Cortés
Los Hijos de Obbatalá	Carlos Torres	Mila y Gladys Valoyes
Somo Afro	Víctor Mosquera Serna	
Asnea	Jesús Javier Córdoba	
Corporación Planeta Afro	Alberto Quiroz	
Asocuagalis	María Rosa Murillo	Ana Iris Blando
Afrolibre	Wilson Palacios	
Mafrocol	Erminda Inestroza	

Fuente: elaboración propia

La mayoría de las organizaciones están lideradas por mujeres, lo que demuestra el empoderamiento de la mujer afrodescendiente como líder en los procesos organizativos en Bogotá.

De los cuatro grupos es el que tiene más organizaciones, pero no opera de la misma forma que los indígenas; en este caso son objetivos misionales de cada una de las organizaciones lo que cohesiona la dinámica de participación ciudadana de los afrodescendientes. Entre estas organizaciones encontramos un énfasis en aspectos culturales como referente de la participación e interacción con la Alcaldía.

Yo soy consejera distrital de comunidades negras y he estado en el proceso cuando empezó el nuevo proceso o el proceso digamos contemporáneo de comunidades negras, arranca en el 91, y después la Ley 70 que fue en el 93 y ya la Fundación Colombia Negra tenía 15 años de haberse creado o 20 años de haber nacido y ya estar conmemorando y luchando por la afrocolombianidad y la cultura y rompiendo puertas a punta de codos ¿sí? Y de mucha paciencia y fuerza para resistir, ¿sí? O sea que he estado en todo este proceso, nosotros arrancamos el nuevo movimiento social afro, como decía esto viene a partir de todo el proceso de la constituyente que evolucionó en el caso nuestro en el Artículo Transitorio 55. Sale el Artículo 55 de la Constitución, se aprueba la Ley 70 del 93, se crean las consultivas nacional de alto nivel y las consultivas regionales y la consultiva distrital de Bogotá. ¡Ahí estuve, soy consultiva, he sido consultiva! (Lideresa afrodescendiente)

Como se mencionó, en el grupo afrodescendiente, por sus particulares formas de asentamientos, se ha venido implementado un sistema de elección de representantes a los consejos para esta comunidad, es decir que es por un mecanismo de elección en urnas que se determinan los representantes de este grupo en cada una de las localidades (20) y en el nivel central de la ciudad.

[...] además tenemos muchos falsos líderes, entonces cualquier persona que entró el consejo así esté en proceso de [...] que entró al consejo porque una parte de un sector de una comunidad los eligió para que los represente, pero realmente no tiene ni la capacidad, muchos no tienen la capacidad ni intelectual, ni la capacidad de amar a ese pueblo ni la pasión por el proceso. Entonces llegan ahí a aprender y aprender y a mirar qué proyectico pueden halar para ganarse dos pesos ¿umm? Y se llaman líderes, entonces hay toda una confusión de lo que es un liderazgo, de lo que son los verdaderos líderes ¿sí? (Lideresa afrodescendiente)

El liderazgo de la organización raizal tiene una fuerte participación de mujeres; a las sesiones siempre asisten tres de ellas, es el grupo que tiene menos representantes y el más constante en las sesiones de los consejos.

Tabla 37. Representantes raizales en Bogotá

Organización	Representantes	
ORFA	Maura Watson Fox	Lineth Archbold Contreras
	Dillia Esther Robinson Davis	Jessika Maclean
	Guillermo Newball Abrahams	Fady Ortiz

Fuente: elaboración propia.

No sé, será la sensibilidad social, la sensibilidad hacia la cultura hacen las cosas sociales que tiene la mujer, pero siempre hemos sido las mujeres las que hemos liderado cuando comenzamos éramos mayoría mujeres, lo cual no significa que no haya hombres también, pero siempre el liderazgo lo hemos llevado las mujeres sí? Y definitivamente hay más mujeres interesadas en el proceso que los hombres, porque a pesar de que uno invita a los muchachos y eso, es más difícil conquistar a un muchacho que una niña para que forme parte de la organización. (Lideresa raizal).

En los rom, las dinámicas de participación muestran que las y los representantes tienen apellidos comunes a pesar de pertenecer a diferentes organizaciones. Por tener una fuerte estructura patrilínea sobresale el hecho de la participación e incidencia de las mujeres gitanas.

Tabla 38. Representantes rom en Bogotá

Organización	Representantes	
Unión Romani	Luz Stella Moreno	Luz Mery Gómez
	Lupe Gómez	Sofía Gómez
	Marcela Gómez	Julieta Valencia de Gómez
	Libia Gómez	Alejandro Herrera
	Lizeth Gómez	José Alejandro Gómez
	María del Carmen Cristo	Ivonne Ivanoff Gómez
	Melba Real	
ProRom	Ana Dalila Gómez	Sonia Pérez Santos
	Hernando Cristo	Mónica Cristo
	Nubia Gómez	Yesenia Cristo
	Lucero Lombana	Catalina Cristo
	Azucena Gómez	

Fuente: elaboración propia.

A partir de la Constitución del 91 es donde se le da reconocimiento principalmente a los grupos étnicos entonces digamos que ese fue el primer paso para nosotros ir avanzando hacia una restitución de derechos que es lo que estamos haciendo desde hace varios años (Lideresa gitana).

En el caso de la población rom se dan unos procesos interesantes relacionados con las formas de organización; en Bogotá hay dos organizaciones oficialmente reconocidas, cada una representa un conjunto de estas personas, y están organizados así más por razones personales que por aspectos de distinción étnica, los apellidos develan la forma de organización por familias. Como se puede constatar en las actas de los consejos, existe una diferencia entre estas dos organizaciones lo que ha dificultado llevar a cabo muchos procesos, pero ha fortalecido los procesos de participación en el interior de cada una de las dos organizaciones, es decir que se da un doble movimiento: se fragmenta la cohesión del grupo en dos organizaciones, pero a la vez se refuerza la cohesión en el interior de cada una de las organizaciones producto de la tensión entre estos. En este grupo la cantidad de líderes –hombres y mujeres– no es muy amplio razón por la cual se suelen encontrar en diferentes consejos.

4.5 Funcionarios étnicos

La Ley de Cuotas es un tipo de acción afirmativa asociada con curules especiales en el poder legislativo o en altos cargos directivos que buscan la participación en instancias decisivas de los representantes de minorías o grupos subalternos. A pesar de los avances en el reconocimiento de las identidades por la vía de la política pública, en el contexto de Bogotá no se da este tipo de reconocimiento, ya que estas políticas están más enfocadas en aspectos culturales y no en aspectos de representación política ni de redistribución socioeconómica, sin embargo, en la investigación se identificó una figura de contratación bajo la cual se da la vinculación de integrantes de los grupos étnicos a la burocracia de la Alcaldía de la ciudad que se debe entender como una conquista de las organizaciones de los grupos que buscan mejorar las condiciones de diálogo entre los grupos y las diferentes entidades de la Alcaldía.

Claro! digamos que eso es una exigencia de los grupos étnicos, eso es una cosa que no se negocia, toda la vida se pidió eso, de que existiera una persona que sepa hablar del tema, porque eso es muy raro que alguien no sea del grupo étnico y hablándole a ellos sobre los grupos étnicos. A veces funciona bien, porque hay gente muy buena que sabe del tema étnico. Pero la gente dice que es una exigencia porque la gente dice esto es de nosotros, y al grupo la tiene que trabajar gente étnica. (Funcionario Gerencia de etnias)

Acá así y en gobierno también, bueno, eso también ha crecido mucho, también en salud, en educación, en todas las entidades hay siempre un referente étnico, pero los equipos de las dos entidades que tienen en su parte administrativa grupos étnicos si tenemos todo un equipo de gente étnicas, todos somos parte de grupos étnicos y nuestro equipo está lleno de eso. Porque son los referentes que se hacen cargo de las localidades, de las comunidades, son de la comunidad, los referentes de aquí de la gerencia de etnias que crearon los consejos afros, son gentes afro, tenemos una raizal... (Funcionario Gerencia de etnias)

En el análisis a los espacios de participación se encontraron los siguientes aspectos relacionados con el rol que desempeñan los funcionarios que representan a la Alcaldía en estos escenarios:

Tabla 39. Funcionarios Consejos de Cultura

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Raizal	SCRD	Edna Herrera	Zohelia Mosquera		Omaira Albarracín Pedro Figueroa	Omaira Albarracín Pedro Figueroa	Pedro Figueroa Vélez		Asunción Reales José Quinche	José Quinche
	IDPC	Adriana Fernández	Adriana Fernández							Pablo Henao
	IDPAC	Emiliana Bernard	Emiliana Bernard		Jennifer Livingston	Jennifer Livingston			Javier Palacios	

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rom	SCRD	Derly Aldana	Zohelia Mosquera			Pedro Figueroa			José Quinche	José Quinche
	IDPC	Adriana Fernández	Adriana Fernández							
	IDPAC	Ivonne Gómez	Jazmín Cristo			Jazmín Cristo			Jesika Cristo	Jesika Cristo

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Afrodescendientes	SCRD		Zohelia Mosquera		Omaira Albarracín Pedro Figueroa	Omaira Albarracín Pedro Figueroa	Omaira Albarracín Pedro Figueroa		José Quinche	José Quinche
	IDPC		Adriana Fernández							Pablo Henao
	IDPAC		Javier Palacios		Fernando Solís	Javier Palacios	Javier Palacios			Ricardo Pérez

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Indígenas	SCRD	Edna Herrera Sinisterra	Derly Aldana		Pedro Figueroa Omaira Albarracín Asunción Reales	Omaira Albarracín Asunción Reales	Omaira Albarracín Asunción Reales		Asunción Reales Angélica Montoya José Quinche	José Quinche
	IDPC	Adriana Fernández	Adriana Fernández							Pablo Henao
	IDPAC		Rosa Jacanamijoy		Alejandra Meneses	Rosa Jacanamijoy	Rosa Jacanamijoy		Sandra Cobos	

Como se puede evidenciar en la tabla y como lo demuestran las actas, el ausentismo institucional es una característica de los espacios de participación ciudadana para los grupos étnicos. La inasistencia de los funcionarios a las sesiones de los Consejos es una constante y dificulta los procesos de participación, lo que ayuda a deslegitimar los procesos y desmotiva la participación de los representantes de las organizaciones; es decir, al asistir a estos espacios de participación y no ver la obligatoriedad de que los funcionarios asistan, se pierde credibilidad en la institucionalidad frente a los grupos.

Un segundo aspecto que genera dificultades en los procesos de participación es la discontinuidad y variación de los funcionarios; la inestabilidad institucional genera cambios en las dinámicas, ya que para cada periodo de gobierno estos cambian. Como se puede observar, no hay continuidad en los funcionarios, ya que durante los años analizados se puede determinar que los cambios de gobierno traen consigo cambios en los equipos de trabajo, cada alcalde llega con nuevo equipo, lo cual genera consecuencias graves en la dinámica de los grupos étnicos, pues no permite que los procesos duren más que un periodo de gobierno, y que los procesos de empalme entre un gobierno y otro presenten dificultades interrumpiendo los procesos de participación y de diálogo con los grupos étnicos. Esta discontinuidad en los funcionarios encargados de atender los asuntos étnicos evidencia la falta de coordinación entre las instituciones, en un contexto donde la coordinación y articulación interinstitucional es un elemento clave para lograr impacto de este tipo de políticas públicas.

Surge la pregunta: ¿cuál es la responsabilidad de los funcionarios en la baja regularidad en los Consejos de Cultura entre el 2010 y el 2018? Recordemos que en 2018 en la justificación para reformar los espacios de participación (pasando de 4 a 1) uno de los argumentos fue la baja participación y la poca regularidad de los espacios de participación; en los balances se trata de culpar a los grupos de estos aspectos negativos de la participación, pero, como se ha demostrado, la forma en que se ha orientado la participación de los funcionarios no ha sido la más idónea.

Es necesario que los funcionarios de las instituciones distritales adquieran competencias interculturales y conozcan aspectos sobre los grupos étnicos en Bogotá, ya que las personas que trabajan en la materialización de las políticas desconocen las características demográficas y los elementos de distinción étnica de estos grupos.

Desde varios espacios de participación se planteó la necesidad de que los funcionarios que atienden elementos misionales relacionados con grupos étnicos sean cercanos a los procesos organizativos y pertenecientes a estos; esta ha sido una de las primeras exigencias de las organizaciones y representantes ante la falta de comprensión de los funcionarios sobre las dinámicas de decisión para ellos.

Ante estas problemáticas, una de las acciones más significativas del multiculturalismo en Bogotá ha sido la vinculación paulatina de integrantes de los grupos étnicos como funcionarios en las diferentes entidades relacionadas con los asuntos étnicos y la conformación de una burocracia étnica como una estrategia de inclusión que resulta significativa y que se ha adoptado para mejorar los procesos participativos y de diálogo.

La primera persona que empezó lo de los grupos étnicos fui yo, en el 2005 y yo era el único en todo Bogotá durante cinco años. Y ahorita yo puedo decir que hay como unos 100 o más contando con las demás entidades, en gobierno en salud en educación en ambiente en integración, en todas las entidades casi hay un equipo de gente étnica, que sirve de puente entre esa entidad y la comunidad. Ya somos como 100, después de que yo era solo. Eso creció mucho, la gente quiere más lógicamente, nunca es suficiente pero ha crecido mucho. (Funcionario Gerencia de Etnias IDPAC)

En este sentido, la vinculación de integrantes de los grupos para desempeñar actividades dentro de la estructura administrativa de la Alcaldía es uno de los elementos más significativos, proceso que inició con pocas vinculaciones, primero para grupos como los afrodescendientes y los indígenas, y posteriormente a los demás.

En el 2010 en el IDPAC [Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal] fue la primera vez que entró una referente raizal, en la época de Samuel Moreno, pero ya había referentes indígenas y afro. En ese año cuando entramos nosotros entró también el representante gitano. (Lideresa raizal)

Progresivamente se ha ampliado el número de personas vinculadas como facilitadores en asuntos étnicos, cuya vinculación está condicionada a la aprobación de las organizaciones de los grupos.

Son las organizaciones las que avalan esas personas que van a llegar a esos puestos. De la Alcaldía llaman y dicen que hay un cupo o dos para un raizal pero solamente contratan a la persona que va con el aval de la organización. No sé en los otros grupos como se maneja... Ahí es donde tienen pues la competencia, en el grupo nuestro no habido la competencia

porque es un solo grupo y uno recomienda a la persona que cree que sea apta para asumir el cargo. (Lideresa raizal c)

La selección de las personas no representa mayor complejidad en el caso de los raizales, que solo cuentan con una organización, mientras que en los otros grupos la cuestión asume otras dinámicas; en los rom esta selección debe corresponder con la lógica con la que se viene actuando frente a este grupo, es decir, reconociendo sus procesos organizativos en dos organizaciones, a las cuales se le debe dar representación en estas vinculaciones; para los indígenas el problema radica en que los limitantes del enfoque poblacional diferencial los clasifica como un solo grupo, a pesar de su heterogeneidad, es decir que para la vinculación de estos funcionarios étnicos se considera que sea indígena pero no a qué grupo indígena pertenece, lo que evidencia el estereotipo que se maneja en torno a lo indígena; y para los afrodescendientes el problema es más complejo debido al gran número de organizaciones que tiene, y por ende la dificultad de llegar a consensos.

Este tipo de vinculación se fue abriendo a más sectores de la Alcaldía y quedó incorporado en las acciones afirmativas concertadas en 2016 (para la vigencia 2017-2020), así en los diferentes sectores se realizó la vinculación de “referentes étnicos” como enlace para las organizaciones y que tuvieran más viabilidad las acciones concertadas.

Lideresa rom: tenemos varios referentes en ocho entidades, en Hábitat creo que ya no va a estar porque ya se le acaba el contrato, tenemos en Salud tenemos cuatro, tenemos en Ambiente también, tenemos en Mujer, en Gobierno, Instituto de Patrimonio Cultural [...] Desde Hábitat se viene dando como desde hace tres o cuatro años, aquí en Gobierno siempre se ha tenido y en las otras entidades hasta ahora esta administración ha dado el paso hasta ahora y tener referentes. (Lideresa rom)

Lideresa indígena: sí hemos tenido 14, 15 o 16 tenemos de educación tenemos y eso es bueno porque colocamos un referente indígena en educación y entonces cuando se colocó esa persona ya fluyó e hizo entender las cosas [...] Para saber que era importante que no se perdiera nuestra identidad. (Lideresa Indígena c)

Una de las dificultades de este tipo de vinculación se presenta cuando no hay personas disponibles o no están preparadas para asumir estos cargos. El grado de formación ha sido un obstáculo ya que la normatividad exige niveles que en ocasiones los grupos no pueden cumplir y esto repercute en su asignación salarial. Estos problemas se relacionan con un punto que toca a las lideresas indígenas y raizales, y es la idoneidad de los

funcionarios que se vinculan por parte de los grupos étnicos, ya que ante su contratación surgen diferentes posiciones, por ejemplo, la carencia de habilidades en algunos de los funcionarios de aquellos grupos cuyo nivel de formación educativa no es tan alto, o cuando se contratan sabedoras ancestrales, parteras, sobanderas que no tienen las credenciales para ser contratadas en el sector público.

[...] funcionarios [...] Sí los hay, la primera que logramos poner fue en el 2013 en la Subdirección de Asuntos Étnicos logramos meter uno por pueblo, pero también hubo debilidades por que no preparamos bien la gente para que se mantuviera y a veces mandamos gente que técnicamente creo que no dio. Se redujo ahorita tenemos apenas la mitad. (Lideresa indígena c)

En esta administración realmente habido más apertura para eso, hay uno en la Secretaría de Ambiente, hay dos en Salud, en Integración en Social también hay, en Gobierno, en Asuntos Étnicos. El año pasado tal vez nos ofrecieron para la Secretaría de la Mujer, pero en ese momento no teníamos a nadie disponible porque la desventaja que tenemos en algún momento es que la mayoría de ellos trabajan o estudian, muchos de ellos no pueden aceptar el cargo o el contrato porque tienen que atender sus estudios. (Lideresa raizal c)

Actualmente (año 2021) el número de integrantes de los diferentes grupos vinculados a la Alcaldía para desempeñar funciones relacionadas con los asuntos étnicos puede llegar a 150. Esta medida no funciona estrictamente como ley de cuotas pero es una figura similar, es decir que esta vinculación no está ordenada por la ley sino que forma parte de los acuerdos entre los representantes de los grupos y las autoridades de la ciudad; se conciben como enlaces entre las instituciones y los grupos, son contratados por parte de las instituciones para mejorar las relaciones entre los grupos y la estatalidad y para apoyar las actividades relacionadas con cada uno de los grupos.

Esta contratación se ve como una posibilidad de que estas personas agencien procesos que contribuyan a mejorar tanto las condiciones en cada uno de los sectores (Educación, Salud, Mujer, Participación, Hábitat, Ambiente, Desarrollo Económico, Cultura, Gobierno, etc.) como la interacción con las entidades distritales, ya que las personas contratadas deben tener el visto bueno de las organizaciones y los representantes de los grupos.

Lo más cercano a la política de cuotas es la vinculación de integrantes de los grupos étnicos a diferentes instituciones oficiales para atender a los propios grupos, ya que se contratan exclusivamente para estos temas. En casi todos los sectores de la Alcaldía se

han vinculado funcionarios bajo esta dinámica, que por su función y propósito es muy similar a la ley de cuotas⁵⁹.

Las cuotas no se justifican por sí mismas sino por el uso que se hace de ellas. Se justifican si, y solo si, los representantes de los grupos socialmente menospreciados generan debates públicos, argumentan, sustentan y obtienen consensos en torno de propuestas legislativas a su vez discutidas con los sectores que representan y legitimadas por ellos. Es fundamental que los representantes que acceden a las esferas públicas de la sociedad en virtud de las cuotas propongan y logren la implementación de medidas transformativas que contribuyan a generar cambios cualitativos en las estructuras políticas y en el imaginario colectivo. Más importante que la cantidad de representantes es la calidad de los mismos, su capacidad para sustentar propuestas transformativas y generar consensos hacia dentro y hacia fuera de los grupos discriminados. (Tubino, 2005b, pp.64-65)

Alrededor de esta acción afirmativa se suscitan diferentes posiciones, ya que se genera una tensión, por un lado, entre el grado de agencia a favor de los grupos que se puede lograr ocupando estos espacios, y por el otro, la posibilidad de una cooptación de los líderes que entren en una dinámica funcional a los intereses del Estado.

Lideresa afrodescendiente: eso es positivo en la medida que la persona que llegue allá pueda sentar y colocar la voz. Lo que pasa es que cuando tú entras a una entidad ya a ti te ponen esa etiqueta y estás al lado de la institucionalidad, y tú ya tienes que responder a una política, ahí sí, como dicen, el que paga manda [...] Es como una estrategia de cooptación pero por otro lado, qué hacemos con esos jóvenes que necesitan trabajar. (Lideresa afrodescendiente)

Lideresa afrodescendiente: porque yo no me empleo con la Alcaldía, porque en la medida que a mí la institución me coopte tengo que cambiar el pensamiento y tenemos que cambiarlo porque el que paga es el que manda, entonces me van a decir: usted está trabajando aquí y viene a hablar de su comunidad a poner problemas se va, entonces yo por eso prefiero hacer mi lucha independiente por eso trabajo independiente porque yo considero que los líderes y lideresas debemos ser independientes.

Lideresa afrodescendiente: porque a la institución no les gusta que tú hables que tú reclames, entonces te ven con recelo y dicen ya viene esa señora cansona y mandan a la

⁵⁹ Las leyes de cuotas son medidas cuantitativas, igualitaristas, supuestamente transitorias y de carácter afirmativo, no transformativo, que no atacan directamente las causas de la discriminación.

persona de menos rango lo que atiendan, por eso es importante la vinculación de personas de nuestra comunidad. (Lideresa afrodescendiente)

Así mismo, la capacidad de agencia de estas personas para –desde su posición– propiciar cambios en las condiciones de vida de los grupos, ya que se parte de la idea de que al estar involucrados tanto en las dinámicas de los grupos como en las funciones en las instituciones deben tener un impacto más importante que si estos asuntos fueran atendidos por personas ajenas a los grupos, es decir que desde estos se considera que estas personas que son vinculadas al sector público pueden gestionar recursos o prebendas desde la posición que ocupan.

Otra posición es la expresada por el líder palenquero que considera estratégico trabajar con el Estado y centra la atención en la formación política que deben tener las personas que llegan a estos cargos, ya que, como lo afirma, el Estado siempre va a querer cooptarlos.

Líder palenquero: creo que hoy es necesario meterse al Estado y tener claro eso y no dejarte cooptar. Muchos piensan que al entrar a trabajar uno se institucionaliza y lo cooptan, otros creemos que la posibilidad de trabajar en la institucionalidad es un derecho que tenemos, porque nosotros somos Estado y pagamos impuestos igual que todo mundo, ahora de que ese derecho se materialice y sea en detrimento de la lucha de tú comunidad es otra cosa y yo creo que debemos estar porque desde arriba desde ahí dentro se pueden agenciar muchas cosas para la comunidad y te toca correr el riesgo de entrar y poder tener un pie aquí en la comunidad y un pie allá en la institución, entonces tienes que tener la posibilidad de lo que llama Freire dialogicidad. Pero también se da que a la gente la cooptan, la cooptan por falta de formación, por falta de agenda pero también por imposición de la estructura y a veces con intencionalidad, por ejemplo recargan a la gente de trabajo para que no tenga tiempo y se aleje del movimiento o lo cogen y le dicen usted va a hacer esto y aquello y no esto, entonces lo limitan, pero es un riesgo que hay que correr, cuando tú tienes la claridad tú consigues cómo moverte en esas aguas pero aparte de tener la claridad política ideológica creo que es necesario un movimiento o un proceso, que es el que tú haces parte del proceso de base que te respalda que también te haga exigibilidad porque cuando el proceso no te hace exigibilidad tú te acomodas pero cuando te hacen exigibilidad eso te hace recordar que tú no estas allá por tu capacidad sino por un movimiento y tiene que ver cómo ese responder tiene incidencia en la comunidad. (Líder palenquero)

Las contrataciones por acciones afirmativas van por el periodo de gobierno (cuatro años) si hay alguien que no cumple y lo sacan se debe reemplazar por otro. (Líder palenquero)

La percepción de las representantes es que esta figura de funcionario étnico ha mejorado la relación entre los grupos y la estatalidad porque antes no existía esa vinculación y era el funcionario con otro pensamiento el que obstaculizaba los procesos, o no los entendía.

Para las personas que llegan a estos cargos es muy importante este tipo de vinculación de personas integrantes de los grupos en las entidades de la Alcaldía.

Lideresa palenquera: me parece una apuesta genial, extraordinaria, el permitir o el lograr esa inclusión con ese enfoque diferencial étnico permite el enriquecimiento al interior de las instituciones a que esa diversidad que apremia al país también se vea reflejadas y que aporten en todo el ejercicio intercultural institucional. El que haya una persona negra, raizal, indígena, palenquera y gitana en una entidad va a permitir que podamos abrirnos y conocer un poco más de los procesos organizativos y de los procesos comunitarios que tiene cada uno. (Lideresa palenquera b)

Lideresa palenquera: que muchas veces no se conocía en las diferentes entidades, por ejemplo, en el sector mujer siempre veían a una mujer negra y la relacionaban de manera general, pero llega una mujer palenquera y permite hacer todo ese ejercicio de que también estamos aquí que tenemos unas particularidades que pueden ser visibilizadas y que también van a aportar al ejercicio intercultural al interior de la entidad. (Lideresa palenquera)

Lideresa palenquera: Bogotá está dando esa oportunidad de inclusión étnica y es importantísima. Yo creería que uno entra en un proceso en que por ser funcionaria no te va a quitar el proceso comunitario. Porque uno se debe a un proceso comunitario, un proceso organizativo pero que también uno debe ser coherente en esa línea. En mi caso personal estoy en un punto medio en el que efectivamente si estoy en una entidad del Distrito no lo voy a perder, ni creo que sea en este espacio o en otro no voy a perder mi tema comunitario porque yo me debo a un proceso organizativo y es lo que uno busca ser como esa articulación entre la comunidad y el sector para poder fortalecer de parte y parte ese ejercicio; le estoy brindando a la entidad el reconocimiento, el que se pueda articular y a la comunidad en que podamos conocer también y recibir elementos o hacer como ese proceso que no se venía haciendo. (Lideresa palenquera)

Lideresa palenquera: entonces en la medida en que haya funcionarios étnicos al interior de las entidades va a haber como ese relacionamiento directo que creería yo que en otros momentos no se pudo dar y eso va a permitir ese relacionamiento.

Lideresa palenquera: por parte de palenque ha sido muy muy positivo por que veníamos primero de un proceso de invisibilización, están los compañeros y compañeras al interior de

las entidades y hemos logrado un proceso de reconocimiento, de fortalecimiento de las dos partes. (Lideresa palenquera b)

Lideresa palenquera: ha mejorado la comunicación entre las organizaciones y las entidades y seguimos en ese ejercicio de sensibilización a todos aquellos que de pronto desconocen el proceso étnico, y de una u otra forma considero yo que ha sido un avance importantísimo en el Distrito, el que podamos sensibilizar pero también que los compañeros y compañeras estén haciendo un ejercicio de articulación, que muchas veces se puede desde la institucionalidad tener esa intención de articulación pero a veces las disputas no permiten eso. Entonces en ese sentido es muy importante el papel de nosotros. (Lideresa palenquera c)

Lideresa palenquera: en el tema de la confianza, ese es el tema, esa es la importancia de nosotros, ya que garantizamos esos procesos de diálogo a partir de la confianza. (Lideresa palenquera)

Se encuentran posiciones críticas en torno a la vinculación de integrantes de los grupos étnicos en la burocracia estatal, malestar que se da sobre todo en los grupos con mayor cantidad de integrantes como los indígenas y los afrodescendientes, ya que se siente cierto grado de lejanía y poca representatividad, contrario a lo que ocurre con los grupos con menos personas como los raizales, palenqueros y rom, en los cuales se hace un ejercicio de control político y se siente un grado de representatividad y comunicación más cercana.

Lideresa afro c: y que lo hace por mera conveniencia porque con la maravillas de políticas que hemos conseguido, entonces muchas personas han podido hacer doctorados al exterior, reciben becas, reciben estímulos económicos y puestos. Porque igual hemos conquistado tanto los pueblos indígenas como los afrodescendientes hemos conquistado algunas cuotas en la administración, hay unos puestos políticos entonces se insertan ahí y se alían al otro lado, hacer los mandados de otros o de otras personas y desconocen el trabajo del resto y contribuyen muchos de ellos a la discriminación de los líderes o de los pueblos de los afro. (Lideresa afro c)

Lideresa afrodescendiente c: en algunas instituciones tenemos una gran mayoría de galafardos, de personas que no rajan ni prestan el hacha ni alquilan el rajadero, que simplemente han llegado allí a ganar sus suelditos entonces no hablan, son mudos ¿si? A veces están en consejos con nosotros mismos y no dicen nada a favor, nuestro solamente es cuidando supuesto, entonces es una gente que no le sirve a su pueblo negro, que no le sirve al pueblo indígena, que no le sirve al pueblo gitano, algunas personas que son muy buenas y tratan de hacer esto, otros solamente se perpetúan en los puestos, pregúnteles cuánto tiempo llevan ahí y que han conquistado? (Lideresa afrodescendiente c)

Lideresa gitana: en el IDPC tenemos una referente, una gitano, y yo. Tenemos varios referentes en Secretarías Hábitat, en Salud tenemos cuatro, tenemos en Ambiente también, tenemos en Mujer, en Gobierno... en Hábitat se viene dando como desde hace tres o cuatro años, aquí en Gobierno siempre se ha tenido y en las otras entidades hasta ahora esta administración ha dado el paso hasta ahora y tener referentes. A partir de nuestra experiencia se ha podido también visibilizar el pueblo gitano en Colombia, trabajar derechos colectivos con la expedición de marcos normativos y legislativos, la defensa de los derechos de la comunidad y trabajar para implementar acciones que mejoren la calidad de vida de los rom. (Lideresa gitana b).

Lideresa raizal b: logré vincularme durante dos años y medios como referente raizal tratando de dar continuidad al proceso que ya habían dado las anteriores lideresas en el IDPAC, y era un enlace entre las instituciones y la organización, he participado como investigadora en diferentes proyectos ejecutados desde la organización con la Alcaldía de Bogotá.

Lideresa raizal d: cuando trabajábamos en el Distrito, trabajábamos solo las dos para todo lo que había que hacer, ahora contamos con varios jóvenes en las diferentes secretarías hemos llegado a más espacios y logrado que cada vez más personas se vinculen a estos espacios que son difíciles pero que generan una serie de beneficios personales y para la comunidad. (Lideresa raizal d)

Lideresa raizal c: no solamente seguir vinculando a los jóvenes y a la comunidad en las instituciones e instancias de participación sino también trabajando con las instituciones de la Alcaldía sobre la importancia de reconocer a la comunidad raizal como un grupo étnico que es diferenciado y como un grupo que es importante a tener en cuenta en los diferentes escenarios distritales (Lideresa raizal c)

4.6 Recursos

El tema de los recursos resulta ser muy complejo ya que es muy difícil obtener cifras exactas sobre la destinación e inversión que se ha hecho para los grupos étnicos durante este periodo (2004-2019). Ante la dificultad de conocer los datos precisos realicé una solicitud por la vía de derecho de petición para obtener una respuesta oficial sobre la destinación de recursos. La Alcaldía Mayor de Bogotá respondió:

La atención a los grupos étnicos en Bogotá se ha dado en el marco de la implementación de las políticas públicas para estas comunidades. Sin embargo, debido a que en su momento estos instrumentos de planeación fueron adoptados mediante decretos, pero sin planes de acción a largo plazo, las últimas administraciones han garantizado los derechos de los grupos étnicos en el marco de sus proyectos de inversión generales, razón por la cual no es posible calcular los recursos destinados a los grupos étnicos en Bogotá. (Respuesta institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá, diciembre de 2020)

Es un hecho característico que se presenten dificultades en la gestión de recursos y en la toma de decisiones en las dinámicas de relación entre la estatalidad y los grupos étnicos. Como se evidenció, la institucionalidad genera una serie de exigencias para poder contratar y asignar recursos, es decir que no basta con pertenecer a algún Consejo, sino que se debe contar con una serie de requisitos legales, para poder ejecutar los recursos. El enfoque poblacional diferencial es el instrumento de política pública por medio del cual se legitiman jurídicamente que cada sector le asigne recursos a los grupos étnicos, sin embargo, la financiación de las políticas y el apoyo financiero a las organizaciones es una de las falencias del multiculturalismo en Bogotá.

Más allá de la imposibilidad de cuantificar estos datos por los vacíos institucionales, producto del diálogo con las y los representantes y de la observación y análisis realizado se encontraron los siguientes aspectos relacionados con los recursos:

No hay cómo cuantificar el presupuesto asignado a los grupos étnicos esa ha sido una de las peleas que yo he dado. La falta de voluntad política del Estado es evidente, aquí el gran problema es que, si bien hemos dado las batallas en los consejos, en las asambleas, en el congreso, hemos conquistado unas excelentes leyes, pero ese sistema cuando llegan los distintos gobiernos todo eso se traduce en una mezquindad hacia el pueblo negro. Solicitamos las acciones afirmativas que se han implementado en muchos países, por ejemplo, durante 10 años se implementan para pueblos indígenas, otros 10 años para pueblos gitanos, otros 10 años para comunidades afrodescendientes ¡aquí no! Si los

afrocolombianos plantean acciones afirmativas, entonces hacen acciones afirmativas para todo el mundo, así que los recursos no van a alcanzar, no alcanzan. Es la mezquindad de muchos funcionarios que llegan a los puestos con su equipo a apoderarse de los recursos para cumplir su programa de gobierno y en su programa de gobierno no estamos los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, somos vistos por ellos como menores de edad, y ellos como los hermanos mayores. (Lideresa afrodescendiente)

El tema de los recursos muestra que en el interior de los grupos se dan unas relaciones de poder que evidencian su heterogeneidad y problematizan la idea de la identidad étnica homogénea y armónica; aunque las etiquetas que se les atribuye a los grupos tratan de aparentar una homogeneidad prístina, lo que ha demostrado esta investigación es que esa idea no encaja con las dinámicas de los grupos étnicos en contextos urbanos.

Otro tema resaltado por los representantes de los grupos es la disminución de los recursos en cada administración, además de la sugerencia de buscar otras fuentes de financiación. ¿Los recursos para financiar las actividades deben proceder 100 % del Estado? ¿Deben las organizaciones aportar recursos financieros para visibilizar su identidad? ¿Se debe buscar apoyo del sector privado para visibilizar la diversidad étnica? De ser así, ¿qué implicaciones traería consigo cada uno de los tres escenarios o sus posibles combinaciones?

Los y las consejeras expresan su preocupación y malestar porque los recursos nuevamente se redujeron, explicando que es más lo que se esfuerzan por contratar que lo que se obtiene de beneficio. La alianza planteada así no fortalece a las comunidades al reducir gradualmente cada año los recursos para fortalecer y visibilizar. (Diario de campo, Consejo Cultura Indígena, 2018)

En los consejos se pudo evidenciar que las figuras administrativas que se han utilizado para la asignación de recursos son especialmente las alianzas estratégicas⁶⁰, las convocatorias y las becas,

⁶⁰ Son el conjunto de principios, criterios, procedimientos y herramientas técnicas para brindar apoyos financieros, técnicos, conceptuales y en especie a proyectos culturales de interés público para realizarse en el Distrito Capital y que se relacionan igualmente con la realización de actividades de articulación de iniciativas de actores públicos y privados para el desarrollo de las prácticas artísticas, culturales y del patrimonio en la Ciudad. (Acta n°. 4 de 2010, Consejo Cultura Rom)

El tema es que nosotros tenemos que presentarnos a convocatorias, competir, pero a veces es muy duro porque todos no tenemos la misma sensibilidad o el mismo nivel, entonces las convocatorias las hacen en un lenguaje mestizo, bueno, un lenguaje muy académico y cada 4 años cambian los modelos de acuerdo a la administración que llegue, entonces a veces el modelo de los proyectos o los de planes de planeación van cambiando toda esa jerga, entonces, ahhhj si? Y Una cosa que hemos perdido mucho, es que nuestra trayectoria cultural hoy en día parece que no sirve, no sirve y tenemos que competir en desigualdad, porque si hemos conquistado unas leyes y unas acciones afirmativas ahí es donde la administración no lo entiende, si? Entonces, simplemente nos mandan a convocatorias y para los grupos étnicos eso es muy complicado porque nosotros tenemos otra forma de ver el mundo y de pensar. (Lideresa afrodescendiente)

En los grupos que tienen varias organizaciones se han presentado problemas con la asignación y distribución de los recursos, mientras que aquellos de una sola organización –como los raizales– no han tenido este tipo de problemas. Se registran casos de reclamos e inconformidades entre los representantes, como en el caso del Consejo de Cultura de Comunidades Negras, Rom e indígenas, en donde las tensiones son constantes por la forma en que se distribuyen los recursos. Por ejemplo, el cabildo Ambika o el Muisca no tienen la misma posición que el grupo raizal, mientras que los esfuerzos y recursos institucionales están orientados a un solo grupo, por ejemplo a la Semana Raizal, para la realización de una actividad indígena se debe tener en cuenta a los diferentes grupos.

Rosita pregunta que son las Alianzas Estratégicas, el consejero Edward le explica que es la relación directa entre la comunidad y la institución, con la cual se saca el recurso de la figura de convocatoria.

Edward dice que no cree que los gobernadores estén de acuerdo en que el recurso de Alianzas Estratégicas se desvíe a plan de acción. Comenta que tampoco se puede bajar la cobertura y mucho menos ahora cuando hay más pueblos. Unas de las dificultades que identifica Edward, de la posición institucional, es que el presupuesto no es concertado, prueba de ello es que se ha venido reduciendo el recurso de Alianzas Estratégicas.

Rosita comenta que los manejos de las instituciones provocan que las comunidades se pongan a pelear entre sí por los recursos. (Diario de campo, Consejo Indígena, 2015)

A lo largo de las sesiones y en diferentes años se presentó la polémica sobre cómo repartir los recursos destinados para actividades del pueblo gitano en Colombia. Como se evidenció, en Bogotá este grupo étnico cuenta con dos organizaciones: ProRom y Unión

Romaní, por lo que estos grupos manifiestan que los recursos sean divididos entre los dos. La administración distrital, mediante funcionarios, ha confrontado esta posición argumentando que se debe pensar en términos de grupo y no de organizaciones. Los representantes de este grupo plantean que se debe respetar la autonomía de sus decisiones y no confrontarlos frente a sus peticiones, ya que durante años han venido trabajando así.

La representante de rom expresa su inconformidad respecto a la aprobación de recursos por parte de las personas encargadas de las diferentes entidades, ya que en ocasiones anteriores se han prometido apoyos a distintas iniciativas y no se ha cumplido lo pactado. (Diario de campo, Consejo Rom, 2018)

El Gobernador Muisca de Bosa dice que tiene una inquietud sobre el recurso y plantea que es insuficiente.

No es posible hacer la Asamblea con ese recurso. Pregunta cómo fortalecer los procesos si no hay recursos, si no se puede dar continuidad a los procesos. Se necesita apoyo. Se habla de procesos, no de planes de acción; no hay continuidad en los procesos, y entonces la comunidad se siente defraudada. (Diario de campo, Consejo Indígena, 2011)

El presupuesto de la ciudad es distribuido en los diferentes sectores de la administración y cada uno de ellos cuenta con autonomía para asignar los recursos en las líneas de inversión, es decir que los diferentes grupos étnicos deben gestionar en las diferentes entidades distritales, desde esta perspectiva no se cuenta con una política integral lo que conlleva a que no se tenga un presupuesto integral para los grupos étnicos, no hay criterios claros de la forma en que se deben asignar los recursos destinados a los grupos étnicos.

El consejero rom, solicita respuesta frente a temas como las casas de la cultura gitana y el aval por parte de las organizaciones de la Kumpania de Bogotá, a las personas que se presentan en las becas que el sector tiene encaminadas al pueblo gitano.

La SDCRD da respuesta explicando, que en el momento en que los grupos étnicos se sienten con el sector a concertar las acciones, allí “se pondrán las reglas de juego” especificando las necesidades o rutas para que estos recursos lleguen a las comunidades étnicas de forma efectiva. En relación con las casas de la cultura desde la directiva de la entidad quedó claro que estos temas no están priorizados, además, que existen otros temas de mayor relevancia que el Plan Distrital de Desarrollo plantea.

El consejero rom expone su preocupación frente a los apoyos que hasta la fecha no han recibido los artistas del pueblo gitano.

El IDPC expone que este semestre tuvo abierta la convocatoria dirigida a todos los grupos étnicos, la cual incluye la beca a gitanos, categoría que se declaró desierta al no presentarse propuesta en el concurso. La información fue remitida por correo en varias ocasiones a representantes de las dos organizaciones y los consejeros(as) del pueblo gitano, llegando inclusive a ampliar el plazo de cierre para la inscripción de propuestas. En este marco, propone fortalecer los canales de comunicación con la población.

El consejero rom solicita saber a qué correo fue remitida la información de la beca. Expone que los trámites para acceder a una beca tienen un número de acciones y documentos administrativos que muchas veces los grupos étnicos no pueden cumplir. (Diario de Campo, marzo 2016).

En el tema de otorgar los recursos se presentan ambigüedades, ya que, por un lado, hay recursos específicos para estos grupos, pero en otras ocasiones hay que participar en convocatorias y concursar, es decir competir con otros por los recursos. En ocasiones los grupos étnicos no se enteran de convocatorias o actividades relacionadas con ellos, pues al estar dispersas las acciones en los diferentes sectores (educación, salud, cultura, etc.) de la administración distrital es muy difícil tener conocimiento de toda la oferta.

bueno, las políticas, los decretos reglamentarios, o las leyes y al final las políticas son buenas, en las políticas son muy buenas han sido buenas, 10/10, lo que se ha logrado legislar desde el Congreso y desde el Concejo de Bogotá es muy bueno. El único problema y el más serio es la voluntad política de los gobiernos de turno, allí es donde fracasan las políticas, porque cuando es la hora de la música, del danzar, del gran partido de la Selección Colombia y de los equipos de fútbol, ahí cuando es esa hora, ahí quieren mucho a los negros, ahí quieren mucho a los grupos étnicos, pero cuando es la hora de sacar los recursos para cumplir con la ley y poder implementar las políticas en condiciones dignas, ahí nunca los recursos económicos alcanzan. (Lideresa afrodescendiente)

Todas estas formas de asignación de recursos están mediadas por una serie de requisitos, formatos, procedimientos y presentación de informes ante lo cual surgen diferentes problemas, para los grupos, los formatos y condiciones de entrega se hacen complicados, esto se evidencia por el reiterativo llamado por parte de las instituciones a realizar correcciones y ajustes. Es un tema constante en los Consejos que luego que se realicen los eventos se tengan problemas para entregar informes y soportes para liquidar contratos.

A las organizaciones se les dificulta apropiarse de esta lógica institucional y los trámites son muy complejos. Los tiempos de contratación son muy largos, cada actividad debe iniciar su proceso de contratación 3 o 4 meses antes para alcanzar el desembolso de los recursos a tiempo.

La asignación de recursos puede ser uno de los motivos de los procesos de diferenciación que se han presentado en el grupo étnico afrodescendiente, ya que, como se ha mencionado, la administración distrital trató de agruparlos bajo la etiqueta de afrocolombianos a los grupos afros, raizales y palenqueros. Primero el grupo raizal logró su reconocimiento en materia de política pública específica, y los palenqueros en los últimos años han iniciado un proceso de reconocimiento diferencial que ha repercutido en un trato diferencial en algunas instituciones como el IDPAC, sin embargo, siguen integrados a la política pública de los afrodescendientes.

Las políticas como políticas son hermosas, yo no tengo problema con ellas. El problema es que no le han puesto la voluntad política, ni plata, o sea que nosotros podemos luchar pero si no hay voluntad política no va pasar nada, quedan los saludos a la bandera. (Lideresa afrodescendiente)

En el contexto de los consejos este es uno de los espacios que más presenta conflictos, por un lado, entre las organizaciones y los funcionarios de las instituciones oficiales, y por el otro, entre los representantes de las organizaciones que asisten a los Consejos. Se han presentado problemas con la forma de asignar y distribuir los recursos. Por ejemplo, en un caso específico se acordó que se le asignarían a un representante legal, para que este los distribuya entre las organizaciones que participan en las actividades y que no cuentan con los requisitos legales para manejar recursos públicos; esta forma no sirvió y generó fuertes conflictos entre las organizaciones, ya que se han presentado quejas sobre la forma en que actuó este representante legal. Al ser uno de los grupos con más organizaciones, se presentan diferentes dificultades, por ejemplo, si los recursos deben estar orientados a las organizaciones que asisten al Consejo o a todas las organizaciones.

Lideresa afrodescendiente: nosotros firmamos un acuerdo, el primer acuerdo en materia de política que se hace como tal para comunidades negras es el 165 del 10 de agosto de 2005 que se llama encuentro internacional de expresión negra evento de interés cultural de Bogotá, y no diría que ahí la cosa está resuelta y que ya el encuentro va a tener una plata fija, pura mentira, si no entramos en la convocatoria no nos dan nada.

En la administración de Petro (2012-2016), por ejemplo, se logró o los concejales lograron que se metieran 2.500 millones para los festivales patrimonio y que tenían acuerdo en Bogotá, listo metieron la plata. Resulta que el Festival Iberoamericano de Teatro que no tenía evento ese año le dieron como 1.000 millones de pesos y no tenían evento este año. Solo éramos tres que ahí está y tengo copia del documento al festival. A otra organización le dieron como otros 1.000 millones de pesos y al encuentro de expresión negro ¿sabe cuánto le tocó? ¡A que no adivinas!

D: ¿20, 30 millones?

Lideresa afrodescendiente: no, nos tocó un poquito mas, 190.000.000 a eso se llama asimetría estructural, por más que uno luce la gente dice, muchos a la hora de hablar en los foros de ¡la ciudad sobre la identidad, la diversidad, la cultura!, que no sé qué... Que todo ese cuento suena una maravilla, pero apenas le ponen la plata ahí... ¡Olvídate! esto es mío y esto es para mí, y tú no tienes derechos y cuando uno reclama le dicen: “hay agradezca que antes le dimos”. Entonces ahí toda la legislación y todas las cosas buenas se caen apenas llegue a la plata.

Lideresa afrodescendiente: nos tocó 190 porque el resto fue para la interventoría y entonces allí como la que tenía que repartir la plata era Clarisa... entonces peleó por plata a otras... Y esto era solamente para los tres, pero no ¿cómo le vamos a dar a esos negros la plata? ¿cómo le vamos a dar a esa negra esa plata...? Entonces engañémosla. Esto en relación con el derecho de la igualdad. Después como yo estuve peleando al año siguiente no me dieron la plata. Y esto era por cuatro años y siempre fue así después nos dieron 50 millones de pesos.

Se han presentado inconformidades sobre todo en lo relacionado con la disponibilidad presupuestal para la población afrodescendiente, el representante afrodescendiente,

lamenta que no exista un presupuesto específico para las comunidades negras y dice que cree, se están perdiendo las victorias ya obtenidas por las organizaciones afrocolombianas, nos siguen metiendo en el mismo costal” (Diario de campo, Consejo de Cultura de Comunidades Negras 2013).

En este sentido, por ejemplo, la representante afrodescendiente afirma que:

las instituciones están ejerciendo el racismo institucional dada la escasez de recursos asignados para el septimafro del año pasado en el cual solo se pudieron organizar dos comparsas que debían compartir un mismo grupo musical (Diario de campo, Consejo de Cultura de Comunidades Negras 2013).

Se presentan constantes reclamos por parte de los consejeros por la forma en que se realizan convocatorias, la lideresa señala que no considera correcto que la Secretaría consulte a espacios ajenos al Consejo, pues este es el espacio legalmente constituido para dicha interlocución. (Diario de campo, Consejo de Cultura de Comunidades Negras 2013), por ejemplo, frente a las convocatorias de 2014, la consejera afrodescendiente expresa que:

las organizaciones de comunidades negras no están en condiciones de participar en estas convocatorias pues en muchos casos no cuentan con la experiencia o herramientas técnicas necesarias y por eso no ganan. (Diario de campo, Consejo de Cultura de Comunidades Negras 2014).

Ante estas situaciones, los funcionarios expresan que aunque se han realizado talleres en formulación de proyectos, cuestiones como la capacidad financiera o de orden legal que no son fáciles para las organizaciones no se cuenta con el apoyo de la institucionalidad.

No hay recursos, y también todavía existe, no sé cómo denominarlo para no ser ofensiva, pero como esa estrechez mental de llevar a la práctica eso que tanto se pregona y se escribe que es el respeto a las diferencias, entonces tú tienes que acomodarte, todos tenemos que acomodarnos dentro de una misma cosa, entonces cuál es la diferencia entre un grupo mestizo, un grupo afro, un grupo raizal, un indígena, nada porque tú tienes que encasillarte en eso que ellos tienen como las líneas, entonces en la práctica es lo mismo, en la práctica seguimos siendo una sociedad homogénea. (Lideresa raizal).

Ahorita se están dando unos pasos con la alta consejería Con la subdirección para ver cómo se puede concretar ese compromiso, ese compromiso es por el lado de víctimas, necesitamos referentes en todas las entidades, no existe. Aquí necesitamos dos referentes más, soy yo sola. Necesitamos el tema de los bonos de la seguridad alimentaria, que tampoco existe por ahí para hoy unas 3 o 5 familias, pero hay gente que no comen todo el día, necesitamos también el tema de vivienda, el tema de desarrollo económico nada, nada es nada. Porque esa secretaria no tiene plata, entonces, eso es lo que han dicho, no hay plata para un proyecto productivo, para capital semilla... Nada de eso entonces ahí vamos. (Lideresa gitana 2)

Esto se puede explicar bajo el hecho de que no hay documentos Conpes⁶¹ para las políticas de diversidad étnica, por lo cual cada entidad debe focalizar parte de su presupuesto en la atención diferencial. Lo que genera este hecho es que la oferta institucional se privilegie por encima de las necesidades concretas de las poblaciones ya que como se demostró más arriba el enfoque culturalista trae consigo sesgos en la forma de asignar recursos y asumir responsabilidad más allá de reconocimiento y visibilización de las prácticas culturales de los grupos.

Es decir que la ambigüedad conceptual y los sesgos culturalista y del enfoque poblacional diferencial repercuten en la asignación de recursos. Desde esta investigación se considera que al articular la perspectiva de la interseccionalidad a las políticas públicas para grupos étnicos se podrían superar muchos de los sesgos que dificultan la respuesta de la estatalidad frente a las necesidades de los grupos étnicos en Bogotá.

4.7 Reflexiones finales

Los relatos que acompañaron este capítulo dejan ver que la institucionalidad no le da la suficiente importancia a la diversidad de cada grupo; en su modelo de participación ciudadana la Alcaldía desconoce las particularidades y espera que todos los grupos respondan de la misma forma y se adapten a sus condiciones. Los funcionarios de las instituciones distritales y las personas que trabajan en la materialización de las políticas desconocen las características y la historia de los grupos étnicos en Bogotá.

La figura de democracia representativa desconoce aspectos de la cultura política de los grupos -como la democracia comunitaria, la minga, la asamblea, los espacios autónomos-, y la institucionalidad los considera marginales ya que les exige a los grupos que participen bajo figuras legales diferentes a sus formas de organización tradicionales y legítimas. Se

⁶¹ Los documentos CONPES son instrumentos de política a través de los cuales el Gobierno Nacional establece directrices para el desarrollo del país en temas económicos y sociales. los documentos CONPES plasman las decisiones de política pública aprobadas por el Conpes y constituyen una de las principales herramientas para su formulación e implementación. Estos documentos son el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos, más allá de las acciones misionales. (<https://www.dnp.gov.co/DNP-Redes/Revista-Juridica/Paginas/Documentos-CONPES.aspx>)

registra una tensión de formas de asumir los procesos de participación institucionales, por un lado, los principios de la racionalidad burocrática de los funcionarios de las entidades que se ciñen a lo estrictamente formal y legal, y por el otro, las dinámicas propias de cada uno de los grupos que no concuerdan con las exigencias legales.

Las instituciones de la Alcaldía interactúan de manera dispersa y fragmentada con los grupos étnicos y los cambios de gobierno traen consigo otros equipos de trabajo lo que trastoca los procesos de diálogo con los grupos étnicos que, como se ha visto, mantienen cierta regularidad mediante las organizaciones que asisten a estos espacios de participación. Frente a esta problemática, una experiencia llamativa del multiculturalismo en Bogotá es la forma en que se han vinculado integrantes de los grupos étnicos para trabajar como gestores o funcionarios en sectores como educación, mujer, hábitat, salud, cultura, etc., configurando una burocracia étnica que resulta innovadora para la estatalidad.

La distribución de los recursos es uno de los factores que genera división en los grupos; la limitación del presupuesto hace que no se satisfagan sus diferentes necesidades y demandas, por lo que se debe entrar a priorizar algunas de ellas y según los objetivos misionales del sector de la administración pública. El número de personas y la diversidad de organizaciones que integran cada uno de los Consejos influye bastante en las dinámicas de gestión y ejecución de los recursos. En el caso de los Consejos Indígena y Afrodescendiente se evidenció la complejidad de llegar a acuerdos entre los representantes en torno a la distribución de recursos; en el Consejo Rom la solución se dirigió en varias ocasiones en dividir los recursos entre las dos organizaciones para que cada una decidiera la característica de las actividades, y en Consejo Raizal todos los recursos son ejecutados por la única organización que los representa en Bogotá.

El tema de los recursos también muestra que en los grupos se dan unas relaciones de poder que emergen por que la institucionalidad genera una serie de requisitos para poder contratar y asignar recursos, es decir, que no basta con pertenecer a algún Consejo, sino que se debe contar con una serie de requisitos legales para poder ejecutar los recursos.

Uno de los aportes de este trabajo es recomendar la inclusión de elementos asociados con la perspectiva de la interseccionalidad para conocer las diferentes condiciones de vida y la heterogeneidad que hay en los grupos étnicos, diversidad que queda eclipsada por los fuertes esencialismos de la etiqueta “grupo étnico” en el ordenamiento jurídico colombiano.

El liderazgo femenino es un rasgo característico de las dinámicas de participación de los grupos étnicos que resalta la importancia de articular la perspectiva de la interseccionalidad en el ciclo de las políticas de diversidad étnica. La ausencia del criterio de la interseccionalidad es evidente en las políticas para abordar la diversidad étnica en Bogotá; el liderazgo femenino en los grupos étnicos es apenas una de las múltiples expresiones de las subjetividades de los integrantes –hombres y mujeres– de los grupos étnicos. También se pueden encontrar otras expresiones de diversidad al interior de los grupos como indígenas transgeneristas, afrodescendientes con orientaciones sexuales diversas o las particularidades etarias de cada grupo en Bogotá como la población universitaria raizal o las autoridades tradicionales gitanas conformadas por patriarcas y mujeres mayores que exigen un abordaje más específico y consecuente con sus condiciones.

Los grupos étnicos deben perderle el miedo a la interseccionalidad y no seguirse aferrando al esencialismo del ordenamiento jurídico colombiano. La articulación de esta perspectiva permitiría levantar una línea base mucho más cercana a las condiciones de vida de las personas, y con ello proponer soluciones con un mayor impacto y que no se queden en el falso reconocimiento al que induce el enfoque culturalista y esencialista. No se trata de acabar con la categoría de grupo étnico, que, como se evidenció, resulta funcional para la exigencia de derechos de los grupos étnicos, sino avanzar en la dinámica del reconocimiento de la diversidad que exige un lente mucho menos cargado de esencialismo.

5. La Interculturalidad en la política pública. Una revisión a la fundamentación conceptual de las políticas de diversidad étnica de Bogotá

La forma en que la estatalidad aborda la diversidad cultural constituye uno de los principales puntos de estudio en el tema del multiculturalismo, ya que, sin desconocer la importancia de otros aspectos a estudiar relacionados con la diversidad cultural, la relación entre la estatalidad y los grupos reconocidos formalmente (e incluso, no reconocidos) por el Estado determina en gran medida la pervivencia de las diferentes expresiones de la diversidad de las personas que conviven en un territorio.

Las estrategias o los caminos que cada Estado-nación decide recorrer están mediados por su particular forma de diversidad que los constituye, es difícil encontrar situaciones iguales entre los Estados mientras que las soluciones traducidas en políticas son menos amplias y diversas. Bogotá D. C. presenta características interesantes para realizar un estudio sobre las políticas relacionadas con el abordaje de la diversidad cultural en relación con grupos étnicos. Este capítulo tiene como hilo conductor el abordaje de una serie de elementos que surgen de la reflexión por la idea de ciudades interculturales que están presentes en discursos institucionales. Así pues, se pretende identificar las características de las políticas relacionadas con grupos étnicos en Bogotá y estudiar cómo emergen los discursos relacionados con el multiculturalismo y la interculturalidad en las políticas públicas, es decir que, se abordarán las políticas públicas que se relacionan con la diversidad étnica en Bogotá. En este sentido, la búsqueda documental y su revisión están

orientadas a analizar la fundamentación conceptual de las políticas que se relacionan directamente con elementos asociados con los grupos étnicos. Este capítulo tiene como propósito analizar el ciclo de las políticas públicas dirigidas a los grupos étnicos en Bogotá, para esto se tienen en cuenta como fuentes de información, a) los planes de desarrollo, b) las políticas culturales, c) las políticas particulares a cada uno de los grupos étnicos.

Los elementos que se presentan en este capítulo llevan a afirmar que en Bogotá sí hay una intencionalidad política por el reconocimiento de la diversidad; ahora bien, la forma en que se ha dado resulta interesante para estudiar la relación entre las entidades de la Alcaldía y los grupos étnicos en términos de discursos y prácticas, de ahí el interés por el plano discursivo que, como se evidenciará, presenta las siguientes características: ambigüedad conceptual, clasificación de la población y políticas afirmativas.

Este capítulo se propone analizar la fundamentación conceptual de las políticas relacionadas con la diversidad étnica en Bogotá en el periodo 2004-2019. Si bien el interés por la fundamentación conceptual de las políticas relacionadas con la interculturalidad en Bogotá se centra en 2004 y 2019⁶², esta periodización obedece a la hipótesis que desde 2004 se incorpora un enfoque diferente en lo relacionado con la participación ciudadana, el reconocimiento pleno de derechos y un enfoque diferencial que reconoce la diversidad cultural de la población que habita la ciudad.

En el presente capítulo se abordan una serie de elementos que son el resultado del análisis de un conjunto de documentos de política pública de Bogotá. Esta revisión evidencia una serie de tensiones que hacen muy complejo entender el desarrollo de la política pública, por ejemplo, el uso ambiguo entre la noción de *ciudadano* y de *población* o *grupos poblacionales*, de cultura ciudadana y de interculturalidad enfoques teóricos como los de campo, de sistemas y de acciones afirmativas.

Para llevar a cabo el análisis de los documentos institucionales se proponen las siguientes preguntas: ¿Cómo ha sido el desarrollo de las políticas relacionadas con los grupos étnicos? ¿Cuándo surgió el discurso de la interculturalidad en los planes de desarrollo de Bogotá? ¿Desde cuándo se puede hablar de programas dirigidos a los grupos étnicos? ¿Cuáles son los fundamentos conceptuales de las políticas públicas? Se busca un análisis de los principales conceptos y orientaciones teóricas que fundamentan estas diferentes líneas de política de diversidad étnica; en este sentido, se pretende indagar desde cuándo

⁶² En el análisis de los planes de desarrollo se toman en cuenta algunos antecedentes de 1995.

aparece el discurso de la interculturalidad en las políticas públicas de Bogotá, y además se busca dar cuenta de las políticas públicas que se han formulado para la protección y garantía de los derechos a los grupos étnicos en Bogotá.

Sin desconocer el marco de referencia que constituyen los debates en torno a la identidad nacional y la diversidad cultural, se busca contribuir académicamente en la perspectiva de realizar estudios a propósito de ciudades como escenarios de interculturalidad, teniendo presente que la interculturalidad puede ser asimétrica y no simplemente una relación horizontal y armoniosa.

Una de las complejidades para abordar el tema del multiculturalismo es la diversidad conceptual o las múltiples nociones para definir qué es multiculturalidad, multiculturalismo e interculturalidad. Hall (2010) plantea que entonces es más complejo identificar cuál es el enfoque que tienen las políticas que tratan estos temas, ya que se hace mención o uso indistinto de estos términos.

El presente capítulo busca analizar la fundamentación conceptual de las políticas relacionadas con la diversidad cultural en Bogotá en el periodo 2004-2019, entre estas los planes de desarrollo, la política cultural, las políticas relacionadas con los grupos étnicos en Bogotá y los discursos en torno a la interculturalidad como política pública. En ese sentido, la principal técnica es el análisis documental; se busca identificar y seleccionar datos que se presentan en forma de documentos escritos, que por sus características en términos de contenido y de procedencia son pertinentes para abordar el objeto de investigación relacionado con los discursos y la fundamentación conceptual de las políticas culturales y políticas dirigidas a grupos étnicos.

Para proceder a dicho análisis con la técnica del análisis documental, se identifican unas categorías para analizar los documentos de política pública, se elaboran matrices para cada eje, se elaboran cuadros comparativos para profundizar y a partir de allí se presentan los resultados. Estos documentos se constituyen en datos (fuentes secundarias) para ser analizados a partir de una categorización idónea al objeto de estudio, mediante la identificación de categorías claves como multiculturalidad, interculturalidad, diversidad cultural, ciudadanía, prácticas culturales, derechos culturales, identidad y grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes, rom, raizal, palenqueros), para conocer los planteamientos que existen en torno a estas categorías en los documentos de política pública referenciados.

El análisis de los planes de desarrollo busca resaltar los objetivos, fundamentos, principios políticos, estrategias y programas relacionados con la diversidad cultural por medio de la

identificación de dichas categorías en cuanto a la manera como se expresan los discursos en torno a estas, cada plan de desarrollo corresponde a un periodo de gobierno de cuatro años.

Para el análisis de la política cultural se tomaron los documentos de política elaborados entre 1998 y 2019, focalizando el estudio en ubicar las categorías de análisis y ver qué uso se les da en dichos documentos; se propone identificar la fundamentación conceptual de la política cultural de Bogotá. Del análisis a los planes de desarrollo y políticas culturales se identificó el “enfoque poblacional diferencial” como principal dispositivo de política pública para gestionar la diversidad.

En términos generales, dentro de la fundamentación conceptual de la política pública relacionada con diversidad cultural en Bogotá se encontraron las siguientes características, que denotan problemas conceptuales:

- a) En los planes de desarrollo hay dos grandes grupos de enfoque: la cultura ciudadana y el multiculturalismo.
- b) En los documentos de política cultural se encontró una confluencia de dos enfoques: el sistémico –relacionado con el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio– y el relacionado con la noción de campo y subcampos: el campo de la cultura, y los subcampos de las artes, prácticas culturales y patrimonio cultural, así como la denominación de agentes.
- c) El enfoque poblacional diferencial, que implica una denominación que eclipsó la idea de ciudadanía reemplazándola por la idea de grupos poblacionales, y la noción de acciones afirmativas como propuesta de política pública. Este enfoque es una expresión de las problemáticas del modelo de multiculturalismo colombiano.

5.1 Diversidad cultural y políticas públicas

A pesar de ser una sociedad multicultural, en el contexto colombiano el racismo y la discriminación son prácticas sociales recurrentes. Producto de una larga tradición de ignorar la diversidad, se ha establecido una serie de valores e imaginarios sociales que ponen en desventaja a algunos grupos sociales configurando una compleja estructura social jerarquizada en la cual diferentes manifestaciones de dicha multiculturalidad no son valoradas positivamente.

Durante varias décadas se promovió la idea de una nación homogénea que desconocía la diferencia en favor de una cultura hegemónica que se fundamentaba en la religión católica, la lengua castellana, el centralismo político-administrativo y un modelo económico que favorecía a las elites dominantes. Bajo estos principios se diseñó una serie de políticas que invisibilizaron las manifestaciones y prácticas culturales de muchos grupos, ejemplos de estas políticas que respondían a este modelo cultural hegemónico pueden ser la Ley 89 de 1890, “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”, o las diferentes políticas diseñadas para el Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, denominadas como políticas de colombianización que afectaron las expresiones de la población raizal (Rivera, 2007; Guevara, 2007).

En este sentido, la Carta Constitucional de 1991 representa un referente para el análisis sobre las políticas públicas relacionadas con la diversidad, ya que allí se enuncian unos principios⁶³ asociados con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país. Como lo expresan los considerandos de las políticas formuladas en las dos últimas décadas en Bogotá, estos principios se han convertido en el principal argumento para diseñar políticas que buscan proteger y visibilizar las manifestaciones y prácticas culturales de los grupos étnicos y que pretenden generar cambios en los imaginarios y valores que por décadas negaron esta característica de la sociedad colombiana.

Uno de los principales interrogantes que se producen a partir de este reconocimiento es cómo dar respuesta política a esta realidad multicultural, es decir, cómo traducir estos principios constitucionales en políticas públicas. Zapata, R. (2009) plantea que

⁶³ Artículos 7, 8, 10, 13, 63, 68, 70, 72, 93, 171, 176, 246 y 330, y el artículo 55 transitorio, que son los más significativos sobre diversidad cultural.

en una sociedad multicultural y diversa como la actual, las políticas públicas no deben ser unidimensionales, sino tener en cuenta que los bienes que distribuyen (salud, educación, seguridad, cultura, etc.) tienen como receptor a un público cada vez más heterogéneo. A partir de esta premisa, las políticas públicas deben orientarse a lograr la coexistencia de diferentes culturas y tradiciones en una esfera pública inicialmente ocupada por una cultura dominante, y ser capaces de gestionar la diversidad, que se ha convertido en sí misma en una forma de cultura. (p.93)

En la formulación de políticas públicas se debe pasar de la homogeneidad a la diversidad. Entonces, ¿cómo gestionar la relación entre democracia y pluralismo cultural? La propuesta de Zapata, R. (2009) se fundamenta en que

las instituciones y la sociedad en general deben gestionar tipos de conflictos que están relacionados con el pluralismo cultural. La cultura adquiere una importancia normativa. El intento de dar una respuesta política al reconocimiento del valor de la diversidad de la identidad cultural es una característica de nuestra época. (p.96)

Es lo que el autor llama dinámicas de la diversidad, y a las políticas que responden a esta diversidad las denomina “políticas de acomodación de la diversidad”; en este sentido, los objetivos, estrategias y programas se deberían fundamentar en nociones conceptuales con las cuales la estatalidad pueda responder a las características particulares de multiculturalidad y no como una directriz rígida que se puede implementar en cualquier contexto.

Relacionado con estas políticas está el lugar que ocupan y las dinámicas que asumen las diferentes expresiones de la multiculturalidad encarnadas en grupos sociales que a partir de la identidad se organizan para defender su cultura. Parekh (2005) afirma que

cada uno de los grupos que integra ese contexto multicultural se organiza y lucha por su reconocimiento de forma diferente, [...] diversos grupos participan en una lucha por obtener el reconocimiento de su identidad y su diferencia o, más exactamente, de las diferencias relacionadas con su identidad. (p.14)

La diversidad cultural y el multiculturalismo son una característica presente en la mayoría de los Estados-nación, en donde, para cada contexto las relaciones entre estos grupos y entre cada uno de ellos y el Estado asume manifestaciones con diferentes grados de radicalidad. Actualmente los conflictos interétnicos están presentes en todo el mundo y

revisten diferentes magnitudes, siendo unos más radicales que otros; estos no surgen simplemente por el hecho de que existan diferencias entre las poblaciones que comparten un territorio, sino que se presentan en el momento en el cual esas diferencias étnicas son utilizadas dentro de la acción política de reivindicación identitaria. El discurso identitario, aunque está basado en unos cimientos culturales específicos –como por ejemplo la lengua o la religión–, se transforma asumiendo dimensiones políticas. Al respecto, Castillo (2005) plantea que

los cambios en el imaginario de la Nación, las transformaciones en el Estado unitario, los procesos de refabricación de la identidad y el uso instrumental de la diferencia que han hecho los actores étnicos en la lucha política merecen ser indagados porque constituyen la irrupción de la identidad, una de las tendencias más significativas en la era del capitalismo global. (p.21)

En este sentido, la identidad y su relación con la ciudadanía constituye un factor determinante en el análisis del multiculturalismo; en este orden de ideas, lo que demandan los grupos es la aceptación, el respeto e incluso la afirmación pública de sus diferencias, planteamiento relacionado con el debate en torno a la(s) política(s) del reconocimiento y la tensión entre estas y la(s) política(s) de redistribución económica y justicia social:

si bien a veces parece que los nuevos movimientos que constituyen la punta de lanza de la política del reconocimiento solo se preocupan de los temas de la identidad y la diferencia, sus portavoces más coherentes son capaces de apreciar que no pueden dissociarse de una estructura política y económica más amplia. Las identidades se valoran o se devalúan según los lugares que ocupan quienes las ostentan en el marco de la estructura de poder prevaleciente, y, a su vez, su revalorización implica cambios en este. Las mujeres, los gays, las minorías culturales, etc., no pueden hacer realidad sus identidades o expresarlas allí donde no existen la libertad necesaria para la autodeterminación, un clima conducente a la diversidad, recursos materiales y oportunidades, sistemas legales adecuados, etc., todo lo cual implica la realización de profundos cambios en todos los ámbitos de la vida. (Parekh, 2005, p.15)

Esta cita refuerza la idea de que el marco legal y político desempeña un lugar importante, sin desconocer que en el mundo de la vida cotidiana hay otros procesos y dinámicas independientes a lo legal que inciden en el reconocimiento pleno de la diversidad. En el análisis del multiculturalismo es determinante conocer bajo qué criterios conceptuales se fundamentan las políticas, ya que ayuda a conocer los enfoques bajo los cuales se le da

manejo a la diversidad cultural. En este sentido, para este proceso investigativo es necesario conocer la fundamentación conceptual relacionada con la diversidad cultural expresada en los planes de gobierno y las políticas culturales de Bogotá, que constituye un territorio multicultural:

una sociedad multicultural es aquella que engloba a dos o más comunidades culturales, la cual puede reaccionar ante esta diversidad cultural de uno de dos modos, cada uno de los cuales puede adoptar, a su vez, diversas formas. Puede darle la bienvenida y aplaudirla, hacer de ella algo central para su autocomprensión y respetar las demandas culturales de las comunidades que la conforman. O puede intentar asimilar a estas comunidades para integrarlas en la corriente cultural principal, bien totalmente, bien en lo esencial. En el primero de los casos se trata de una orientación y un *ethos* multiculturalista, y en el segundo monoculturalista. Ambas sociedades son multiculturales, pero solo una de ellas es multiculturalista. Con el término multicultural se hace referencia al hecho de la diversidad cultural, el concepto multiculturalismo se refiere a la respuesta normativa ante este hecho. (Parekh 2005, p.20-21)

En este tipo de contextos multiculturales se debe tener claro que las dinámicas de reconocimiento, no reconocimiento y falso reconocimiento operan de forma diferente en cada país, donde en la estructuración de una imagen homogénea de nación se han silenciado diferentes grupos poblacionales haciéndolos invisibles, generando dinámicas de exclusión, discriminación y minusvaloración que se materializan en relaciones de poder entre grupos poblacionales e identidades construidas jerárquicamente, es decir que unos grupos son privilegiados en el acceso a bienes, servicios y recursos, y otros no han tenido históricamente las mismas condiciones de acceso a estos.

La idea de un Estado homogéneo culturalmente es imposible de concebir, lo mismo que la supuesta neutralidad del Estado para manejar la diversidad cultural, ya que siempre se privilegia una serie de aspectos sobre otros para edificar la cultura y la identidad nacional. Aunque en el discurso constitucional sea evidente un interés por la transición de una imagen de una nación homogénea a una de una nación diversa, aún quedan rezagos muy fuertes para lograr el pleno reconocimiento de la diversidad.

Las ideologías nacionales hegemónicas han administrado de manera dispar la tensión entre la homogeneización de ciertas poblaciones como núcleo duro de la nacionalidad y la heterogeneidad de otras como distintos tipos de otros internos diferencialmente posicionados respecto de las estructuras de acceso a recursos materiales y simbólicos clave (Briones, 2005). Como lo afirma Briones (2005), es necesario reconocer las

diferencias que operan tanto en el nivel nacional como en el departamental y municipal en el tema de la diversidad, máxime en países caracterizados por un fuerte centralismo administrativo que tiende a invisibilizar las relaciones sociales en los diferentes niveles del país:

no resulta sencillo hablar de todo un país cuando se parte de la idea de que las prácticas y los discursos hegemónicos centrales no subsumen de manera perfecta los de las formaciones provinciales de alteridad, con estilos locales propios de construcción de hegemonía que van siendo afectados tanto como los primeros por ocurrencias globales. (Briones, 2005, p.21)

Resulta pertinente entonces estudiar la aplicación de políticas de reconocimiento en contextos locales, en unidades administrativas como los departamentos y los municipios, donde las dinámicas territoriales son epicentro de conflictos, como por ejemplo en Cauca con sus fuertes conflictos entre indígenas, campesinos y población afrodescendiente, o las reivindicaciones territoriales y de autogobierno de diversos grupos indígenas en Bogotá; estas tensiones evidencian los retos que se tiene en el campo de la política pública para dirimir conflictos con un fuerte acento cultural en los niveles diferentes al nacional.

En Colombia se ha configurado una “geografía cultural” que estratifica la diferencia a partir de imaginarios elaborados en torno a la relación entre el modelo cultural nacional y las expresiones culturales de grupos poblacionales; un ejemplo de esto se puede ver en el interés de diferenciación por parte de los raizales hacia las comunidades negras del Pacífico colombiano. La Ley 70 de 1993 no es bien recibida por grupos como los raizales porque no refleja las particularidades de esta población y los derechos que reivindican, y también por una situación histórica; de hecho los raizales, conforme a su vivencia histórica y su posicionamiento de insularidad, no son los mismos afros del Pacífico, ni los de la costa atlántica (Rivera, 2007, p.324, en Varela, 2015).

También evidencia su rechazo a la inscripción de etnia negra y resistencia a ser asociados con las comunidades negras de la costa pacífica, proceso relacionado con las imágenes peyorativas que se tienen de la región del Pacífico, según unas jerarquías nacionales y una geografía cultural construida históricamente por el Estado. Esta tensión ocurrió también en el ámbito distrital, donde fue necesario formular una política pública específica para la población raizal ya que manifestaron su inconformidad de que los incluyeran en el “Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los y las afrodescendientes”, y luego el proceso de

diferenciación por parte de los palenqueros que se registra en los últimos años, asociado con el contexto abierto por la pregunta de autorreconocimiento étnico.

Estos ejemplos muestran la importancia de estudiar la necesidad de autenticidad cultural como recurso para grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales y rom) que buscan hacer valer sus derechos étnicos y culturales en la ciudad. La tradición y las prácticas culturales parecen ser el principal referente para lograr mayor atención y tramitar recursos institucionales con mayor efectividad; en este sentido, el reconocimiento de la diversidad cultural, materializado en políticas públicas locales y nacionales, implica una resignificación de las categorías étnicas y de los estereotipos dominantes para emplearlos en la vida urbana, donde también se reproducen estas dinámicas de discriminación, exclusión, racismo y segregación.

▪ **Multiculturalismo e interculturalismo**

Actualmente en la investigación en ciencias sociales no es viable asociar un concepto o una temática con una sola disciplina. Los procesos sociales se deben estudiar mediante herramientas que superen las barreras del pensamiento disciplinar y que permitan abordarlos a partir de su especificidad y contingencia. En este orden de ideas, los conceptos: multiculturalidad, multiculturalismo, interculturalidad e interculturalismo están presentes en varias discusiones contemporáneas ya que aluden a caracterizar el tipo de relaciones que se dan entre grupos culturales y a su vez entre estos y el Estado. Sin embargo, el uso que se hace de ellos no es unánime por parte de los diferentes autores que los abordan, ya que su interpretación está mediada por el contexto específico en que se utilizan.

A pesar de los avances en la discusión en torno a la diversidad cultural aún existen posturas que consideran la interculturalidad como una amenaza, y otras que la ven como una oportunidad para profundizar la democracia; en este sentido, la interculturalidad tiene interpretaciones contradictorias, sin embargo, parece infructuoso el esfuerzo por parte de los detractores de negar la importancia de estudiar la forma en que este discurso se inserta en la institucionalidad del Estado. Frente a esta situación, Cruz (2013) señala que,

los diversos enfoques pueden clasificarse en tres posiciones: a) una posición que enfatiza el contenido prescriptivo de ambos términos, otorgándole a la interculturalidad una perspectiva progresista frente al carácter funcional del multiculturalismo; b) la subestimación del problema por considerar que se trata de

una diferencia retórica; c) la defensa de la validez del multiculturalismo y su supremacía en distintos sentidos sobre el concepto de interculturalidad. (p.17)

Cruz es crítico al señalar que se ha optado por una visión anglocéntrica de la discusión que no tiene en cuenta lo que ocurre en América Latina, ni como referencia empírica ni en relación con la producción académica. No se puede determinar un solo modelo de multiculturalismo que se aplique a las diferentes experiencias en cada uno de los países lo que hace confuso determinar con claridad las características diferenciales entre cada una de estas tipologías.

Esta multiplicidad de definiciones constituye un reto para estudiar las políticas de diversidad étnica y entender qué sentido contienen; se busca analizar las políticas dirigidas a los grupos étnicos en Bogotá tomando como referencia los debates entre las diferencias entre multiculturalismo e interculturalismo Meer, N, Modood T, Zapata-Barbero R. (2016), White, (2019), Tubino, (2005, 2007a, 2007b), Arocena (2007), Walsh, (2005, 2005a y 2009, 2010), es decir no solo considerar las variables del multiculturalismo sino también la posible distinción entre un enfoque denominado interculturalismo. Se plantea relacionar a este debate académico el análisis de las políticas para los grupos étnicos, ya que permite hacer distinciones del enfoque que tienen las políticas.

Para la presente investigación se entiende la multiculturalidad como un hecho social que expresa la diversidad cultural como característica de la mayoría de los países, y el multiculturalismo como las normas, políticas e iniciativas del Estado que buscan abordar la diversidad cultural pero no cuestionan la hegemonía que reproduce las diferencias. La interculturalidad como un proyecto ético-político reflexiona sobre las relaciones entre diferentes horizontes de sentido, entre grupos con diferencias culturales, y entre estos y el Estado. Y por interculturalismo entendemos las normas, políticas e iniciativas del Estado que abordan la diversidad pero asociadas con los valores de la interculturalidad y que se desmarcan de los principios del multiculturalismo.

La mayoría de los Estados presentan la característica de ser diversos culturalmente en términos de su población y de sus prácticas culturales; en términos de diversidad cultural esta realidad de los Estados se denomina multicultural; las políticas que emanan de la estatalidad y que buscan abordar la diversidad cultural se denomina multiculturalismo, y la interculturalidad se entiende como el diálogo entre los diferentes grupos poblacionales que habitan un territorio culturalmente diverso para acordar nuevos consensos en torno a

temas de confrontación, teniendo en cuenta que este diálogo no necesariamente es armonioso, simétrico y horizontal.

Desde la perspectiva académica –en especial Kymlicka (1996, 2003, 2009)– se concibe el multiculturalismo como una propuesta que busca reconocer y acomodar la diversidad cultural en el contexto del liberalismo; sin embargo, como lo plantean Miller (1997, p.161), Restrepo (2004, p.277) y Hall (2010, p.583), el término multiculturalismo no tiene una única definición, y se pueden encontrar diferentes formas de multiculturalismo⁶⁴. Hall (2010) propone una tipología de multiculturalismo sobre la base de la afirmación de que los dos términos no se pueden desligar pues, “así como existen diferentes sociedades multiculturales, también existen muy diferentes “multiculturalismos” (p.584), lo que justifica indagar por las características del multiculturalismo en Bogotá.

Hall (2010) plantea además que “el término multiculturalismo se utiliza ahora universalmente, sin embargo, esta proliferación no ha estabilizado ni ha aclarado su sentido” (p.583). Para él es clave establecer una diferenciación entre multicultural y multiculturalismo, ya que cada uno denota procesos diferentes; el término multicultural se toma como un adjetivo que “describe las características sociales y los problemas de gobernabilidad que confronta toda sociedad en la que coexisten comunidades culturales diferentes intentando desarrollar una vida en común y a la vez conservar algo de su identidad original” (Hall, 2010, p. 584). Mientras que el multiculturalismo lo toma como un sustantivo que “se refiere a las estrategias y políticas adoptadas para gobernar o administrar los problemas de la diversidad y la multiplicidad en los que se ven envueltas las sociedades multiculturales” (Hall, 2010, p.584). Aunque se reconoce la intención de Hall de abordar críticamente el multiculturalismo a partir de estas múltiples tipologías, las referencias a la interculturalidad como referente en el análisis no son explícitas.

Otra mirada a esta posible distinción es la de White (2019), quien distingue entre interculturalismo y multiculturalismo, y es importante anotar que su propuesta plantea enfocarse en el estudio de las ciudades como escenarios de relaciones interculturales. Frente al debate en torno a la definición de estos términos, en el análisis de White (2019) se distingue entre un multiculturalismo en Canadá y el interculturalismo en Quebec;

⁶⁴ Existen varios y hasta inconmensurables concepciones y materializaciones de este. Apoyado en Hall, Restrepo (2004) enumera una tipología, así: el conservador, el liberal, el neoliberal y el comunitarista, y concluye que en la realidad lo que se da es una combinación de los diferentes tipos de multiculturalismo; incluso sí se proclama oficialmente un tipo de multiculturalismo, en la práctica se puede dar otro.

lo intercultural es el encuentro entre personas de horizontes culturales diferentes, pero es también una postura ética, o una manera de vida. No se puede reducir la perspectiva intercultural a la comprensión mutua ni a la armonía entre los pueblos, ni al diálogo. La perspectiva intercultural empieza por situaciones de tensión o de mala comprensión, que son el resultado de diferentes representaciones o percepciones del mundo. (White 2019, p.20)

En su análisis insiste en el hecho de que la mayoría de las instituciones públicas han sido estructuradas como monoétnicas, “es decir, dominadas por la cultura del grupo mayoritario. Esa realidad explica por qué las instituciones públicas tienen tanta dificultad para adaptarse a las necesidades de poblaciones diversificadas” (White 2019, p.20).

La gran crítica que se le hace al multiculturalismo es que es una categoría que incorpora la idea de que el liberalismo es la doctrina filosófica y política que debe servir como referente para la evaluación de las culturas. En este sentido es necesario contar con otro referente de análisis que permita analizar las políticas y entender otras estrategias que se implementan en la política pública y que no encajan dentro de la perspectiva liberal.

Para entender qué enfoque tienen las políticas en Bogotá se considerará importante distinguir entre multiculturalismo e interculturalismo para analizar las características de las políticas implementadas en el reconocimiento y la promoción de la diversidad étnica. Se propone no abordar la discusión en términos antagónicos entre multiculturalismo e interculturalismo, ya que plantear el problema en estos términos puede generar confusiones a la hora de analizar contextos particulares; por el contrario, se opta por considerar la idea de transiciones entre uno y otro no necesariamente en un sentido lineal ni mucho menos como etapas secuenciales.

Ante la multiplicidad de orientaciones sobre estos términos es importante plantear esta distinción para el análisis empírico de dichas políticas; así, el multiculturalismo lo entendemos como “el conjunto de normas, arreglos institucionales y políticas que tienen el enfoque multicultural”, y por interculturalismo entendemos el “conjunto de normas arreglos institucionales y políticas que tienen el enfoque intercultural”.

Para catalogar las políticas como multiculturales se tendrá en cuenta que el multiculturalismo considera los grupos como minorías y se enfoca en los grupos diferentes a los cuales les reconocen, especialmente, tres tipos de derechos (aunque casi nunca los tres juntos): derechos de autogobierno, derechos de representación, y derechos para preservar su cultura a través de su principal mecanismo que son las acciones afirmativas y las políticas asistencialistas. Desde este enfoque se plantea una visión objetiva y

fragmentada de la identidad en la cual los grupos deben demostrar su particularidad cultural (desconociendo los procesos de aculturación en algunos grupos a los que se les dificulta demostrar esto); su marco de enunciación es la compatibilidad de las diferencias con el modelo liberal, plantea la tolerancia a expresiones de justicia, pero impone los derechos humanos liberales (evidenciando un carácter etnocéntrico) como criterio de valoración de las culturas.

Y para asociarlas con el interculturalismo se considera que, en este enfoque, se tiene en cuenta la diferencia pero también busca incidir en toda la sociedad en general, es decir que, más allá de reconocer las diferencias de los grupos denominados diferentes y asociados con criterios como la vulnerabilidad, la marginalidad o la exclusión, que sirven de soporte para la focalización, este enfoque también considera importante incidir en los grupos hegemónicos, y sobre todo en la sociedad en general. En sus políticas se considera importante integrar diferentes dimensiones, como la redistribución económica y la participación política, no solo los factores culturales, sino que también involucra a todos los sectores del Estado (educación salud, gobierno, etc.). Promueve el pluralismo jurídico como un mecanismo para sentar las bases de un derecho plural que pueda sustentar una concepción diferente de los derechos humanos en la cual el punto de vista hegemónico no sea el criterio liberal. En sus políticas integra discursivamente la interculturalidad; más allá del asistencialismo promueve la participación activa de la ciudadanía y la formación de ciudadanos en principios interculturales, considerando importante la adecuación institucional en términos de transformaciones institucionales creando escenarios de diálogo entre la estatalidad y la formación de funcionarios que deben apropiarse de los valores interculturales.

Desde el multiculturalismo se propone que son las minorías nacionales y los grupos étnicos los grupos a los cuales les deben ser reconocidos derechos en función de grupo a través de acciones afirmativas; para el interculturalismo se deben reconocer derechos diferenciados, pero los valores de la interculturalidad deben ser extendidos a toda la sociedad para lograr una ciudadanía que vaya más allá de la ciudadanía liberal y de las acciones afirmativas.

La perspectiva de la interculturalidad ofrece un panorama más amplio y como categoría de análisis permite estudiar los procesos en que están inmersos diferentes grupos sociales que comparten un conjunto de relaciones sociales. Las formas de constitución de la etnicidad o de la identidad étnica son un ejemplo de la forma en que se generan referentes simbólicos que nutren la identidad, evidenciando que las relaciones entre grupos y los

procesos de diferenciación entre estos son características de este tipo de relaciones, máxime cuando estos nutren el ejercicio ciudadano en términos de las reivindicación de derechos frente a la estatalidad.

5.2 La diversidad étnica en la agenda pública

Este acápite busca dar cuenta de la forma en que los discursos sobre la multiculturalidad y la interculturalidad han figurado en los planes de desarrollo de Bogotá con el objetivo de identificar las líneas de políticas que emanan de ellos como documento principal que contiene las estrategias y los programas que se ejecutan durante cada periodo de gobierno. Ya que los planes de desarrollo contienen las directrices de las políticas que se implementarán en cada periodo de gobierno y los programas de intervención dirigidos a los grupos étnicos, se considera importante analizarlos, ya que se conocerán los enfoques que tienen las políticas en Bogotá en términos de multiculturalismo o interculturalismo.

Tabla 40. Planes de Desarrollo Bogotá

Año	Nombre del Plan	Alcalde
1995-1998	Formar ciudad	Antanas Mockus/ Paul Bromberg
1998-2001	Por la Bogotá que queremos	Enrique Peñalosa
2001-2004	Bogotá para vivir todos del mismo lado	Antanas Mockus
2004-2007	Bogotá sin indiferencia	Luis Eduardo Garzón
2008-2011	Bogotá positiva	Samuel Moreno/Clara López
2012-2015	Bogotá humana	Gustavo Petro
2016-2019	Bogotá mejor para todos	Enrique Peñalosa

Fuente: elaboración propia.

En el análisis de los Planes de Desarrollo se encontraron dos enfoques para gestionar la cultura y la diversidad en relación con la fundamentación conceptual: la cultura ciudadana por un lado, y el multiculturalismo por el otro.

En un intento de periodizar estas líneas de política tenemos que el primer enfoque (la cultura ciudadana) se encuentra desde 1995 y que durante tres periodos de gobierno se le hace mucho énfasis a esta perspectiva hasta 2004, cuando es claro que, sin desaparecer del todo el enfoque de cultura ciudadana, se le da otra mirada a la cultura y a

la multiculturalidad de la ciudad; en este sentido, el segundo enfoque (el multiculturalismo) se encuentra desde 2004.

En 2016 toma fuerza de nuevo el enfoque de cultura ciudadana y el enfoque de multiculturalismo baja su intensidad, es decir que aunque hay menciones no es tan relevante como en los planes anteriores, limitándose al propósito de formular políticas afirmativas que ya estaban acordadas desde el periodo anterior con los grupos étnicos como una forma de dar continuidad al proceso iniciado.

En los planes de desarrollo las políticas relacionadas con el concepto de cultura ciudadana se caracterizan por:

- El acatamiento y la interiorización de normas de comportamiento cívico.
- El ejercicio ciudadano por medio de la articulación con la fuerza pública.
- El distanciamiento respecto al reconocimiento de la diversidad.

En los planes de desarrollo las políticas relacionadas con el multiculturalismo se caracterizan por:

- El reconocimiento de los derechos culturales asociados con los demás tipos de derechos y con los derechos humanos.
- El reconocimiento de las múltiples identidades que conviven en la ciudad.
- La creación de espacios de interlocución con los grupos.
- La clasificación de la población.
- La perspectiva de acciones afirmativas.
-

Tabla 41. Comparativo enfoques conceptuales en los Planes de Desarrollo

Cultura ciudadana	Multiculturalismo
El acatamiento y la interiorización de normas de comportamiento cívico.	El reconocimiento de los derechos culturales asociados con los demás tipos de derechos y con los derechos humanos.
El ejercicio ciudadano por medio de la articulación con la fuerza pública.	El reconocimiento de las múltiples identidades que conviven en la ciudad.
El distanciamiento respecto al reconocimiento de la diversidad.	La creación de espacios de interlocución con grupos.
	La clasificación de la población.
	La perspectiva de acciones afirmativas.

Fuente: elaboración propia.

5.2.1 Cultura ciudadana

La revisión realizada evidencia seis aspectos centrales para comprender la fundamentación conceptual de los planes de desarrollo en el periodo 1995-2004 en torno a la relación entre la idea de ciudadanía y diversidad cultural.

En primer lugar, los planes de desarrollo de 1995 a 2004 manejan una línea conceptual fundamentada en la cultura ciudadana, siendo el tema principal en los planes de 1995 a 1998. En el Plan de Desarrollo de 1995, aunque no se hace mención a ningún grupo étnico ni a la diversidad, se encuentran 16 menciones a la idea de cultura ciudadana, que se convierte en un eje importante para este periodo de gobierno. Como señala González (2007), esta idea de cultura ciudadana estuvo orientada a los problemas que ocasionaban para la ciudad algunos comportamientos de sus habitantes.

Esa alusión hacía referencia al contenido de lo que en la discusión internacional se denomina con propiedad como la cultura cívica, es decir, las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones de los(as) ciudadanos(as) que permite la adhesión y aceptación de la autoridad política. (p.49)

Las ambigüedades que están en la base del concepto de cultura cívica aparecieron en la primera administración de Antanas Mockus, en su planteamiento de la cultura ciudadana.

Si bien esta etapa representa un momento importante de la transformación de la agenda de temas públicos, en la medida en que se pone en los primeros lugares el tema de la cultura ciudadana para orientar el rumbo de la administración y con ello dotar de contenido el significativo vacío de “ciudadanía”, también habría que reconocer que el planteamiento se quedó corto. (González, 2007, p.50)

La concepción de cultura cívica para designar el campo de las posibilidades de acción de los(as) ciudadanos(as) es una estrategia útil para gobernar, pero no necesariamente constituye una estrategia de desarrollo de la comunidad política (González, 2007).

En segundo lugar, se presentan similitudes entre la propuesta de cultura ciudadana anterior al 2004 y la planteada en 2016, es decir que se retoma la misma fundamentación conceptual. La similitud en los planes de desarrollo de los periodos 2001-2004 y 2016-2019 en la concepción de la cultura ciudadana la expresan las siguientes citas.

El Plan de Desarrollo 2001-2004 plantea que la cultura ciudadana

busca aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p.3)

Y en el Plan de Desarrollo 2016-2020 aparece la misma idea expresada así:

la Cultura Ciudadana estará encaminada al cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley, en un marco de valoración de las decisiones de la mayoría. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016)

Lo que encontramos es que la propuesta de estos dos gobiernos está en la misma vía a partir de una retórica encaminada al cumplimiento voluntario de las normas. Este aspecto está relacionado con la postura política e ideológica de los gobiernos de los periodos anteriores a 2004 y que retornan a la Alcaldía de Bogotá en 2016.

En tercer lugar, otro aspecto particular encontrado en el Plan de Desarrollo 1998-2001 es una breve mención relacionada con promover y divulgar los derechos étnicos y culturales de las comunidades negras, *afrobogotanas*, pero no a los otros grupos étnicos (raizal, rom, indígenas): “el Distrito promoverá y divulgará los derechos étnicos y culturales de las comunidades negras, afrobogotanas y las disposiciones contenidas en las Leyes 70 de 1993, 347 de 1997, 99 de 1993 y 115 de 1994” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998, p.32). Es interesante la denominación “afrobogotano”, que no vuelve aparecer en las políticas, y la omisión de los demás grupos étnicos. A partir de esta disposición se inicia un proceso de reconocimiento con la creación de la primera versión de la Consultiva Distrital de Comunidades Negras.

En cuarto lugar, en el Plan de Desarrollo de 1998 la idea de ciudadanía está asociada en el eje de seguridad y convivencia con la articulación con la fuerza pública, es decir que se promueve el ejercicio de la ciudadanía mediante la colaboración, especialmente, de la Policía.

Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía: el programa busca consolidar una relación estrecha y solidaria entre las autoridades y la ciudadanía, con miras garantizar la seguridad y convivencia en la ciudad. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998, p.23).

En estos términos la ciudadanía y su ejercicio se relacionan con la cultura y la convivencia ciudadana pero con un fuerte énfasis en el acatamiento de normas y en colaboración con la policía.

En quinto lugar, es preciso resaltar que la palabra *multiculturalismo* no aparece en ningún Plan de Desarrollo en los periodos de gobierno de 1995 a 2004, debido a que la cultura ciudadana es el modelo de política cultural que orienta la construcción de la política durante estos periodos de gobierno; en este sentido, es evidente que, por un lado, no hay reconocimiento de la diversidad de expresiones ciudadanas, y por el otro, que se agencia un modelo de ciudadanía asociado con un tipo de comportamiento cívico que acata las normas y las fomenta. En estos tres planes de desarrollo no hay mención a categorías como: etnia, diversidad, acciones afirmativas, interculturalidad, indígena(s) raizal, rom o afrodescendientes.

En sexto lugar, en el periodo 2001-2004 la idea de cultura ciudadana sigue presente, pues durante tres planes de desarrollo –de 1995 a 2004– la noción de cultura ciudadana fue el eje principal de la política cultural en Bogotá. Aunque esto no significa que toda la política cultural esté atada a este modelo, ante la ausencia de otros modelos de ciudadanía se entiende que es la idea de un comportamiento ciudadano asociado con la propuesta de cultura cívica en el espacio público la que impera sobre otras formas de concebir la ciudadanía.

En conclusión, antes de 2004 en los planes de desarrollo distritales el referente conceptual que se encuentra es la denominada “cultura ciudadana”. En los planes de desarrollo anteriores a 2004 no se habla de diversidad ni de grupos étnicos, y es después de 2004 cuando aparece en la agenda pública el tema de los derechos colectivos de poblaciones culturalmente diferenciadas, en este caso reconocidas por la Constitución de 1991, es decir 13 años después de su promulgación.

5.2.2 Multiculturalismo

El discurso sobre la diversidad cultural aparece en los planes de desarrollo desde 2004, pues en los anteriores no se menciona ninguna de las categorías de análisis, es decir que en ellos no hay políticas ni programas orientados hacia la multiculturalidad o la diversidad cultural, ni dirigidos a los grupos étnicos específicamente; tampoco hay ninguna mención a los conceptos de diversidad, identidad, etnia o multiculturalidad. A partir de 2004

aparecen en el discurso de los planes de desarrollo menciones sobre la interculturalidad y los grupos étnicos (raizal, afrocolombianos, indígenas, rom).

A diferencia de lo encontrado en los periodos anteriores y comparando los planes de desarrollo es evidente, por un lado, un aumento en los programas dirigidos a los grupos étnicos, y por el otro, el diseño de políticas relacionadas con acciones afirmativas, entendidas como intervenciones por parte de Estado para garantizar el acceso a bienes y servicios que por diferentes razones los grupos étnicos han estado relegados.

Toda la apropiación positiva que hemos tenido en el caso nuestro en el tema de la afrocolombianidad se debe a los últimos gobiernos de izquierda, por ejemplo, con Lucho Garzón conquistamos la política pública, se conquistó una Secretaría de Paz eso lo creamos ahí estuvimos en esas reuniones, una gran apertura... Le paró bolas al tema de la población afro. El Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal por ejemplo fue creado y la gerencia de asuntos étnicos a partir de la administración de Garzón. (Lideresa afrodescendiente)

La comparación de los planes de desarrollo de Bogotá permite identificar que desde 2004 aparece en el discurso la intención de visibilizar a los grupos étnicos, lo que va acompañado de una perspectiva diferente de la ciudadanía y de la cultura, así como una fuerte crítica hacia la visión de la cultura ciudadana de la propuesta anterior:

Las últimas administraciones distritales adelantaron programas para estimular la cultura ciudadana, vista principalmente desde el ángulo del cumplimiento de las normas. Nuestra Administración se compromete con la consolidación de los derechos de la ciudadanía, a la par que propicia una actitud y un comportamiento más solidario, menos indiferente. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.20).

Aprovechando el espacio que se abrió en el gobierno de Lucho Garzón, que era la Bogotá sin indiferencia, aprovechamos ese espacio para crear la organización y para empezar a participar, no es como decía yo ayer nosotros antes estábamos en Bogotá, pero nunca participábamos en nada, éramos unos pasajeros acá, porque siempre la intención era estudiar acá y devolverse. A partir de esa fecha retomamos la cosa de rescatar y visibilizar nuestra cultura como en Bogotá, entonces para nosotros fue bastante importante ese periodo de gobierno (2004-2008) donde se nos facilitó, además, unos funcionarios que de pronto por curiosidad o cualquier cosa, pero que nos buscaron y nos apoyaron en ese proceso. (Lideresa raizal)

▪ Surgimiento del campo étnico 2004-2008

El Plan de Desarrollo 2004-2008 presenta dos características importantes para resaltar: por un lado está asociado con la idea de garantía de derechos, y por el otro, desde 2004 la categoría interculturalidad aparece en los planes de desarrollo, en este plan se encuentra un fuerte acento en los derechos humanos:

El Plan de Desarrollo tiene una perspectiva de derechos humanos, que atraviesa, permea y fundamenta todos y cada uno de los elementos constitutivos del Plan. Los derechos se expresarán en sus tres dimensiones: reconocimiento, redistribución y participación, y se formularán integralmente: a partir de su defensa, protección, promoción y garantía. Los derechos económicos, sociales y culturales, los colectivos y del ambiente, los civiles y políticos están presentes en todo el Plan y se concatenan en el marco multidimensional de su ejercicio. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.17)

A partir de este reconocimiento de la importancia de garantizar los derechos, se esgrime la relación de estos con la diversidad y la multiculturalidad: “Reconocemos, además, el particular valor de la diferencia, la interculturalidad y la pluriculturalidad y definimos políticas, estrategias y programas que, a partir de este reconocimiento, se orientan a propiciar el empoderamiento de las poblaciones” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.17). Progresivamente se han ido incorporando las referencias a los diferentes grupos étnicos; uno de los principios que estructuran este programa de gobierno es la diversidad, que busca “Reconocer y reasignar valor a las diferencias étnicas, de géneros, generacionales y culturales” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.34). Es necesario aclarar que en este periodo de gobierno también se dieron avances significativos en la transformación institucional de la estructura de la administración distrital.

Tabla 42. Estrategias Plan de Desarrollo 2004-2008

Garantía de acceso progresivo, permanencia y calidad en los servicios sociales. Las acciones públicas le darán prioridad a la universalización de la salud y la educación en la perspectiva no solo individual sino familiar y de comunidad, con un enfoque de equidad de género, intergeneracional e intercultural, que ofrezca oportunidades para todas y todos, y en especial para erradicar la indigencia, el trabajo infantil, la explotación sexual y la violencia intrafamiliar.
Fortalecimiento de los espacios locales y distritales de deliberación que reconozcan la diversidad étnica de género, cultural y generacional, y promuevan el acceso ciudadano a una información pertinente.

Fuente: elaboración propia.

Los programas que contemplan beneficiar a los grupos étnicos en este periodo de gobierno están asociados con: seguridad alimentaria, salud, educación, cultura, participación y

derechos humanos. En su mayoría son programas generales de la oferta institucional a los que se les incorpora un enfoque étnico, no son programas específicos para los grupos; desde este Plan de Desarrollo se incorpora la idea de “enfoques diferenciales”.

Tabla 43. Programas Plan de Desarrollo 2004-2008

Bogotá sin hambre: agrupará, promoverá y liderará las acciones que le dan coherencia y articulación a la política y a la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. Se emprenderán acciones para que la población más pobre y vulnerable acceda a los alimentos con equidad entre géneros, generaciones y etnias.
Más y mejor educación para todos y todas: los proyectos pedagógicos de las instituciones educativas serán innovadores, promoverán el uso de diferentes fuentes documentales y considerarán las necesidades particulares de los diversos grupos poblacionales, reconociendo las etnias afrocolombiana, indígena, raizal y rom.
Salud para la vida digna: se promoverá la garantía del derecho a la salud para todos y todas mediante la universalización progresiva de la atención integral con enfoque familiar y comunitario, respetando las diferencias según género, etnia, ciclo vital y credo religioso.
Cultura para la inclusión social: comprenderá acciones dirigidas a promover el desarrollo cultural y artístico de la población, articulando las políticas culturales étnicas.
Derechos humanos para todas y todos: se implementarán acciones integrales que garanticen el respeto, la protección, dando especial tratamiento a la defensa de los derechos de los niños y de las niñas, los grupos étnicos y las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad.
Comunicación para la participación: se promoverán y divulgarán acciones comunicativas que propicien dinámicas de participación ciudadana e incluyan la diversidad étnica, de género, cultural y generacional.

Fuente: elaboración propia.

Se puede concluir que antes de 2004 en los planes de desarrollo predominaba una orientación de cultura ciudadana, entendida esta como cultura cívica, y después de 2004 predomina la idea del reconocimiento de la diversidad por vía de la noción de interculturalidad, es decir que a partir de 2004 se puede referenciar una línea de política que se puede asociar al multiculturalismo (si entendemos este como el conjunto de políticas que abordan la diversidad cultural), máxime teniendo en cuenta que en el discurso de la política cultural en Bogotá está la idea de una ciudad intercultural.

Lo más importante de este Plan de Desarrollo para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural es la reforma administrativa que reorganizó la administración pública a través del Decreto 257 de 2006, lo cual posibilitó la creación de entidades con responsabilidades directas con los grupos étnicos y la creación de espacios de participación, y generó un proceso de interacción constante y en espacios institucionales entre los grupos étnicos y las entidades, que posteriormente tuvo como resultado la formulación de los lineamientos de política y se formulan las políticas culturales distritales 2004-2016 que proponen la interculturalidad como horizonte político.

▪ **La interculturalidad como política pública 2008-2012**

El Plan de Desarrollo 2008-2012 tiene un principio de interculturalidad expresado explícitamente en su objetivo general; este documento es claro al manifestar que para su propuesta de gobierno tiene en cuenta criterios como la diversidad y la interculturalidad, pues busca

afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente, justa y equitativa, en la que la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p.1)

Tubino (2004a y 2005b) plantea la idea de la interculturalidad funcional para distinguirla de la interculturalidad crítica: la primera hace referencia al proceso que lleva a que a través de la institucionalización de la interculturalidad pierde su capacidad emancipatoria y se vuelve un discurso funcional para la política pública. Una de las principales características del Plan de Desarrollo 2008-2012 es que se empieza a hablar de acciones afirmativas para grupos étnicos y se formulan los lineamientos y principios de las políticas para cada uno de los cuatro grupos étnicos reconocidos.

Tabla 44. Estrategias Plan de Desarrollo 2008-2012

Desarrollar programas de educación intercultural encaminados a propiciar el diálogo de saberes y costumbres protegiendo el derecho a un territorio sano.
Adoptar las expresiones étnicas, sexuales y socioculturales de las personas como un eje articulador de derechos y deberes sociales, políticos y económicos.
Promover la convivencia ciudadana, a través de acciones que generen sentido de pertenencia e identidad, solidaridad, y respeto a la vida y a la diversidad.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los programas condensados en este Plan de Desarrollo, se encontró que están asociados con educación, acciones afirmativas, restablecimiento de derechos, cultura (prácticas artísticas, patrimoniales), y prácticas recreativas y deportivas.

ya cuando llegó el gobierno de Samuel Moreno, también por primera vez aparecimos en el Plan de Desarrollo con el compromiso de hacer una política pública para los raizales en Bogotá y también para los gitanos que en ese momento eran los dos grupos étnicos que no teníamos políticas Y así empezamos nosotros a participar en las convocatorias, en esos momentos había muchos programas del IDPC, Instituto de Patrimonio, y todos los años había convocatorias para promover precisamente estas situaciones culturales, entonces nosotros empezamos a participar en esas convocatorias y ahí tenemos todos los proyectos que desarrollamos en el marco esas convocatorias, y había como unas partidas específicas para los grupos étnicos y nos presentamos a la convocatoria, pues obviamente nosotros siempre ganamos lo nuestro porque era el único grupo raizal que se presentaba. (Lideresa raizal)

Tabla 45. Programas Plan de Desarrollo 2008-2012

<p>Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor: garantizar a las niñas, niños y jóvenes el derecho a una educación que responda a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos de una Bogotá global y en constante crecimiento.</p>
<p>Bogotá viva: ampliar las oportunidades y mejorar las capacidades para que todas y todos accedan, participen, se apropien y realicen prácticas artísticas, patrimoniales, culturales, recreativas y deportivas, atendiendo criterios de inclusión, identidad, autonomía, proximidad y diversidad.</p>
<p>Bogotá respeta la diversidad: desarrollar e implementar las políticas públicas y los planes de acciones afirmativas orientados a reconocer y restablecer los derechos de los grupos religiosos, afrodescendientes, indígenas, rom y raizales, y de las lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas.</p>

Fuente: elaboración propia.

En conclusión, los aspectos más importantes de este periodo de gobierno es el uso discursivo de la interculturalidad en la política pública, que propicio cuatro procesos:

- a) La formulación de las políticas públicas para cada uno de los cuatro grupos étnicos, que contienen los lineamientos, principios y ejes, pero aún no acciones concretas.
- b) La formulación del Plan Decenal de Cultura 2011-2021, uno de cuyos ejes principales es la relación entre la ciudadanía y las prácticas culturales.

- d) La creación de los consejos de cultura para cada uno de los grupos étnicos para que se articularan al Sistema Distrital de Cultura.

▪ **La clasificación de la diversidad 2012-2016**

En un tercer momento de análisis, en el Plan de Desarrollo 2012-2016, hay un reconocimiento a la diversidad en un sentido amplio: cuando se hace referencia a la diversidad se les da fuerza a otros grupos que no son exclusivamente étnicos. Sin embargo, a diferencia de los dos planes anteriores, donde encontramos programas específicos dirigidos a los grupos étnicos, en el de 2012 encontramos una retórica que hace cuestionar si el reconocimiento está dado por la mención que se hace de estos grupos, ya que se hace un uso continuo de la expresión “raizales, indígenas, afro, rom, mujeres, habitante de la calle, LGBT, víctimas”. Es decir que la diversidad a la que hace referencia este Plan no solo es étnica, sino que también incluye otras expresiones como la sexual, y a condiciones como situaciones de vulnerabilidad, lo cual conduce a la pregunta: ¿con qué criterios se realiza esta clasificación, qué grupos están reconocidos y cuáles no? Estos son cuestionamientos centrales del enfoque poblacional diferencial.

Es interesante ver que los grupos étnicos han ido cobrando relevancia en la agenda de la política pública del Distrito, aunque en la política distrital lo étnico ha quedado integrado a la denominada dimensión poblacional, o enfoque poblacional diferencial; es importante mencionar este aspecto, ya que permite ver cómo el discurso de la diversidad incluye otras expresiones de la diferencia, pero con una forma que ha sido cuestionada por autores como Parekh (2005).

Otro aspecto que se identificó en el Plan de Desarrollo 2012-2016 es que la categoría *identidad* está asociada con el género y la orientación sexual, mientras que la categoría *diversidad* alude a diferentes formas de la multiculturalidad de la ciudad, como los grupos étnicos. Es el único Plan que hace mención tanto a la interculturalidad como a la multiculturalidad, y el que tiene más alusiones a lo étnico, es decir que el componente étnico es muy fuerte, pues cuenta con la dimensión *poblacional*, que da cuenta de la clasificación que se hace de los grupos cuya identidad asume una expresión ciudadana en términos de derechos.

Tabla 46. Estrategias Plan de Desarrollo 2012-2016

Garantizar el acceso permanente y de calidad a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para ampliar la cobertura de la educación inicial, asegurar el enfoque diferencial para todos los grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom, las personas LGBTI, con discapacidad y víctimas del conflicto armado.
Garantizar el ejercicio pleno de derechos de toda la ciudadanía, el reconocimiento de la diversidad y las diferencias en la formulación e implementación de las políticas públicas; reconocer los enfoques diferenciales de orientación sexual, identidad de género, género, pertenencia étnica y cultural, condición de discapacidad y ciclo vital: niños, niñas y adolescentes, adultos y adultos mayores, y de la diversidad de las familias.
Gestionar recursos de crédito para las personas vinculadas a la economía popular con dificultades de acceso al crédito formal, con la aplicación de criterios de priorización cuando existan barreras adicionales por razones de pertenencia a grupos étnicos: afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom; las personas LGBTI, las víctimas y personas con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados.
Apoyar el desarrollo económico de la ciudad y la diversificación de su actividad productiva. Fortalecer en especial el tejido productivo de economía popular ejecutando intervenciones que favorezcan el emprendimiento, la asociatividad y la generación y apropiación de economías de aglomeración en las zonas de mayor concentración de este tipo de iniciativas, estimulando iniciativas de mujeres, jóvenes, población en condición de discapacidad y grupos étnicos: afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom.
Reconocer la dimensión específica de la cultura, el arte, la actividad física, la recreación y el deporte bajo un criterio de enfoque diferencial y de respeto por la diversidad existente en razón a la edad, el género, la pertenencia cultural y étnica, la orientación sexual, la identidad de género, la apariencia y la discapacidad.
Incorporar en los procesos participativos la perspectiva del goce efectivo de los derechos y los enfoques diferenciales de orientación sexual, identidad de género, grupos étnicos: afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom; las personas LGBTI y con discapacidad, las víctimas, y en general de los grupos poblacionales discriminados y segregados

Fuente: elaboración propia.

Los programas del Plan de Desarrollo 2012-2016 están asociados con vivienda, seguridad alimentaria, libertades culturales, participación ciudadana, administración de justicia, derechos humanos, interculturalidad/diversidad, discriminación, racismo, salud y deporte, pero no todos son específicos a los grupos étnicos, sino que forman parte de la oferta institucional a la cual los grupos deben adaptarse.

Tabla 47. Programas Plan de Desarrollo 2012-2016

<p>Creciendo saludables: fortalecimiento de la promoción de la salud y garantía del acceso, la igualdad y disponibilidad de una alimentación sana y equilibrada para todos los niños y niñas incorporando enfoques diferenciales para familias, mujeres, grupos étnicos: afrodescendientes, palenqueros, raizales, indígenas y rom; las víctimas y personas con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados y segregados.</p>
<p>Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad: asegurar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud de la población; reconocer las prácticas de los grupos étnicos y respetar la diversidad cultural; desarrollar estrategias para la recuperación y el fortalecimiento de los conocimientos ancestrales y la medicina tradicional.</p>
<p>Programa lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital: transformar condiciones, actitudes y comportamientos que generan percepción de discriminación para disminuir la exclusión, la segregación y la marginación de pueblos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom.</p>
<p>Di seim fi aal, abarika jomainta, pe savogengue sa = igualdad para un buen y mejor vivir de los grupos étnicos y culturales raizales, indígenas, rom, palenqueros, negros y afrocolombianos en Bogotá: generar conocimientos sistemáticos que permitan registrar y monitorear las condiciones de vida de los grupos étnico-raciales: afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom; los grupos sociales tradicionalmente vulnerados o discriminados, residentes y reasentados en la capital, mediante investigaciones y encuestas en los aspectos sociodemográficos, socioculturales, sociopolíticos y socioeconómicos, con enfoque diferencial que sea útil tanto en la toma de decisiones estratégicas como en la formulación y el ajuste de políticas de promoción y protección de sus derechos. Desde el sector cultural, iniciativas destinadas a grupos étnicos y sociales.</p>
<p>Bogotá reconoce y apropia la diversidad y la interculturalidad: promover el reconocimiento de la diversidad cultural y el fortalecimiento de las oportunidades para el diálogo intercultural y la construcción colectiva de lo público. Se fomentará el reconocimiento y la visibilización de la diversidad cultural y la construcción de agendas de los pueblos, grupos étnicos y sectores sociales para la transformación en las percepciones y los comportamientos discriminatorios y la promoción de nuevas formas de expresión, convivencia y gobernabilidad de la ciudad.</p>
<p>Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos: promover la defensa, protección y difusión de los derechos humanos con enfoques diferenciales de orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica y cultural, condición de discapacidad, víctimas del conflicto armado y ciclo vital: niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y personas mayores, mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales y de la sociedad civil.</p>
<p>Desarrollo de mecanismos de coordinación entre el sistema de justicia propia de los pueblos étnicos residentes en la ciudad y el sistema de justicia ordinaria: facilitar el acceso de los grupos étnicos al derecho esencial de la justicia, con un enfoque diferencial y respetando las autoridades ancestrales, la autonomía, la cultura y la diversidad étnica.</p>
<p>Fortalecimiento de las mesas autónomas y mixtas de la comunidad negra, las organizaciones rom y las asociaciones de cabildos y autoridades tradicionales indígenas como espacios de concertación, participación e interlocución con la administración distrital.</p>
<p>Ejercicio de las libertades culturales y deportivas: superar las barreras que limitan las oportunidades para ejercer los derechos culturales y deportivos; promover una idea de culturas en plural, en movimiento, ligadas a lo intercultural y a la diversidad y que no silencian los debates culturales o dirigen los comportamientos.</p>
<p>Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional: garantizar la disponibilidad y el acceso físico a los alimentos y el agua a las poblaciones en estado de vulnerabilidad del Distrito Capital con enfoque diferencial.</p>
<p>Vivienda y hábitat humanos: al garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda se incrementará la oferta de vivienda asequible con hábitat de calidad. En los criterios de priorización se tendrán en cuenta los hogares en situación de desplazamiento, las mujeres cabeza de hogar, los hogares de bajos ingresos, particularmente con niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes: palenqueros, raizales, indígenas y rom; y mujeres cabezas de hogar beneficiarias del programa Familias en Acción.</p>

Fuente: elaboración propia.

Lo más sobresaliente en este periodo de gobierno es la creación de los Consejos Consultivos de Concertación para Pueblos Indígenas y para las Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, lo que constituye un giro radical en los procesos de participación ciudadana de los grupos étnicos. Aunque se implementan dos proyectos específicos para los grupos, sobresale más una lectura de la ciudadanía desde la óptica de la desigualdad social, sentido en el cual se centraban la mayoría de los programas y se le añadía la etiqueta del enfoque poblacional diferencial para la inclusión de diferentes expresiones de la diversidad.

En este periodo se llevó a cabo un intenso proceso de concertación de Acciones concretas que se aprobaría en el siguiente periodo de gobierno como los Planes de Acciones Afirmativas. Y el grupo palenquero inicia su proceso organizativo para ser reconocido específicamente y poder participar en igualdad de condiciones con los otros grupos.

- **El retorno de la cultura ciudadana. 2016-2020**

El periodo 2016-2020 se caracteriza por retomar la idea de cultura ciudadana como principal enfoque no solo en las políticas culturales sino como un eje central del Plan de gobierno del Alcalde Peñalosa que retoma exactamente la idea de cultura ciudadana anterior al 2004

Para varios de los representantes este periodo ha sido el más difícil después de lograr el reconocimiento en 2004, pues no solo se cambió el enfoque de la política pública retomando la misma definición de cultura ciudadana de los periodos anteriores a 2004, sino que además no se apoyaron las iniciativas que se venían implementando, como las casas afro y el diálogo con el pueblo palenquero.

Quando llegó Peñalosa se acabó todo lo que habíamos hecho los palenqueros, todo, todo, todo se acabó hasta los trabajos, ya a la salida de Peñalosa es que se permite de una u otra forma empezar a interlocutar con las entidades. (Líder palenquero)

Para los grupos étnicos se pueden identificar aspectos positivos y negativos en este periodo de gobierno; entre los primeros están: a) la implementación de las acciones afirmativas, b) la creación del Consejo Consultivo y de Concertación Rom, c) la descentralización de la participación de los grupos en las localidades. Y como aspectos negativos o polémicos están a) las reformas a los espacios de participación en el sector

cultura que resultaron regresivas para los raizales, b) la no creación de la Secretaría de Asuntos étnicos.

En el periodo 2016-2020 se implementan los Planes de Acciones Afirmativas para cada uno de los grupos étnicos, en el cual están contenidos cada uno de los programas correspondientes a las 230 acciones afirmativas que se concertaron, así: 73 para afrodescendientes, 77 para los indígenas, 38 para los raizales y 42 para los rom.

En el modelo de reconocimiento de la diversidad étnica, es indispensable que en los planes de desarrollo de Bogotá queden consignadas las iniciativas para los grupos étnicos. Se puede afirmar que luego de todo el proceso descrito (2004-2019) los grupos se han dado cuenta de esto y en 2020 su principal objetivo fue que en un artículo del Plan de Desarrollo 2020-2024 quedaran explícitamente incluidas sus demandas, lo que se puede considerar como el resultado de un proceso de empoderamiento e incidencia directa en las políticas públicas por parte de estas organizaciones.

En conclusión, es notable que desde el año 2004 se da un cambio de enfoque o de orientación entre modelos o propuestas de cultura ciudadana asociadas con el acatamiento voluntario de normas, y otra perspectiva que asocia la cultura y su relación con los derechos humanos, al reconocimiento de la diversidad y a la expresión de ciudadanías diferenciadas. Complementariamente a los planes de desarrollo, la política cultural ha sido el principal medio por el cual se ha articulado la interculturalidad en la política pública en Bogotá (por lo menos discursivamente). En razón de esto, a continuación, se presenta un análisis a los principales documentos de política cultural en Bogotá.

5.3 Política cultural en Bogotá

La importancia de la política cultural en este análisis radica en que es el medio por el cual se integra la perspectiva de la interculturalidad a la Agenda de la política pública y con ello la apertura a la diversidad étnica. La política cultural constituye un campo amplio ya que abarca áreas tan diversas como la conservación patrimonial, las artes y manifestaciones estético-expresivas, la diversidad cultural, etc., por esta razón, en su análisis confluyen diferentes disciplinas; sin embargo es un campo poco desarrollado ya que su inicio se relaciona con la institucionalización de políticas culturales agenciada por la UNESCO desde finales de la década de los 60.

Aunque la política cultural trata de la intervención del Estado en estos aspectos, su análisis da cuenta de relaciones de poder entre diferentes actores que intervienen en las diversas etapas de su proceso. Así mismo, se considera como una dinámica de relaciones de poder entre actores que no poseen el mismo nivel de influencia, agencia y decisión, sino que están compuestas por los organismos nacionales e internacionales, los actores públicos que intervienen en la regulación social de la cultura, las instituciones y los actores privados, organizaciones sociales de los grupos étnicos y académicos.

Miller y Yúdice (2004), Gray (2016), Rodríguez (2012) y Rey (2010) coinciden en que no hay una única definición de política cultural, sino que, por el contrario, hay diferentes concepciones y métodos para abordarla: “la idea que subyace es que no hay una única manera ‘verdadera’ de entender qué es la política cultural y cómo se tiene que analizar” (Gray, 2016, p.18). Estos autores recomiendan que el análisis de las políticas culturales debe integrar una perspectiva interpretativa, contextual y procesual.

Gray (2016) plantea cuatro enfoques desde los cuales se ha desarrollado la investigación en política cultural: economía, estudios culturales, sociología y ciencia política, y afirma que como resultado de estos múltiples enfoques es un campo de estudio disperso con diferentes variables de análisis.

Teniendo en cuenta este planteamiento, como producto de un balance académico de la cuestión realizado por Gray (2016), se considera importante definir los criterios de análisis de las políticas culturales partiendo de sus características en términos de contexto, especificidades, objetivos, etc., es decir que no es lo mismo analizar la política de arte dramático, a la política de patrimonio o a la política de diversidad étnica; en este sentido, no es viable tener un modelo preestablecido que pueda servir para el análisis de todas las políticas culturales en todos los contextos.

De ahí que en este caso no se adopte un modelo preestablecido, sino que se parte de las condiciones materiales en que se encuentra el estado de formulación y ejecución de las políticas en Bogotá, por lo que hay que reconocer que las políticas asociadas con la diversidad étnica no tienen muchos antecedentes ni en el contexto nacional ni en Bogotá, y por esto se indagará por el surgimiento de este tipo de políticas en Bogotá, para analizar cómo se ha venido posicionando como un tema en la agenda pública de la ciudad. Además, todos los contextos presentan características diferentes de diversidad étnica, lo que constituye un gran reto en el análisis de dichas políticas.

Ante la complejidad del análisis de política cultural, se proponen tener en cuenta el carácter polisémico de la definición del concepto de cultura y una diversidad de concepciones sobre lo que se entiende por política cultural.

Rodríguez (2012) sugiere que en el análisis se incluyan tres variables: “la sectorial, la territorial y la público-privado” (p.31). Articulando esta propuesta con el contexto de la investigación, tendríamos que, en primera instancia, lo sectorial hace referencia a la organización de la estatalidad en sectores claramente delimitados donde la cultura es uno de ellos, es decir que tiene una organización burocrática administrativa que compromete recursos humanos, financieros económicos y jurídicos que configuran un entramado institucional que, como se expuso, son los sectores de Cultura y Gobierno dentro de la Alcaldía Mayor de Bogotá –apoyados por otras dependencias– los encargados de formular e implementar dichas políticas.

La segunda instancia implica considerar los diferentes niveles territoriales: nacional, departamental, municipal, local, ya que no necesariamente hay una relación armoniosa y de concurrencia entre ellos, sino que, por el contrario, existe una serie de discontinuidades entre estos niveles del ordenamiento territorial que se evidencia en la legislación étnica en Bogotá, ya que la normativa nacional no contempla la presencia de estos grupos en grandes ciudades, lo que ha generado problemas en la aplicación de los principios constitucionales y las leyes reglamentarias en el contexto de la ciudad.

La tercera, que involucra a los actores tanto públicos como privados, organizaciones, fundaciones, gestores, empresarios, etc., que, como se mencionó, no participan de forma equitativa en todo este proceso y que para el caso analizado se da exclusivamente entre las entidades del Estado y las organizaciones sociales de los grupos étnicos. Con estos elementos, Rodríguez (2012) plantea que para tomar la política cultural como objeto de estudio se debe encuadrar

en los contextos institucionales que lo constituyen, que son fundamentalmente dos: la cultura y el Estado, estos contextos institucionales analizados deben ser considerados desde un punto de vista sociohistórico y procesual. El horizonte de análisis de las políticas culturales debe situarse en las relaciones sociales que las constituyen y que conforman sistemas de acción concretos, abiertos y dinámicos (p.23).

En este caso, se considera que los procesos de política pública no están aislados o no funcionan independiente de los procesos de cambio administrativo e institucional. Por lo evidenciado en esta investigación, el cambio institucional ha sido una constante: las reformas administrativas tienen el mismo nivel de importancia que el desarrollo de las políticas, es decir que, ante la inexistencia tanto de políticas como de infraestructura institucional que atendiera los asuntos étnicos en la ciudad, estas dos dimensiones de la expresión de la acción del Estado han tenido desarrollos paralelos. Un aspecto particular de este caso es que estas reformas administrativas han estado enfocadas en crear espacios, instituciones, entidades o dependencias para atender asuntos que antes no se atendían, para establecer canales de comunicación formales con la ciudadanía y contratar un personal administrativo responsable de estas tareas. En este sentido, la referencia a las políticas culturales en Bogotá busca establecer una relación entre estas y una nueva arquitectura institucional del sector cultura.

Los trabajos de Vargas (1997, 2004) y Roth (2006) proponen que una política pública designa la acción del Estado en una situación que se considera problemática o mejorable, la existencia de un conjunto de objetivos considerados necesarios o deseables que son tratados por instituciones u organizaciones gubernamentales con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2006, p.27).

Y en torno a las políticas culturales, Canclini (1997), Bruner (1988), Gray (2016), Rodríguez (2012) y Miller y Yúdice (2004) han desarrollado diferentes perspectivas en un nivel académico, evidenciando que existen múltiples formas de entender este tipo de políticas, no se puede encontrar una sola definición (Rey, 2010, p.28-29), las diferentes concepciones de políticas culturales están permeadas por el carácter polisémico de la noción de cultura.

Tabla 48. Definiciones de política cultural

Toby Miller	Las políticas culturales se refieren a los procesos organizativos que canalizan tanto la creatividad estética como los modos de vida colectiva.
Ministerio de Cultura 2010	Las políticas culturales son las grandes definiciones que asume el país para orientar los procesos y acciones en el campo cultural, mediante la concertación y la activa participación del Estado, las entidades privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos comunitarios, para de esta manera responder con creatividad a los requerimientos culturales de la sociedad.
Unesco	Conjunto de principios, prácticas y presupuestos que sirven de base para la intervención de los poderes públicos en la actividad cultural, radicada en su jurisdicción territorial, con el objeto de satisfacer las necesidades sociales de la población, en cualquiera de los sectores culturales.
David Harvey	Conjunto de principios operativos, de prácticas sociales, conscientes o deliberadas, de procedimientos de gestión administrativa o presupuestaria, de intervención o de no intervención, que deben servir de base a la acción del Estado, tendiente a la satisfacción de ciertas necesidades culturales de la comunidad en un momento considerado.
Texheira Coelho	La política cultural constituye una ciencia de la organización de las estructuras culturales y generalmente es entendida como un programa de intervenciones realizadas por el Estado, instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios con el objetivo de satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas.
Ana María Ochoa	La movilización de la cultura llevada a cabo por diferentes tipos de agentes –el Estado, los movimientos sociales, las industrias culturales, instituciones tales como museos u organizaciones turísticas, asociaciones de artistas y otros– con fines de transformación estética, organizacional, política, económica o social.
García Canclini	El conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio Cultura, 2010.

A partir de esta compilación, Rey (2010) concluye que en las diferentes concepciones de políticas culturales se pueden encontrar elementos comunes, así: a) las políticas culturales son enunciados o definiciones que buscan la movilización del Estado y la sociedad para obtener determinados fines de carácter cultural, b) deben ser el resultado de un amplio proceso de concertación y participación en que se involucran, en una interacción efectiva y creativa, tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada, los movimientos socioculturales, los creadores, las organizaciones gremiales, entre otros actores, c) las políticas culturales buscan responder a los requerimientos, demandas y expectativas culturales de la sociedad, d) las políticas culturales buscan obtener el consenso para producir cambios, transformaciones socioculturales (Rey, 2010); esta postura se complementa con la propuesta de Álvarez, Escobar y Dagnino (1998):

Interpretamos la política cultural como el proceso generado cuando diferentes conjuntos de actores políticos, marcados por, y encarnando prácticas y significados culturales diferentes, entran en conflicto. Esta definición de política cultural asume que las prácticas y los significados –particularmente aquellos teorizados como marginales, opositivos, minoritarios, residuales, emergentes, alternativos y disidentes, entre otros, todos estos concebidos en relación con un orden cultural dominante– pueden ser la fuente de procesos que deben ser aceptados como políticos. (p.22)

Las políticas culturales tienen la característica de abarcar diferentes campos y ámbitos de la cultura, siendo de interés resaltar aquellas referidas a los grupos étnicos en Bogotá, ya que la identidad y el reconocimiento desempeñan un papel central. Las políticas culturales en Bogotá se han desarrollado en diferentes sentidos abarcando temas como la cultura ciudadana, las artes, el patrimonio, la diversidad cultural y los derechos culturales, por esta razón se aborda la política cultural en Bogotá, ya que, como se comprobará, a través de esta se ha desarrollado una línea de política orientada a los grupos étnicos y la diversidad cultural. Las políticas dirigidas a la diversidad étnica en Bogotá se han dividido especialmente en dos sectores: cultura y gobierno, y un componente importante de la política cultural ha hecho referencia a los grupos étnicos como expresión de la diversidad cultural. En un contexto donde el modelo de Estado de bienestar nunca se dio, se puede considerar que diferentes grupos ven en estas políticas de diversidad étnica un camino para tratar de obtener condiciones que favorezcan su calidad de vida.

El desarrollo de la política cultural de Bogotá ha estado marcado por una serie de documentos que contienen objetivos, ejes y líneas de acción que llevan implícitas visiones de la cultura. Para el análisis se consideran las siguientes políticas culturales: Política Cultural para Santa Fe de Bogotá 1998-2001; Bogotá en Acción Cultural 2001-2004; Políticas Culturales 2004-2016, y Plan Decenal de Cultura de Bogotá 2012-2021.

La cultura, como un sector de la administración pública de la ciudad mediante la política pública, es instrumentalizada, es decir, operacionaliza un concepto polisémico para poder llevar a cabo acciones que construyen escenarios en los cuales los actores y las instituciones interactúan en el marco de unas relaciones de poder que, en el caso concreto que se investiga, determinan aspectos relacionados con el reconocimiento, no reconocimiento y falso reconocimiento (Taylor, 1992) de la identidad de los grupos étnicos.

Tabla 49. Documentos de política cultural de Bogotá

Documento	Periodo	Objetivo
Política Cultural para Santa Fe de Bogotá	1998-2001	Dinamizar el progreso cultural de cara al nuevo milenio y propiciar desde lo cultural un cambio de nuestros ciudadanos en individuos participativos, conscientes, promotores de la convivencia, solidarios, con alto sentido de pertenencia y coparticipes en la construcción de una identidad.
Políticas culturales “Bogotá en acción cultural”	2001-2004	Contribuir a la construcción de una política y de mayor sostenibilidad en el tiempo, que permita convertir al sector cultural en eje central de la política pública de la ciudad. En este sentido, parte de reconocer las distintas manifestaciones culturales que ocurren en el territorio, lo diverso, la multiculturalidad, el medio ambiente, la participación, la importancia de lo público en la creación de nuevos ciudadanos y de entenderla como base fundamental del desarrollo de la ciudad
Políticas culturales distritales	2004-2016	Dar respuestas a las problemáticas más significativas del sector identificadas en los diagnósticos y balances respectivos. Se enmarcan en un conjunto de principios y comprenden una visión de la ciudad en 2016, unas líneas de política y acciones que, articuladas entre sí, orientan los espacios, instancias, procesos y dimensiones del campo cultural y establecen prioridades para los planes de acción de las instancias y organizaciones culturales públicas y privadas del Distrito Capital.
Plan Decenal de Cultura	2012-2021	En 2021 Bogotá es una ciudad que reconoce la cultura como componente estratégico del desarrollo sostenible y del ejercicio de la democracia, donde se transforman imaginarios y patrones culturales, se apropian y respetan las diversas prácticas culturales, artísticas y del patrimonio cultural de sus habitantes, y se generan condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos culturales.

Fuente: elaboración propia.

En Bogotá la política cultural se ha desarrollado consecutivamente a partir de cuatro documentos de política cultural, cada uno con sus particularidades, en los cuales se hace referencia a diferentes temas como las artes, el patrimonio cultural o la ciudadanía; y teniendo en cuenta que las políticas públicas tienen diferentes niveles, desde las más generales –que contienen definiciones y lineamientos– hasta las que expresan acciones concretas que se miden por indicadores (de impacto, de gestión de eficiencia etc.). En este sentido, en los siguientes apartados se expone el proceso de desarrollo de las políticas culturales en Bogotá, considerando algunos antecedentes y presentando sus rasgos característicos para entender cómo se ha llegado a la formulación de políticas para los grupos étnicos.

La importancia de la política cultural en este análisis radica en que es el medio por el cual se integra la perspectiva de la interculturalidad y con ello la apertura a la diversidad étnica en la política pública en Bogotá; por medio de ella ingresan los asuntos étnicos en la agenda pública para luego desarrollarla en diferentes sectores al cultural.

El discurso de la multiculturalidad y la interculturalidad se ha integrado en la política pública desde la política cultural, proceso que ha tenido repercusiones en otros sectores propiciando la formulación de políticas dirigidas a grupos sociales específicos. Este desarrollo de políticas culturales ha permitido el reconocimiento de las identidades colectivas desde la política pública mediante el enfoque poblacional diferencial.

El análisis de la política cultural permite reafirmar la idea planteada en el análisis de los planes de desarrollo, relacionada con la coexistencia de dos líneas de política pública, una asociada con la ciudadanía por medio de la política de cultura ciudadana, y la otra con las políticas de reconocimiento de la diversidad, es decir que en la política cultural se refleja la tensión entre cultura ciudadana y multiculturalismo identificada en los planes de desarrollo, con lo que se reafirma la idea que estos han sido los dos enfoques de política cultural en el periodo estudiado.

5.3.1 Política cultural para Santa Fe de Bogotá 1998-2001

Los primeros esfuerzos de política cultural en 1998 estuvieron asociados con la idea de cultura ciudadana, y su principal objetivo es materializar las propuestas del Plan de Desarrollo de este periodo, que, como se demostró, está fundamentado en la idea de cultura ciudadana. Las propuestas de estas políticas están asociadas con los planteamientos que proponen un modelo de ciudadanía con énfasis en el comportamiento cívico y el acatamiento e interiorización de normas; en este sentido, la política cultural es vista como un instrumento de pedagogía ciudadana, por medio del cual se puede transmitir valores de comportamiento.

El Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) fue fundamental en el desarrollo de la política cultural de este periodo, pues a su cargo estaba la tarea de formular las políticas culturales. Para entender el contenido de estas políticas es preciso considerar que en esa época se planteaba la unión entre turismo y cultura materializada en el IDCT, que en relación con sus funciones procuraba la articulación de estos dos ejes en sus políticas. Esta dinámica dura hasta 2006, cuando se crea la Secretaría de Cultura; mientras que este cambio administrativo ocurre, las políticas culturales van a presentar esta particularidad de ser asociadas con el sector turismo.

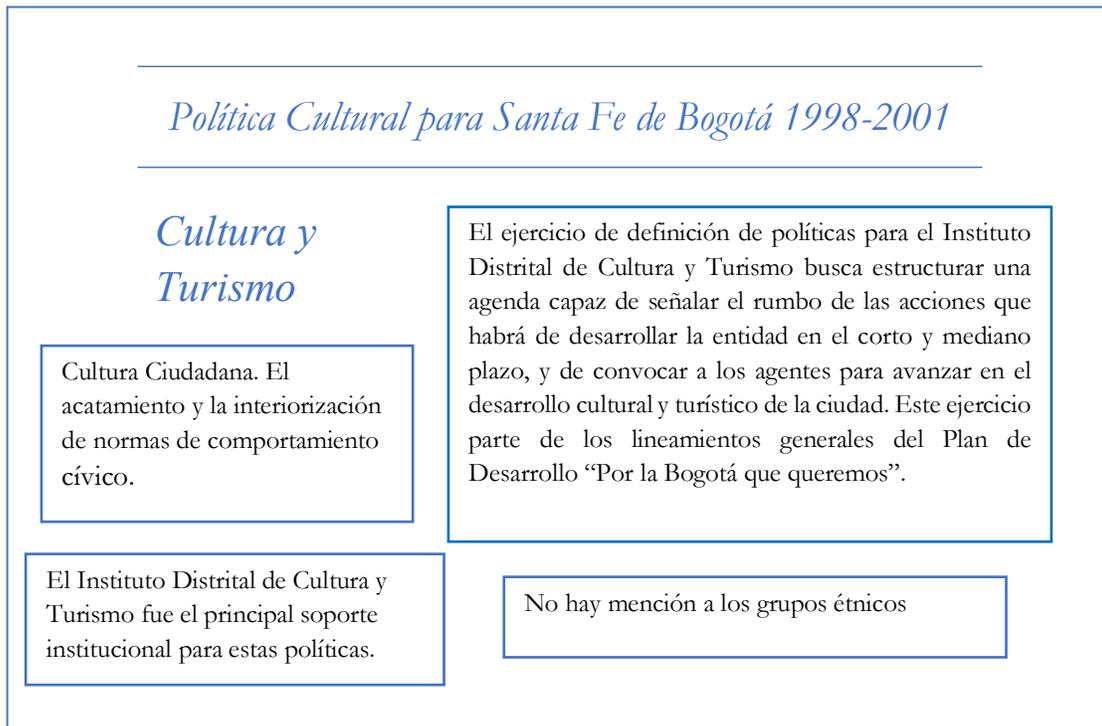


Figura 17. Énfasis política cultural 1998-2001.

En este documento se desconoce la multiculturalidad de la ciudad y no se hace mención de ningún grupo étnico ni de otras expresiones de la diversidad; los principales ejes propuestos en este documento se fundamentan en la relación entre cultura y turismo, en aspectos patrimoniales y mejoramiento de la oferta cultural.

Tabla 50. Ejes de política 1998-2001

Ejes de Política
Impulsar el potencial de las industrias culturales y turísticas de la ciudad.
El aprovechamiento estratégico de la ciudad como punto de confluencia de expresiones culturales locales, regionales, nacionales y mundiales.
Preservación del patrimonio cultural de la ciudad y divulgación de su significado entre los ciudadanos.
Incorporar el arte como factor decisivo en el mejoramiento de la vida de los ciudadanos.
Equilibrar la oferta cultural de carácter metropolitano y la oferta cultural de carácter local.
Fortalecer la labor de diagnóstico como estrategia para acercarse a la problemática de la ciudad en materia cultural y turística.

Fuente: elaboración propia.

Este modelo de política cultural agencia un tipo de ciudadanía homogénea donde las diferencias no se expresan y gestionan en el espacio público, sino que quedan relegadas al espacio privado, y por ende no es posible que haya una reflexión sobre la diversidad de identidades.

Registrar este primer ejercicio de política cultural en Bogotá como un antecedente es importante, ya que en 2016 se retoma la idea de cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo y en las políticas culturales, adaptando las ideas de este primer proceso de política cultural donde se propone un modelo de convivencia y de comportamiento cívico. Es importante precisar que este documento de política cultural no contiene acciones concretas ni indicadores, y en cambio sí tiene la característica de proponer lineamientos generales.

5.3.2 Políticas culturales Bogotá en Acción Cultural 2001-2004

Posteriormente, en el documento “Bogotá en Acción Cultural” 2001-2004 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001) se identifican como ejes para la gestión cultural: la participación ciudadana, la diversidad y multiculturalidad, la descentralización y la competitividad de la ciudad a nivel global.

Este documento contiene menciones relacionadas con los dos enfoques conceptuales encontrados en los planes de desarrollo: la cultura ciudadana y el multiculturalismo; así se puede encontrar simultáneamente, por un lado, “el diseño de programas para fomentar el respeto por las normas y la autorregulación como principios de convivencia ciudadana” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p.15), y por el otro, contiene planteamientos relacionados con los grupos étnicos, la multiculturalidad y la diversidad cultural:

la formulación de políticas culturales en la ciudad es el reconocimiento de su diversidad y multiculturalidad, lo cual reta al gobierno distrital a consolidar una política cultural de corto, mediano y largo plazo que integre a partir de la diferencia. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p. 2)

A pesar de que en el Plan de Desarrollo de este periodo no hay intencionalidad de reconocer la diversidad cultural, en el principal documento de política cultural desde el IDTC ya se origina la idea de no seguir negando la multiculturalidad de la ciudad, es decir que el reconocimiento de los grupos étnicos en Bogotá inició con la política cultural, de ahí que en los primeros años las políticas para grupos étnicos tengan énfasis en la cultura.

Se puede afirmar que es en este documento de política cultural que inicia la articulación de estas categorías de la diversidad cultural, advirtiendo la necesidad de formular políticas que respondan a esta característica de la ciudad; en este documento se le hace énfasis a la perspectiva multiculturalista de la diversidad, es decir el reconocimiento de la diversidad desde la perspectiva de liberalismo multicultural cuyo propósito es buscar la acomodación de las diferencias a los valores liberales.

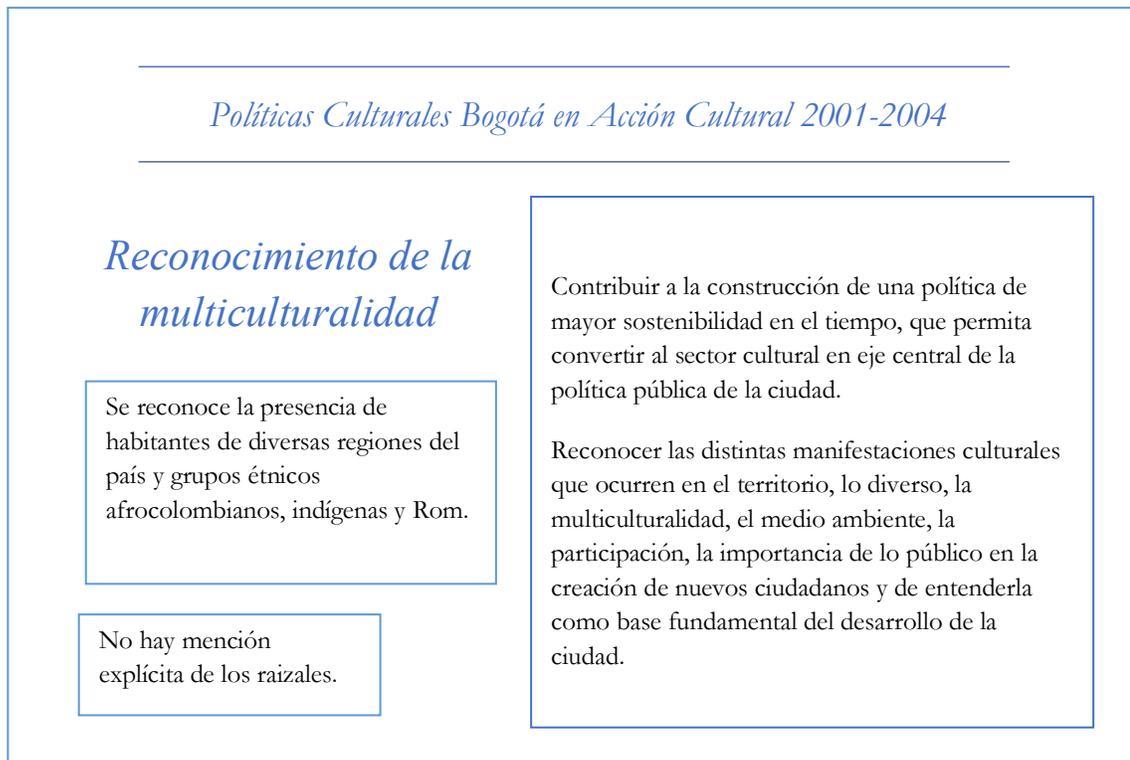


Figura 18. Énfasis Bogotá en Acción Cultural 2001-2004.

Esta política tiene un perfil multiculturalista y reconoce parcialmente algunas de las expresiones de la diversidad. Aunque en este documento de política cultural no se hace mención de los raizales, sí se reconoce la presencia de habitantes de diversas regiones del país y grupos étnicos; se propone el desarrollo de procesos de formación sobre cultura y artes para afrocolombianos, indígenas y rom, y la promoción a través de los medios de comunicación de distintas expresiones artísticas y culturales afrocolombianas, indígenas y rom (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p.13). Las recomendaciones que contiene esta propuesta en torno a los grupos étnicos son enunciadas así:

Afirmación de la identidad nacional y protección a las tradiciones de las comunidades negras, indígenas, personas con limitaciones y pueblo rom. [...] Difusión y apoyo a las distintas manifestaciones artísticas y culturales teniendo en cuenta las expresiones de las

comunidades afrocolombianas, indígenas, rom y de personas con limitaciones y sus cultores en los medios de comunicación [...] La promoción, a través de los medios masivos de comunicación, de las distintas expresiones artísticas y culturales afrocolombianas, indígenas, rom y de otras etnias, así como de las expresiones propias de la cultura regional existentes en la capital, su potencial turístico y patrimonial. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p. 2)

Es evidente que se plantea la relación entre la diversidad cultural y el turismo, es decir la multiculturalidad como un potencial para la cadena productiva del sector turístico; sin embargo, esta combinación se terminará en el siguiente periodo de gobierno (2004), que crea la Secretaría de Cultura independiente del sector turismo.

Además este documento se propone descentralizar el sistema de cultura con el objetivo de mejorar las condiciones de participación, sentando las bases para la creación de espacios de participación:

la concepción descentralizada del Sistema Distrital de Cultura y de la ciudad, para lo cual la política distrital tendrá que dar respuesta coherente con dicho nivel de organización. La descentralización es vista como un instrumento que debe permitir profundizar la democracia y empoderar a los ciudadanos frente a los asuntos que le competen. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p. 2)

Las estrategias giran en torno a la descentralización, la participación, el control social y la comunicación.

Tabla 51. Estrategias 2001-2004

Estrategias
La descentralización: en términos políticos, administrativos, presupuestales y de planificación.
La participación: para la planeación, formulación y ejecución de los proyectos culturales.
La comunicación: elemento impulsador de la democratización de la información cultural.
La financiación: obtener recursos de diferente naturaleza para desarrollar las políticas culturales.
El control social: vigilancia y control sobre las acciones emprendidas en el sector.

Fuente: elaboración propia.

Este documento está pensado para ofrecer orientaciones al plan de gobierno de 2004, teniendo en cuenta que en este periodo el sector cultura aún está integrado con el de turismo y no se ha dado la transformación institucional que cambió la estructura administrativa de la ciudad en 2006. Tiene una notable influencia sobre las políticas culturales distritales 2004-2016.

5.3.3 Políticas culturales distritales 2004-2016

El desarrollo de la política cultural se da mediante el documento “Políticas culturales distritales 2004-2016”, (Alcaldía de Bogotá 2004) en el cual se evidencia una fundamentación conceptual en relación con el concepto de *campo* y con la influencia de la concepción de cultura de James Clifford.

Este documento propone un nuevo marco para entender las dinámicas culturales de la ciudad, una estructura conceptual para orientar la gestión pública del sector y un escenario propicio para fortalecer los procesos de concertación con los agentes del campo. Las Políticas Culturales Distritales 2004-2016

desarrollan el concepto de campo de la cultura, entendido como un territorio de conflicto social donde tienen lugar disputas por la producción y acumulación de capital cultural entre los distintos sectores, comunidades y agentes culturales, lo que genera naturales conflictos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p.14).

El objetivo principal de esta política es que la ciudad avance en el reconocimiento de la diversidad, en este documento de política se propone que:

Bogotá sea líder en procesos interculturales, democráticos y participativos, con legislación intercultural adecuada; organizaciones y procesos culturales fuertes; sistemas de información y difusión ágiles y democráticos; actividad cultural, artística y del patrimonio variada, profesionalizada y reconocida socialmente; públicos ampliados, críticos y usuarios de la actividad cultural y sus infraestructuras, y dinámicas culturales, artísticas y del patrimonio en diálogo con la región, la nación y el mundo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.16)

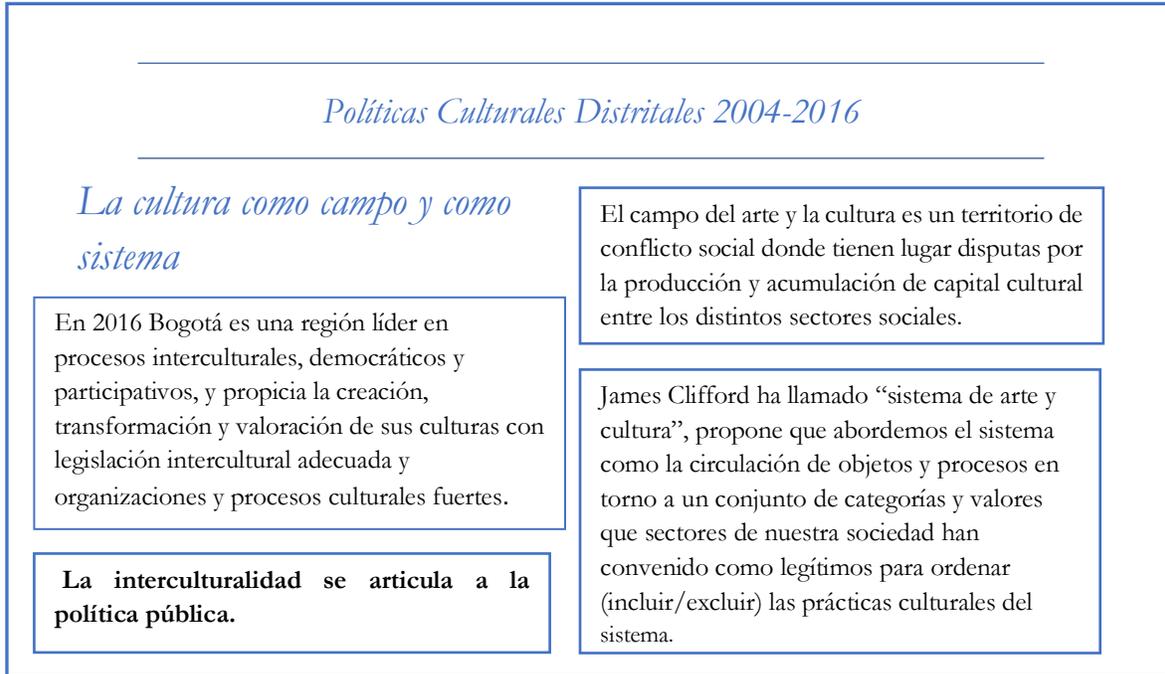


Figura 19. Énfasis Políticas Culturales Distritales 2004-2016.

Este documento es importante porque en él se plantea la idea de la *interculturalidad* como el eje central de su objetivo para 2016, y porque cambia la forma de concebir la cultura. A partir de aquí se define la cultura como un campo apoyado en la teoría de P. Bourdieu y como un sistema apoyado en la propuesta de J. Clifford. Propone bajo un enfoque de derechos la descentralización de los procesos culturales y la participación activa de los agentes del campo.

Tabla 52. Ejes de política 2004-2016

Ejes de política
Legislativo: legislación intercultural, desarrollo normativo y regulatorio del sector.
Organizacional: enfocado en los procesos organizativos del sector en los diferentes niveles de la administración pública (local, nacional e internacional).
Comunicacional y de la información: está relacionado con los procesos de manejo de la información producida en el sector, que incluyen la planeación, la organización y el fomento de esta.
Procesos culturales, artísticos y de patrimonio: este eje está íntimamente ligado con la función misional del sector, ya que en este se agrupan las acciones orientadas al desarrollo de las prácticas en los diferentes campos.

Fuente: elaboración propia.

En el documento de 2004 es manifiesta la idea de una concepción de cultura fundamentada no solo en la producción artística sino también en procesos políticos asociados con la ciudadanía y la diversidad. Más allá de la expresión artística de la diferencia se enfoca en los procesos en los que se produce y se hace ejercicio político de esa diferencia, asumiendo la relación entre ciudadanía y cultura en el contexto del reconocimiento de la diversidad cultural. Más allá de la oferta cultural considera que la cultura debe ser un eje del desarrollo de la ciudad; este replanteamiento es significativo para el cambio de orientación de las políticas culturales.

Dentro de sus aportes más importantes están: propone un marco de referencia teórico y plantea una reorganización del sector cultural en tres campos: patrimonio cultural, artes y prácticas culturales; considera la cultura como una expresión de la ciudadanía y reconoce que en la cultura se dan conflictos ya que los diferentes actores ocupan diferentes posiciones en un sistema de representaciones sociales. Otro de los cambios significativos (por lo menos en el plano discursivo) es la figuración de la perspectiva de la interculturalidad por primera vez en la política cultural, planteando un cambio de orientación de la política que en el documento anterior se expresaba en términos de multiculturalidad. Esta política traza un horizonte a la interculturalidad para la ciudad al plantear:

La interculturalidad entendida como el proceso social y político mediante el cual se respetan, influyen y transforman de manera permanente las relaciones entre culturas, así como las estructuras, instituciones y prácticas que dan marco a dichas relaciones, con el ánimo de resolver las asimetrías, desequilibrios y discriminaciones que tienen lugar en la vida social. La interculturalidad reconoce tanto los aspectos que constituyen el sustrato común a todas las culturas, en sus ámbitos nacional, regional y local, como la diversidad propia de la sociedad, la cual se manifiesta en las formas heterogéneas como los grupos sociales se expresan cultural y artísticamente y construyen sus modos de afiliación social, y de intervención y participación en la vida social, política y económica. Todos los grupos sociales, étnicos y lingüísticos tienen el derecho a crear, conservar, enriquecer y difundir sus expresiones culturales y su patrimonio cultural, a generar el conocimiento sobre ellas mismas, según sus propias tradiciones, y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.16)

Este proceso puede estar asociado con lo que Cruz (2013c) denomina la “institucionalización de la interculturalidad” y Tubino (2005b, 2004a) como la “interculturalidad funcional”, que hacen referencia al proceso mediante el cual la

interculturalidad va perdiendo su potencial emancipatorio al verse absorbida por la institucionalidad como un elemento discursivo que se queda en este nivel y no cuestiona las instituciones que reproducen el orden social ni cambia las condiciones de vida de los ciudadanos.

Aunque en este documento la interculturalidad se limita a un aspecto retórico, resulta significativo ya que sirve de sustento para proponer iniciativas de reconocimiento a la diversidad que en los contextos anteriores no se podía, precisamente por la carencia de este soporte de política pública.

En conclusión, aunque se le puede reconocer que se ubica en un nivel discursivo, también que es el primer documento de política que plantea la interculturalidad como un horizonte político al cual debería llegar la ciudad en 2016. Además propone como uno de sus principales ejes el legislativo, que debe crear un marco acorde a las condiciones de interculturalidad, y también se propone la necesidad de una reforma administrativa que le permita a la institucionalidad concretar sus propósitos orientados hacia la interculturalidad, reforma que se da mediante el Acuerdo 257 de 2006, que transforma la administración pública del Distrito y establece las bases para la arquitectura institucional para los grupos étnicos.

5.3.4 Plan Decenal de Cultura 2012-2021

Esta política parte de la idea de propiciar las condiciones para que Bogotá sea reconocida como una ciudad intercultural, planteadas en el documento anterior, es decir que este Plan Decenal de Cultura busca implementar los lineamientos del documento de 2004-2006, se desarrolla la política a un nivel más específico estableciendo indicadores en cada una de las áreas que ninguno de los anteriores documentos había planteado. De los documentos de política cultural este es el más robusto, pues contiene un horizonte que va más allá de lineamientos generales y propone acciones concretas en cada uno de los campos en que quedó organizado el sector cultural, y además busca brindar estabilidad en el sentido de trascender los gobiernos de turno ya que su visión contempla metas a diez años. Según este documento las políticas culturales de la ciudad

proponen responder en la garantía de las condiciones para el ejercicio de los derechos culturales de las personas y comunidades que habitan la ciudad, a partir de una mirada integral que promueve el reconocimiento a la diversidad de identidades y formas de expresión de las poblaciones. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012 p.12)

Esta política busca la democratización en el acceso a la oferta y la producción de bienes, servicios y manifestaciones artísticas, culturales y patrimoniales en condiciones de equidad, posicionar la cultura como un componente de desarrollo de la ciudad y reducir las expresiones de discriminación.

En el documento del Plan Decenal de Cultura 2012-2021 se encuentra un desarrollo conceptual en torno a las perspectivas mencionadas antes (Bourdieu, Clifford); por un lado, la concepción de la cultura como campo, con una división en tres subcampos: artes, prácticas culturales y patrimonio cultural, y por el otro, la perspectiva sistémica, la idea de la organización de la cultura como un sistema en el Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio, y un conjunto de subsistemas que buscan dinamizar las relaciones entre los agentes; es decir que se mezclan dos perspectivas conceptuales: las concepciones de *sistema* y de *campo* que conviven en la formulación de la política cultural en Bogotá, cuestión que llama la atención desde el punto de vista teórico, ya que la teoría de los campos y la teoría de sistemas se fundamentan epistemológicamente en corrientes de pensamiento diferentes.

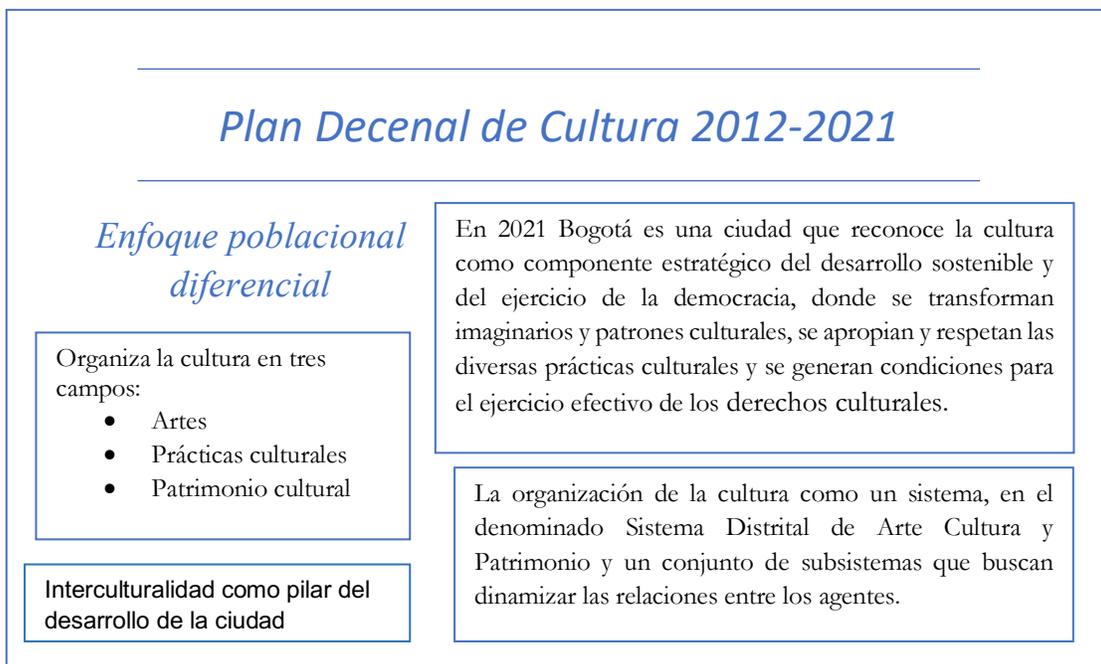


Figura 20. Énfasis Plan Decenal de Cultura 2012-2021.

Según este documento, los procesos de institucionalización y planificación de la cultura en la ciudad se han fortalecido en los últimos años (toma como referencia el de 2004), desde una perspectiva de reconocimiento a la diversidad y con la intención de aportar a la construcción de una ciudadanía intercultural.

Otra de las grandes características en esta política es que surge el denominado enfoque poblacional diferencial (SDCRD, 2011; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014), que se constituye en una línea de política pública, y a partir de allí los grupos étnicos se van a incorporar en las políticas públicas multisectoriales, y por eso dentro de la política pública de Bogotá vamos a encontrar unas políticas públicas para cada grupo étnico (que se analizará posteriormente) y una política denominada enfoque poblacional diferencial que clasifica y determina el reconocimiento de la diversidad.

Como elemento novedoso se proclama la creación del subcampo de las prácticas culturales como una unidad administrativa dentro de la Secretaría de Cultura encargada de una serie de elementos claves en la identidad de los grupos y que no se explicaban por la vía de las artes ni por la del patrimonio cultural. El subcampo se define como

el conjunto de prácticas sociales en que se expresa la diversidad cultural y se toma como eje al sujeto, al ser humano en su relación con la comunidad y su entorno, estas se entienden como aquellas acciones que movilizan saberes, valores, imaginarios, hábitos y actitudes de carácter colectivo en el espacio de lo público, que construyen comunidad, significado identitario y contenido simbólico compartido. Se trata de ejercicios de ciudadanía cuyos ejes son la identidad cultural y el reconocimiento. La práctica cultural se concreta en el quehacer de grupos y colectividades, en tanto se desarrollan en el territorio de la capital, las prácticas culturales expresan la diversidad cultural de la ciudadanía y son generadoras de sentidos identitarios gracias al ejercicio constante de los grupos o comunidades que les dan significado y contenido simbólico en el escenario cultural de la ciudad, construyendo así un accionar en el espacio público. En la medida en que la diversidad, la identidad, la interculturalidad y la alteridad son perspectivas necesarias que marcan el horizonte de sentido de las acciones del subcampo, se hace necesario asumir una noción de ciudadanía y colectividad como entidades activas de las prácticas culturales. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p.28-29)

Llama la atención que se da la creación de un espacio institucional y a la vez una línea de política pública, es decir que se crea un espacio burocrático para gestionar procesos particulares con los denominados grupos poblacionales y también se define conceptualmente con el propósito de fortalecer los lineamientos de la política cultural de la ciudad. Este espacio se eliminó en 2018 y se creó la Subdirección de Cultura Ciudadana

para darle soporte institucional a la política de cultura ciudadana que resurge en 2016 retomando los planteamientos anteriores a 2004.

En síntesis, los documentos de política cultural revisados están fundamentados en perspectivas como la cultura ciudadana y el multiculturalismo que tienen tensiones tanto en su interior como si las confrontamos entre sí, de ahí que sea importante exponerlas como una forma de generar un debate de la relación entre la academia y lo institucional en el marco de la operacionalización e instrumentalización de la cultura como política pública. Con este análisis de los documentos de política cultural en Bogotá se pudo ver la forma en que el reconocimiento de la diversidad étnica se articula a la política pública por la vía de la política cultural, y cómo la interculturalidad se integra discursivamente a través de la política cultural en la agenda pública.

En la formulación de las políticas públicas relacionadas con la diversidad en Bogotá se ha elaborado la propuesta denominada “enfoque poblacional diferencial” que busca ser la guía de las instituciones para la elaboración de las políticas. En ese sentido, en la mayoría de las políticas se incorpora este enfoque, que tiene como materialización las acciones afirmativas.

Se observa que la política cultural es un medio para materializar políticas de ciudadanía. Como se expuso en el análisis de los planes de desarrollo, aunque en Bogotá se ha planteado una política de cultura ciudadana cuyo énfasis ha sido el comportamiento cívico, en dicha política no se ha articulado la interculturalidad, sino que, por el contrario, aparecen como desarrollos separados. Desde esta investigación se recomienda que los valores asociados con la interculturalidad se articulen a las políticas de cultura ciudadana para que vaya más allá del agenciamiento del comportamiento cívico y ataque las prácticas de racismo y discriminación, y que se promuevan ciudadanía activa; esta propuesta es una forma de materializar la idea de que la interculturalidad debe ser para todas las personas y no solo para los considerados diferentes.

5.4 Las políticas de diversidad étnica

A partir de la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano se reconoce como multicultural y pluriétnico, cambio que ha propiciado las condiciones para que se formulen políticas públicas que buscan materializar estos principios constitucionales en los diferentes niveles del ordenamiento territorial: nacional, departamental y municipal, sin embargo, su implementación no se ha dado de la misma forma en estos niveles, ya que en la creación de normas que materialicen los principios constitucionales se ha privilegiado el nivel nacional, siendo muy recientes las experiencias en los niveles departamental y municipal.

En Bogotá, tanto en los planes de desarrollo como en las políticas culturales, y posteriormente en las políticas poblacionales, se ha planteado la interculturalidad como un horizonte político; en este sentido, para la Alcaldía Mayor de Bogotá, la ciudad “ha ido avanzando paulatinamente, tanto desde ejercicios conceptuales y discursivos como en la operación de acciones concretas, en la comprensión de los caminos para consolidarse como una ciudad intercultural que reconoce las diferencias y la diversidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p.7).

Este análisis no trata de establecer unánimemente si las políticas implementadas en Bogotá durante los últimos 15 años son multiculturales o interculturales, ya que proceder de esta forma constituiría un error metodológico; por el contrario, considerando que estos modelos constituyen tipos ideales, se puede afirmar que en un contexto determinado como Bogotá se dan materializaciones de los diferentes modelos y que la coexistencia de estos no se debe entender de forma antagónica.

Ante lo novedoso y reciente del proceso de reconocimiento de la diversidad por la vía de la política pública en Bogotá resulta pertinente analizar las características de dichas políticas a la luz de las tensiones entre estos dos enfoques (multiculturalismo-interculturalismo). Tomando como referencia el 2004, Bogotá ha vivido un proceso de reconocimiento de la diversidad en las políticas públicas que implica cuestionar: ¿cómo se asumen los principios constitucionales y se intenta materializar el enfoque poblacional diferencial mediante la generación de un conjunto de políticas que buscan responder a esta diversidad?, es decir que en las políticas públicas que se han formulado en Bogotá se

encuentran casos concretos para estudiarlos, por lo que las políticas dirigidas a los grupos étnicos se abordan comparativamente.

Como sujetos de política pública se reconocen cuatro grupos étnicos: indígenas, afrodescendientes, raizales y rom, con los cuales la administración distrital ha venido construyendo canales de comunicación en los últimos años; producto de esta dinámica de diálogo y de la incidencia de los grupos, se han formulado políticas públicas dirigidas específicamente a cada uno de ellos. Estas políticas se han desarrollado en dos niveles: primero, en la formulación de principios, ejes y estrategias determinando los lineamientos de política que contienen los principios y permiten entender los enfoques inmersos en cada una de estas políticas entre el 2008 y el 2011, y segundo, los planes de acciones afirmativas (PAA) en 2017 que buscan materializar estos ejes de política y que permitirán comprender cuáles han sido las acciones específicas que se han implementado durante los últimos tres años. Estas acciones constituyen el nivel más concreto al que se ha llegado en la política asociada a la diversidad étnica en Bogotá que, como se ha señalado, están fundamentadas en el enfoque poblacional diferencial y en las acciones afirmativas.

Tabla 53. Políticas formuladas para cada grupo étnico.

Grupo	Año política pública	Año plan acciones afirmativas
Población indígena	2009	2017
Población afrocolombiana	2008	2017
Población raizal	2011	2017
Población rom	2011	2017

Fuente: elaboración propia.

La formulación y aprobación de este conjunto de políticas no se han dado de manera paralela sino en diferentes momentos, ya que son el resultado de los procesos de reivindicación por parte de los grupos étnicos y no solo producto de la iniciativa del Estado. Los representantes de las organizaciones de los grupos étnicos han sido protagonistas en el desarrollo de estas políticas, y por eso el proceso de política pública implementado en Bogotá representa una lucha de más de 20 años de las organizaciones de los grupos étnicos por el reconocimiento de sus culturas en la ciudad.

Como se observa, la población afrodescendiente fue la primera que logró este avance, luego la población indígena y más tarde raizales y rom, hecho que está relacionado con

las dinámicas organizativas y de movilización de cada grupo: los afrodescendientes iniciaron las reivindicaciones en Bogotá amparados en la Ley 70 de 1993, por lo que consiguieron primero que los demás grupos la creación de espacios de participación y la formulación de lineamientos de política pública. Los afrodescendientes son el grupo más numeroso y el que más organizaciones tiene, lo cual demuestra que las características del proceso organizativo han incidido en el inicio del proceso de reivindicación de derechos por parte de los grupos étnicos en Bogotá, siendo un referente para los demás grupos, ya que una vez que se han logrado conquistas –como la creación de espacios de participación para los afrodescendientes– los demás grupos han buscado lo mismo bajo la rúbrica del derecho a la igualdad, como por ejemplo con la creación del Consejo de Concertación para el Pueblo Rom en 2019, cuatro años después de la creación del Consejo Indígena y Afrodescendiente.

Estas dinámicas respaldan la idea de que la acción colectiva de cada uno de los grupos ha incidido en las dinámicas del reconocimiento, es decir que no es una iniciativa del Estado sino una respuesta de este frente a las demandas de los grupos étnicos, una respuesta que se convierte en política y se ha venido institucionalizando y legitimando durante los últimos 15 años, en un proceso de estatalización de la diversidad étnica. En este contexto se evidencia que, ante demandas interculturales por parte de los grupos étnicos, el Estado responde con medidas multiculturales.

Los PAA permiten ver cómo se ha materializado el multiculturalismo en Bogotá, ya que son las acciones concretas que se propusieron como metas del último cuatrienio (2017-2020). Los PAA constituyen la materialización de todo un camino de política pública que se ha dado en Bogotá y que se ha registrado y analizado a lo largo de esta investigación. Se ha mostrado cómo surge el tema étnico en la agenda pública de Bogotá, registrando en cada uno de los planes de desarrollo su importancia, la inclusión del enfoque poblacional diferencial, las diferentes reformas institucionales, la aprobación de las políticas para cada grupo étnico, y por último los PAA. En este sentido, es importante aclarar que este conjunto de acciones no se puede entender desligado de los documentos de política pública de cada grupo, de los planes de desarrollo, de la transformación institucional, razón por la cual, desde el inicio de la investigación se ha propuesto acercarse a las políticas en conjunto ya que cada acción corresponde con uno de los lineamientos o dimensiones de la política pública de cada grupo.

Como se planteó, uno de los pilares de la fundamentación conceptual de las políticas culturales y de las políticas asociadas con la diversidad es el enfoque poblacional

diferencial y la noción de acciones afirmativas; a partir de estos dos enfoques se han pensado las políticas para los grupos étnicos. Los PAA se elaboraron concertadamente con las organizaciones y los representantes de los grupos étnicos que participan en los consejos consultivos de concertación, es decir que en estas acciones afirmativas encontramos que las exigencias por parte de los grupos étnicos se implementaron con una vigencia hasta 2020; para este año, y en el contexto de un nuevo gobierno, se deberá iniciar un proceso de diálogo con los grupos a partir de la evaluación del cumplimiento por parte de la administración distrital de estas acciones.

Una de las principales características del multiculturalismo en Bogotá y de la fundamentación conceptual de las políticas para grupos étnicos es el enfoque que le imprimen las denominadas “acciones afirmativas” que –en el contexto de Bogotá– aparecen tanto en los Planes de Desarrollo como en las políticas dirigidas directamente a los grupos. El hecho más significativo en cuanto a acciones afirmativas lo constituye la aprobación en 2017 de los PAA (Decretos 504, 505, 506 y 507 de 2017), con la característica de ser multisectorial, pero no interseccional, es decir que combina acciones en los diferentes sectores de la administración pública de Bogotá –como educación, salud, mujer, participación, etc.–, pero concibe la identidad de forma fragmentada bajo la lógica del enfoque poblacional diferencial. En este contexto surge la pregunta: ¿estos PAA tratan de forma homogénea a los cuatro grupos étnicos o reconocen la particularidad de cada uno e incluso la diversidad en su interior?

Aunque las acciones afirmativas se pueden relacionar con el modelo del multiculturalismo liberal, no tienen una definición única y universal, sino que están mediadas por las características del contexto específico en donde se implementan, como por ejemplo las llevadas a cabo en Estados Unidos para la población afroamericana, o medidas para las personas en condiciones de discapacidad o para las mujeres en casos de acceso a cargos públicos; sin embargo, lo que tienen en común es que buscan focalizar acciones para grupos específicos que por diferentes razones han estado excluidos de una serie de derechos y oportunidades frente a otros grupos.

Entendemos las acciones afirmativas como acciones públicas estatales que buscan un tratamiento preferencial que tiene por meta reparar los efectos de la exclusión racista o sexista. Cuando la discriminación es antigua, esto es, anclada de manera profunda en las estructuras sociales, políticas, mentales y simbólicas, los mecanismos de exclusión son percibidos como naturales, por tanto, no actuar desde la acción pública estatal conduce a reforzar la exclusión y las desigualdades. (Keslassy, 2004, p.9, 36, en Mosquera 2009, p.II).

En la mayoría de los casos surgen de la administración estatal (en sus diferentes niveles: nacional, departamental, municipal y distrital), que a partir de preceptos constitucionales, tratados, convenios, acuerdos o decretos busca igualar las condiciones materiales de grupos marginados y cerrar brechas, además de romper barreras que obstaculizan el derecho a la igualdad, y en este sentido constituyen acciones que pretenden adelantar políticas orientadas a un determinado grupo social (en este caso grupos étnicos) que ha estado marginado, con el objetivo de mejorar aspectos centrales para su calidad de vida.

La expresión acción afirmativa se pone en circulación a comienzos de los años sesenta del siglo pasado en Estado Unidos para definir un conjunto de políticas públicas centradas en la población negra, con la finalidad de acelerar el proceso de combate a las desigualdades raciales provocadas por siglos de esclavitud. Desde entonces el término viene siendo usado internacionalmente para definir políticas específicas, compensatorias y de inclusión étnica y racial en general. A la práctica de la acción afirmativa se la denomina en muchas ocasiones discriminación positiva. (Barañano, 2007, p.1)

Con respecto a la implementación de las acciones afirmativas para la población afrouruguaya, Olaza (2015) plantea el debate en el contexto de Uruguay como una estrategia para cerrar la brecha de desigualdad e inequidad. Para ella las acciones afirmativas son “acciones de carácter temporal que permitan la disminución paulatina de desigualdad e inequidades mantenidas por las desventajas en el acceso a oportunidades y su posterior aparición en el transcurso de la vida de las personas” (Olaza, 2015, p.21). Ubica el surgimiento del concepto en Estados Unidos, en especial para la población afroamericana, y afirma que, “las acciones afirmativas no solo buscan combatir la discriminación actual, sino eliminar los efectos persistentes de la discriminación sean estos psicológicos, culturales, comportamentales o de cualquier tipo que generalmente se mantienen y afianzan a lo largo del tiempo” (Olaza, 2015, p.59).

Aunque originalmente el contexto de su aplicación fue para la población afroamericana, poco a poco se ha ido extendiendo en otros contextos y a otros grupos como las mujeres, diferentes expresiones de orientación sexual (LGBTI) e indígenas. El término se ha consolidado para referirse a políticas específicas que tratan de ser inclusivas, compensatorias y transitorias.

En el caso del sistema etnia-raza, dichas acciones buscarán neutralizar el racismo y la discriminación racial para la construcción de relaciones interculturales más dialógicas e igualitarias dentro de un espacio nacional. No es posible crear sociedades democráticas en medio de abismales diferencias y jerarquías sociales, culturales, políticas, raciales,

económicas y ambientales, entre personas que pertenecen a distintos géneros, grupos regionales, pueblos, grupos nacionales, grupos étnico-raciales, etc., que paradójicamente, aún desde su condición de subalternizada, conforman la Nación pluriétnica y multicultural que se concibe como moderna y que se proyecta al futuro como una sociedad incluyente. (Mosquera, 2009, p.V)

El debate sobre la pertinencia y efectividad de las acciones afirmativas o la discriminación positiva sigue abierto, defensores y detractores siguen generando argumentos en pro y en contra de estas medidas⁶⁵.

Algunas de las críticas que se le pueden hacer a las acciones afirmativas en este contexto de investigación están asociadas con: a) atentan contra el principio de igualdad universal, b) atentan contra el principio de mérito, c) refuerzan los estereotipos tanto en las poblaciones como frente a la sociedad en general, en donde los imaginarios no se transforman sino que se reproducen, d) son concebidas como una especie de asistencialismo por parte del Estado, e) algunas de las medidas para las grupos étnicos no se pueden sostener mediante acciones afirmativas, como por ejemplo el pluralismo jurídico en términos de una jurisdicción especial, sino que necesitan reformas estructurales.

A pesar de estas críticas, en el contexto colombiano del multiculturalismo las acciones afirmativas constituyen una de las principales herramientas de las instituciones estatales para direccionar recursos focalizándolos en ciertos grupos. En términos jurisprudenciales, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia C-293/10, manifiesta que las acciones afirmativas son

[...] todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social. Las acciones de discriminación positiva tienen lugar en un contexto de distribución y provisión de bienes públicos escasos, tales como puestos de trabajo, cargos públicos de alto nivel, cupos educativos o incluso, selección de contratistas del Estado. En todos los casos la

⁶⁵ En el contexto colombiano, a partir de la columna de opinión “Certificado de negro”, Héctor Abad Faciolince planteó un debate (<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/hector-abad-faciolince/certificado-de-negro-column-256419/>, 13 de marzo 2011) al cual le siguió una contestación de intelectuales como Rodrigo Uprimy en la columna ¿Son acaso negativas las “acciones afirmativas”? (<https://www.dejusticia.org/son-acaso-negativas-las-acciones-afirmativas/>, 23 de marzo de 2011).

implementación de una acción afirmativa conlleva costos o cargas, que deben ser razonables, y que frecuentemente se diseminan y son asumidos por la sociedad como conjunto. En Colombia, si bien existen normas anteriores a 1991 que podrían ser entendidas como acciones afirmativas, este concepto gana especial notoriedad sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política, cuyo artículo 13 resalta el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados. (Sentencia C-293/10).

A partir de este pronunciamiento se brinda un marco constitucional por medio del cual se formulan este tipo de iniciativas de política pública para asegurar que (en este caso) los grupos étnicos en Bogotá obtengan un tratamiento especial, es decir que esta jurisprudencia se articula con los lineamientos de política expuestos en esta investigación y se diseñan los PAA para cada uno de los cuatro grupos étnicos en Bogotá.

Yo soy un defensor acérrimo de las acciones afirmativas, son temporales, pero la temporalidad no la defines tú no la defino yo, la temporalidad la determinan las circunstancias que hicieron que ella naciera. (Líder afro)

5.4.1 Los caminos de las políticas: principios, ejes y acciones afirmativas

Para determinar qué tipos de derechos son reconocidos a los grupos étnicos en Bogotá se exponen las características de las políticas para cada uno de los grupos. Es importante tener en cuenta que este conjunto de políticas se ubica en el nivel de los lineamientos que se limitan al plano discursivo para establecer los fundamentos y enfoques, es decir que solo hasta el 2017 son concertados los PAA que están fundamentados en los enfoques, principios y ejes estratégicos de estas políticas, se hace evidente el ciclo secuencial de la política pública y los largos periodos de tiempo que se tarda en materializar en acciones concretas los principios constitucionales.

A continuación se presentan las tablas 54, 55 y 56, las cuales muestran el análisis comparativo entre los componentes que constituyen los documentos de política pública formuladas para los cuatro grupos étnicos en Bogotá; en la tabla 54 se exponen los considerandos de las cuatro políticas con el objetivo de identificar elementos comunes del marco jurídico con el que se sustenta la formulación de dichas políticas; la tabla 55 presenta los enfoques y principios que estructuran y sustentan conceptualmente estas políticas, y la tabla 56 muestra la comparación entre los ejes estratégicos con los cuales

se buscan materializar los principios y que constituyen los referentes para las acciones afirmativas.

Tabla 54. Comparación considerandos políticas grupos étnicos

Considerandos afrodescendientes	Considerandos raizal	Considerandos rom	Considerandos indígenas
Artículo 7 de la Constitución Política de 1991 (CP)	Artículo 7 CP	Artículos 7 y 70 CP	Artículo 7 CP
Artículo 13 CP	Artículo 13 CP	Artículo 13 CP	Artículo 13 CP
Artículo 93 CP	Artículo 93 CP	Artículo 93 CP	Artículo 93 CP
Convenio 169 de 1991 OIT. Ley 21 de 1991	Convenio 169 OIT 1989. Ley 21 de 1991	Convenio 169 OIT 1989. Ley 21 de 1991	Convenio 169 OIT. Ley 21 de 1991
Ley 70 de 1993	Ley 70 de 1993	Decreto Nacional 2957	Decreto Nacional 1320 de 1998 (consulta previa)
Sentencia C-169 de 2001	Sentencia C-530 de 1993	Decreto Nacional 804 de mayo 18 de 1995	Sentencia T-025 de 2004 y Auto 004 de 2008
Sentencia T-422 de 1996 Sentencia C-293 de 2010	Sentencia T-422 de 1996	Sentencia C-300/11	Ley 22 de 1981
	Sentencia T-174 de 1998		Decreto Nacional 804 de 1995
Decreto Distrital 171 de 2013 Acuerdo Distrital 175 de 2005	Sentencia C-086 de 1994	Sentencia C-864 de 2008	Decreto 1811 de 1990
	Acuerdo 175 de 2005		Artículo 2 del Decreto Nacional 1088 de 1993
Decreto Distrital 546 de 2007	Sentencia C-169 de 2001	Sentencia T-1045 de 2010	Decreto Nacional 2164 de 1995
Decreto Distrital 151 de 2008 política pública afro	Decreto Distrital 151 de 2008	Sentencia T-955 de 2003	Acuerdo Distrital 359 de 2009 lineamientos política pública indígena
Acuerdo Distrital 257 de 2006	Acuerdo Distrital 257 de 2006	Acuerdo Distrital 257 de 2006	Acuerdo Distrital 257 de 2006
	Plan de Desarrollo Bogotá 2008-2012	Plan de Desarrollo Bogotá, 2008-2012	Plan de Desarrollo Bogotá 2008-2012
	Decreto Distrital 192 de 2010		Decreto Distrital 546 de 2007

Fuente: elaboración propia.

La tabla permite identificar tres características de los fundamentos legislativos que sustentan las políticas, primero, el marco legal que tienen en común las cuatro políticas; a nivel nacional los artículos 7, 13 y 93 de la CP y el convenio 169 de la OIT (que es implementado por la Ley 21 de 1991), este bloque de constitucionalidad otorga legitimidad a las reivindicaciones y constituye el principal instrumento de respaldo para los grupos étnicos. Segundo, en el nivel de ciudad el Plan de Desarrollo de 2008 y el Decreto 257 de 2006 constituyen el marco político e institucional para la implementación formulación de estas políticas, lo cual evidencia que existe un bloque común en términos legislativos que sustenta jurídicamente estas políticas, tercero, los demás considerandos son particulares a cada grupo étnico, para cada uno se ha desarrollado una jurisprudencia propia, además de una serie de acuerdos distritales específicos.

En la tabla 55 se presentan los enfoques y principios con los cuales se sustentan las políticas.

Tabla 55. Comparación enfoques y principios políticas grupos étnicos

	Afrodescendientes	Raizal	Rom	Indígenas
Enfoques	No lo incluye	Enfoque de derechos	Enfoque diferencial /derechos	Enfoque de derechos/Enfoque diferencial
Principios	Equidad	Equidad	Equidad e igualdad	Equidad étnica
	Solidaridad	Solidaridad		
	Descentralización	Descentralización	Diversidad étnica y cultural	Diversidad e integridad étnica y cultural
	Integralidad y concertación	Integralidad y concertación	Autonomía y autodeterminación	Autonomía
	Corresponsabilidad	Corresponsabilidad	Armonía	Representación colectiva
	Identidad cultural	Identidad cultural	Interculturalidad	Interculturalidad y multiculturalidad
	Participación	Participación	Participación, representación, consulta y concertación	Participación, consulta y concertación

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los enfoques y principios permite contrastar los fundamentos conceptuales que determinan los ejes de las políticas. Sobresale la similitud entre la política para afrodescendientes y la política para raizales; los principios que estructuran estas políticas son idénticos, y asimismo ocurre entre los principios de la política rom y la política de los indígenas, que son muy similares; también es evidente la ausencia del enfoque de derechos en la política para afrodescendientes; las otras tres políticas tienen en común el enfoque de derechos, y tanto la política para los indígenas como la rom cuentan con enfoque poblacional diferencial.

El componente de principios es el más general y el que más se relaciona con la fundamentación conceptual de las políticas; en este sentido, encontramos principios relacionados con la interculturalidad en el caso rom e indígenas, y de identidad cultural en el caso afrodescendientes y raizales, lo que evidencia la ambigüedad conceptual; en los cuatro casos se hace alusión a los principios de equidad y de participación.

La tabla 56 evidencia la ambigüedad conceptual con la cual se elaboran estas políticas, con lo cual se corrobora la hipótesis de que la ambigüedad conceptual de estos términos en el plano académico incide en las políticas públicas, ya que en las cuatro políticas hay múltiples conceptos que hacen confusa la perspectiva conceptual con la cual se diseñan estas políticas, por lo que es muy difícil establecer cuál es el enfoque que predomina: si multiculturalismo o interculturalismo; lo que se evidencia es que por parte de los formuladores de políticas no se tiene claridad conceptual o no se le da la importancia suficiente a la conceptualización de las políticas, lo cual genera una desconexión y explica por qué la interculturalidad suele aparecer en los discursos de las políticas públicas pero en la realidad no se implementan medidas que tiendan a promover valores interculturales o que busquen un cambio en las relaciones entre diferentes expresiones de la diversidad. Los principios se operacionalizan en ejes de política, el desarrollo de las políticas en este nivel es importante porque son el engranaje hacia las acciones afirmativas.

Tabla 56. Comparación ejes políticas grupos étnicos

#	Afrodescendientes	Raizal	Rom	Indígenas
1	Mejoramiento de la calidad de vida de la población afrodescendiente del Distrito Capital.	Cultura e identidad raizal	Integridad étnica y cultural	Camino de identidad y cultura
2	Fortalecimiento de la cultura de la población.	Inclusión y no discriminación del raizal	Inclusión y no discriminación	Camino de consulta previa, participación y concertación
3	Garantía del ejercicio de los derechos de los afrodescendientes, con énfasis en los derechos humanos y en el reconocimiento de los derechos históricos y contemporáneos como grupo étnico.	Educación raizal	Educación	Camino de educación propia e intercultural
4	Promoción de la construcción de relaciones de entendimiento intercultural entre los afrodescendientes y el conjunto de la población bogotana.	Salud	Salud	Camino de salud y medicina ancestral
5	Reconocimiento y apoyo a las dinámicas socioculturales, económicas y organizativas particulares de los afrodescendientes, incluyendo las perspectivas de género y generacionales.	Desarrollo económico raizal	Desarrollo económico	Camino de economía indígena
6	Reconocimiento y apoyo a las iniciativas de los afrodescendientes relacionadas con la acción política no violenta, la resistencia civil y la solución política del conflicto armado.	Participación y autodeterminación	Seguridad social y alimentaria	Camino de gobierno propio y autonomía
7	Promoción de relaciones de corresponsabilidad social, transparencia y confianza de la administración distrital y los afrodescendientes.	Protección y desarrollo integral raizal	Hábitat	Camino de protección y desarrollo integral
8	Toma de medidas eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial de los afrodescendientes.		Género y generaciones	Camino hacia la soberanía y la seguridad alimentaria
9			Goce, disfrute de derechos, adecuación institucional y participación	Camino territorio

Fuente: elaboración propia.

Llama la atención la complejidad de los ejes de la política para afrodescendientes en relación con la sencillez de la política para los raizales; en torno a la política para indígenas sobresale la noción de camino; contrario a lo que se identificó en los principios, en los ejes son similares las políticas rom y raizal, siendo estas últimas las más sencillas.

Se pueden identificar cuatro elementos: a) en los principios son similares, por una parte, las políticas afrodescendiente y raizal, y por la otra, rom e indígena, mientras que en los ejes son similares la política rom y la raizal. Esto evidencia que no hay criterios claros para abordar los asuntos étnicos, b) no hay política pública para la población palenquera, c) este nivel es un componente discursivo que no contempla acciones concretas, d) hasta 2017 se implementan las acciones concretas con base en estas políticas en los planes de acciones afirmativas, es decir, que transcurren más de 6 años para lograr la concertación de las acciones afirmativas.

Estos ejes son clave ya que se consideran para elaborar los PAA que estarán estructurados por los sectores de la administración pública de la ciudad, es decir que se cruzan los ejes de política con los sectores de la Alcaldía (educación, salud, cultura, mujer, etc.) para definir las acciones afirmativas.

Con base en el análisis realizado se pudo identificar que los Planes de Acciones Afirmativas responden a dos lógicas que se reflejan en el tipo de acciones. Por un lado, la lógica institucional en el sentido de que son el resultado de un proceso de reconocimiento de la diversidad cultural en la política pública en Bogotá, iniciado en 2004 con la inserción de la variable étnica en los planes de desarrollo, que se ve reforzada por la transformación institucional de todas las entidades de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Así, se genera un nuevo modelo de participación ciudadana en cada uno de los sectores de la administración pública y abierta a un amplio número de grupos (otros quedan excluidos), se integra el enfoque de la interculturalidad en las políticas culturales con el objetivo de contribuir a la consolidación de una ciudad intercultural y se crean espacios de participación y diálogo directo entre las instituciones y los representantes de los grupos étnicos.

Por el otro lado, una lógica propia de las dinámicas de organización y participación a cada grupo étnico, determinadas por factores como la cohesión social que se expresan de forma diferente según variables como la cantidad de integrantes, factores de llegada a la ciudad y lugar de procedencia, condiciones de vida en términos de salud, educación, empleo y posibilidad de realizar sus prácticas culturales.

La lógica institucional intenta acomodar su oferta institucional a los grupos mientras que, la lógica de los grupos que han logrado avances importantes en el reconocimiento de

derechos por ejemplo, los quilombos, la casa de pensamiento indígena, las casas de pensamiento intercultural, la contratación de integrantes de los grupos a la burocracia de la Alcaldía y el apoyo a los procesos organizativos.

En esta investigación se identifica que los resultados de este proceso no son determinados solo por la iniciativa del Estado, aspecto en el que se puede presentar una confusión, ya que, en la teoría de la política pública, las políticas son iniciativas del Estado para resolver problemas (Roth, 2006). Aunque su principal característica es que surgen del Estado, esta perspectiva se debe complementar con la idea de que la política pública es un proceso de relaciones de poder entre diferentes actores que detentan diferentes tipos de recursos y medios para imponer su voluntad sobre la de otros, es decir que se reconoce la importancia de las organizaciones de los grupos étnicos para conseguir estos logros en materia de política pública.

Esta perspectiva ayuda a entender dos factores contradictorios de las políticas públicas: por un lado, que no siempre son una iniciativa del Estado, sino que su formulación puede estar presionada por actores civiles organizados que impulsan procesos de reivindicación de derechos en el marco constitucional del Estado social de derecho. Y por el otro, que cuando se abren los escenarios de participación y concertación para el diseño de políticas nada garantiza que los reclamos e intereses de los actores civiles queden consignados en dichas políticas, ya que se ponen en tensión los diferentes niveles de las relaciones de poder, en los cuales la lógica de los funcionarios del Estado se impone frente a las organizaciones.

Es importante retomar cuatro aspectos de los grupos étnicos en Bogotá, 1) el número de personas en cada grupo, 2) cada grupo presenta diferentes dinámicas organizativas, 3) cada grupo tiene diferentes expectativas ya que cada uno presenta condiciones de vida diferentes, así como diferentes razones de migración, 4) los palenqueros no son diferenciados para acciones afirmativas sino que están integrados dentro de las acciones para los afrodescendientes. Estos aspectos determinan las dinámicas de participación ciudadana de los grupos étnicos y su relación con las instituciones públicas de la ciudad.

Este análisis se hará teniendo en cuenta que: a) las acciones afirmativas son medidas dirigidas a determinados grupos con el objetivo de disminuir desigualdades que los afectan con la característica de ser temporales; b) son la siguiente fase en el ciclo de política, es decir que buscan materializar los principios y ejes de cada una de las políticas para los cuatro grupos étnicos, c) las acciones afirmativas quedaron organizadas por sectores que se encargan de ejecutar las acciones específicas; los cuatro documentos de políticas

afirmativas contemplan los mismos sectores, es decir que no se distinguen sectores específicos estratégicos para cada grupo étnico, lo que se busca es que los grupos étnicos tengan acciones en cada uno de los sectores de la administración pública de Bogotá (tabla 57).

Tabla 57. Acciones afirmativas 2017-2020

	Acciones afirmativas								
	Salud	Educación	Cultura	Integración social	Desarrollo económico	Hábitat y ambiente	Gobierno	Mujer	Total
Afro	6	17	12	7	7	7	14	3	73
Indígenas	12	14	10	10	7	8	12	4	77
Raizal	5	3	9	5	2	5	8	1	38
Rom	5	6	8	2	4	5	8	2	40

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la tabla, el grupo de los indígenas es el que concertó mayor número de acciones, con 77, seguido del grupo afrodescendiente con 73, mientras que en los otros grupos encontramos casi la mitad, rom con 40 y raizal con 38 acciones. Se observa que en cada sector no hay paridad en la cantidad de acciones, es decir que en cada grupo el número de acciones es muy variable, por ejemplo en educación los raizales concertaron 3 acciones y los afrodescendientes 17, mientras que en el sector cultura el número de acciones es muy parejo, lo mismo que en hábitat, y en integración social es muy dispar con un mayor número de acciones para los indígenas.

Sin que exista un criterio explícito de proporcionalidad con el número de habitantes, se puede establecer que es muy similar a la distribución demográfica, en la que los afrodescendientes e indígenas son los grupos que mayor número de residentes en Bogotá, a diferencia de los rom y raizal.

Un aspecto importante para entender las características del multiculturalismo de acciones afirmativas para grupos étnicos es que se identificaron alrededor de 26 acciones que son comunes a todos los grupos en los diferentes sectores, lo que evidencia que no hay un trato completamente diferencial, sino que se intenta aplicar las mismas estrategias en cada uno de los grupos desconociendo su diversidad y diferentes condiciones de vida en la ciudad, lo cual se debe a que muchas de las acciones están asociadas con la oferta institucional de las entidades y no con la particularidad de cada grupo.

La tabla muestra el balance de la implementación de las acciones concertadas para el periodo 2017-2020, estos resultados se consolidan con la sumatoria de cada uno de los sectores y se desagregan en tres categorías, a) implementadas a satisfacción, b) implementadas parcialmente, c) no implementadas. (Anexo B)

Tabla 58. Balance Implementación acciones afirmativas

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	53	18	2	73
Indígena	51	24	2	77
Raizal	25	11	2	38
Rom	18	16	6	40

Fuente: elaboración propia con datos Subdirección Asuntos Étnicos.

El grupo de los afrodescendientes es el que tiene mayor nivel de implementación, con 53 acciones; el grupo rom tuvo los resultados más bajos: de 42 acciones solo 18 se implementaron a satisfacción, y también es el grupo con mayor número de acciones No implementadas. En el grupo indígena sobresale el dato de ser el que tuvo mayor número de acciones implementadas parcialmente: 24 de 51. En el caso de los raizales fueron implementadas a satisfacción tan solo 25 acciones de las 38 concertadas.

En términos porcentuales, el balance general muestra que en el periodo de implementación de las acciones afirmativas el 73 % de las acciones concertadas con las comunidades afrodescendientes fueron implementadas en su totalidad, el 25 % implementadas parcialmente y el 2 % no fueron implementadas. El 66 % de las acciones concertadas con los pueblos indígenas fueron implementadas en su totalidad, el 31 % implementadas parcialmente y el 3 % no fueron implementadas. El 66 % de las acciones concertadas con el pueblo raizal se implementaron totalmente, el 29 % fueron implementadas parcialmente y el 5 % no fueron implementadas. El 43 % de las acciones concertadas con el pueblo rom fueron implementadas totalmente, el 43 % fueron implementadas parcialmente y el 14 % no fueron implementadas.

Es importante resaltar que todos los grupos piden la contratación de integrantes de los grupos como funcionarios; esta acción se presenta en la mayoría de los sectores y

representa una de las principales acciones afirmativas del modelo multiculturalista de Bogotá.

Durante los años analizados se evidencia una oferta fragmentada, sin criterios claros de asignación de recursos y sin tener en cuenta las necesidades de los grupos étnicos más allá de las cuestiones culturales, que aunque sí son muy importantes, no son las únicas que se deben considerar en las políticas.

Yo soy una de las que digo Nosotros conquistamos nuestro derecho de cantar y de bailar, eso nunca lo hemos perdido ni siquiera en la esclavitud porque mucha gente se jugaba para mantener eso, porque nosotros a través de la danza del canto has es parte de nuestra espiritualidad, es parte de nuestra resistencia y eso fue el motivo de que mucha gente se fugó a los montes para poder mantener su espiritualidad. Y eso el funcionario promedio no lo entiende ni lo quiere entender, no quiere entender qué es una acción afirmativa ¿si?, no quieren entender cómo hacer un hacer una acción afirmativa no quieren entender que tienen una deuda histórica con los pueblos indígenas afro colombianos enorme. (Lideresa afrodescendiente)

▪ **Salud**

En el sector salud, tanto para afrodescendientes como para indígenas se propone la articulación con el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), el cual está relacionado con el desplazamiento forzado; se reconoce que estos dos grupos tienen un factor de riesgo más alto asociado con ser víctimas del conflicto armado frente a los raizales y rom. El PAPSIVI no es exclusivo para grupos étnicos sino para víctimas del conflicto armado, por lo que los grupos étnicos son una parte de la población que se atiende bajo este modelo, lo que permite que haya cobertura para un sector de afrodescendientes e indígenas, solo aquellos que acrediten su condición de víctimas del conflicto armado.

Los indígenas tienen más acciones afirmativas que los demás grupos, casi el doble; en este punto es importante tener en cuenta que el componente de medicina tradicional y ancestral es más fuerte en los grupos indígenas que en los demás; la medicina tradicional es un elemento de identidad contrastante, lo que lo hace un elemento identitario distintivo. Para los pueblos indígenas es importante que la medicina tradicional se aborde desde diferentes dimensiones –como la preservación y la difusión–, y también que sea reconocida por las entidades de salud. Sobresale la realización de cuatro encuentros de medicina

tradicional cuyo propósito es preservar los múltiples saberes tradicionales de cada pueblo y compartir entre pueblos y con el resto de habitantes de la ciudad. Estas acciones buscan generar procesos para implementar el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI)⁶⁶, un programa de salud nacional para la cobertura de estos grupos.

Los demás grupos (afrodescendientes, rom, raizales) no cuentan con este sistema de salud, lo que evidencia las desigualdades que se dan en el reconocimiento de derechos entre los diferentes grupos.

Para el grupo rom las acciones son sencillas y forman parte de acciones similares a las de los otros grupos, es decir que no hay atención diferenciada específicamente rom sino que están asociadas con la oferta institucional general. En este sentido, las organizaciones rom son enfáticas en que se deben tener en cuenta los saberes propios y que las acciones estén orientadas a cambiar la forma en que se desconocen las particularidades étnicas de los gitanos en temas asociados con la salud y el cuidado.

Reconocer las diferencias en términos de salud y cuidado en cada uno de los grupos es un elemento muy importante, ya que forma parte de la problematización sobre las diferencias étnicas entre los grupos, aquellos elementos que resultan significativos para diferenciarse de los otros y que constituyen factores diferenciales de la identidad étnica y en la constitución de las fronteras étnicas (Barth, 1979).

Dentro de las acciones afirmativas en el sector salud vale la pena destacar la estrategia “Quilombos”⁶⁷, una de las acciones afirmativas más importante para la comunidad afrodescendiente, ya que busca enlazar los servicios de salud de la institucionalidad con la preservación de los saberes propios de las comunidades afrocolombianas que practican en sus territorios; parteras, sobanderas y sabedoras son algunas de las figuras médicas tradicionales en las regiones habitadas por la comunidad afrodescendiente que se vinculan a la Secretaría de Salud para enfocarse en atender a muchas de las personas que llegan desde las diferentes regiones del país en condición de desplazamiento o de marginalidad. Se conforman equipos transdisciplinarios e interculturales con la presencia de enfermeras y de sabedoras afrodescendientes que se trasladan a las localidades de Bogotá para

⁶⁶ el conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo. (Ministerio de Salud, 2016, p.9)

⁶⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=IGrenX1a6ts>

atender a las personas y capacitarlas en temas de salud, habitabilidad, huertas caseras y otros requerimientos propios, y así mismo sirve de articulador con otras entidades, buscando una atención integral.

Los Quilombos surgen gracias a un grupo de mujeres lideresas que veníamos de diferentes regiones, la mayoría víctimas del conflicto, y que pensamos, cómo sería traer nuestra medicina ancestral y ponerlas al servicio de nuestra comunidad pero también de esa comunidad que no conoce y ni reconoce nuestros saberes porque los Quilombos son un espacio de resistencia a nuestros saber pero también es un espacio político y un espacio de hermandad, debido al desplazamiento llegan muchas personas de la región y cuando encuentran un espacio como el Quilombo se reafirman y se reconocen.

Nosotros tenemos cinco perfiles por Quilombo: una sabedora, una partera, un gestor, una técnica ambiental y una enfermera jefa, porque la idea es conjugar la medicina occidental pero también con la medicina tradicional. Cuando vamos a los territorios ellos van identificando cada una de esas problemáticas de nuestra comunidad, en el acceso a vivienda en el tema de salud, en los jóvenes desescolarizados, todo el tema de maltrato intrafamiliar y los Quilombos buscan los canales apropiados frente a una ruta que se crea para direccionar a las diferentes entidades que son las responsables de mitigar cada una de estas falencias y desde ahí poder dar respuestas efectivas.

Lo más importante es que llegamos directamente al territorio y nos encontramos con nuestras comunidades con todas esas limitaciones que tienen y nosotros de una u otra forma buscamos bajarle un poquito digamos a esos niveles de pobreza y a veces de miseria que encontramos en los cordones donde se ubican casi siempre la mayoría de nuestras comunidades. (Matrona del Quilombo y Consejera Distrital de Comunidades Negras).

▪ **Gobierno**

En el sector gobierno encontramos temas enfocados en combatir la discriminación y el racismo y en diseñar estrategias comunicativas y pedagógicas. El tema de derechos humanos es muy importante en todos los grupos y para el cual se pide capacitación y procesos formativos, acompañados de iniciativas para el fortalecimiento organizativo. Una acción común en los cuatro grupos es el asesoramiento para participar en el “Modelo uno más uno = todos, una más una = todas”⁶⁸, que busca apoyar iniciativas organizacionales asociadas con las reclamaciones por parte de los consejeros que manifiestan tener dificultades para participar en las convocatorias por el desconocimiento de los trámites y

68

<https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2019-04/Terminos%20de%20Referencia%20Convocatoria%20PRIS%202019.pdf>

requisitos legales. Sin embargo, ésta no constituye una acción específica para los grupos sino que hace parte de la oferta institucional.

Las únicas acciones diferenciales entre los grupos tienen que ver con la Casa de Pensamiento Indígena, para los grupos indígenas, y el Centro de Orientación y Fortalecimiento Integral AfroBogotano (Confía), para la población afrodescendiente.

La Casa de Pensamiento Indígena es un espacio de atención diferenciada administrado por la Secretaría Distrital de Gobierno - Subdirección de Asuntos Étnicos; allí se agrupan todos los cabildos con el fin de coordinar las actividades en torno a la garantía de los derechos de reconocimiento étnico. Funciona como canal y puente de interlocución para acceder a la oferta institucional, brinda servicios de atención diferencial a actores étnicos individuales y colectivos, dinamiza el fortalecimiento de las organizaciones desde la base y orienta en los diferentes procesos participativos de negociación e interlocución con el Distrito⁶⁹.

La Casa del Pensamiento Indígena busca fortalecer el enfoque diferencial, promoviendo la protección de los derechos fundamentales y colectivos en el ejercicio del Derecho Mayor, Ley de Origen, Ley Natural, usos y costumbres que protejan la vida integral de las comunidades indígenas asentadas en Bogotá y el empoderamiento de gobernadoras y gobernadores de los 14 pueblos que habitan la ciudad.

Constituye el principal escenario de agrupamiento de los diferentes cabildos, es una casa amplia con oficina para cada cabildo y espacios para actividades colectivas, cuenta con una coordinadora (lideresa del Pueblo Yanacona), un secretario, pertenecientes a la comunidad indígena, este espacio es financiado totalmente por la Alcaldía Mayor de Bogotá. (Coordinadora Casa Pensamiento Indígena)

Los Confía son un escenario creado por la Subdirección de Asuntos Étnicos en 2017 para generar canales de diálogo entre las organizaciones afrodescendientes y la institucionalidad distrital. Tiene como propósito promover y garantizar los derechos culturales y sociales de población étnica, propende por la visibilización de las minorías mediante la eliminación del racismo y la discriminación. “Orienta, atiende y brinda la oferta institucional a las comunidades y ciudadanos afrodescendientes residentes en Bogotá, para que accedan oportunamente a los programas que el Distrito dispone”⁷⁰.

⁶⁹ https://guiatramitesyservicios.bogota.gov.co/puntos_de_atencion_entidades/casa-indigena/

⁷⁰ El Afrobogotano. (27 de mayo de 2017). Confía, una estrategia social para la comunidad afro de Bogotá. Recuperado de <http://elafrobogotano.com.co/confia-una-estrategia-social-para-la-comunidad-afro-de-bogota/>

Centro de Orientación y Fortalecimiento Integral Afrobogotano (Confía) es una iniciativa que permite la reunión de los actores étnicos afrodescendientes, raizales y palenqueros para la socialización y la reproducción de sus conocimientos ancestrales. Entre sus objetivos se resalta la visibilización, la promoción y el acompañamiento en los procesos de conformación de líderes y lideresas. En la actualidad se puede identificar siete (7) Centros de Orientación ubicados en las localidades de Fontibón, Suba, Usme, La Candelaria, San Cristóbal, Chapinero y Kennedy.

Es un centro de atención integral, cuenta “con atención jurídica, psicológica y con apoyo a los procesos de emprendimiento y procesos culturales; de esta manera ofrece un espacio a la comunidad Afro para que haya interlocución y diálogo permanente”.

Los Centros CONFÍA orientan a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en materia de exigibilidad, garantía y goce efectivo de sus derechos, mediante la participación, incidencia y acceso a la oferta institucional con enfoque diferencial existente en Bogotá. (<http://www.gobiernobogota.gov.co/noticias/distrito-inauguro-centro-atencion-comunidad-afro>)

▪ **Desarrollo económico**

En las acciones relacionadas con el sector de desarrollo económico se evidencia la tensión del multiculturalismo cuando este se enfoca en políticas de reconocimiento y no en políticas de redistribución; en este sentido, se observa como esta área de desarrollo económico no busca cambiar las condiciones de vida de los grupos, sino, por el contrario, las acciones concertadas se reducen a la participación en ferias o eventos itinerantes y esporádicos.

El sector de desarrollo económico fue el de peor comportamiento, allí se encuentra que la mayoría de las acciones no fueron implementadas. Esto demuestra lo que se afirmó antes sobre el énfasis cultural que tienen las políticas étnicas, dejando de lado políticas de reconocimiento tales como la redistribución socioeconómica y la representación política.

La inserción al mercado laboral por parte de cada grupo es diferente, siendo los grupos indígenas los que menos logran integrarse al mercado laboral; en este sentido, son los que más participan en el mercado informal, algunas familias rom aún persisten en actividades artesanales que los hacen participar en el mercado bajo la figura de independientes y en un nivel mayor en la producción que los indígenas en la figura de talleres artesanales, sin embargo, esto va perdiendo rentabilidad por la competencia en el mercado.

Así, el denominado “desarrollo económico” es percibido de forma diferente por cada grupo según lo expresan sus características, sin embargo, vemos cómo se repiten las mismas acciones para los diferentes grupos, con la connotación de que son formuladas de forma amplia, es decir que no hay concordancia entre las características de las condiciones de vida de los grupos y las acciones concertadas en este sector.

En este sector no se implementó ninguna acción a satisfacción; para los rom no se implementó ninguna acción, y en los demás grupos se implementaron las acciones parcialmente, lo que da cuenta de las dificultades en este sector y del énfasis culturalista de estas políticas.

▪ **Integración social**

Al sector integración social corresponden los temas de primera infancia, juventud, adulto mayor, habitante de calle y seguridad alimentaria asociada con la vulnerabilidad socioeconómica de las poblaciones; en este sentido, en el sector de integración social los grupos étnicos concertaron acciones que giran en torno a temas como adulto mayor, primera infancia, juventud, con acciones específicas para cada uno de estos grupos etarios, es decir que en este sector se visualiza más la ausencia de criterios de interseccionalidad en las políticas para los grupos étnicos.

El sector de integración social, de la mano de un discurso asistencialista es el encargado de liderar programas para atender a la población que es identificada como vulnerable. En la estructura de la Alcaldía Mayor de Bogotá este sector es el encargado de temas como primera infancia, juventud, grupos LGBTI, adulto mayor, personas en condición de discapacidad y seguridad alimentaria asociada con la vulnerabilidad socioeconómica. Desde allí se trabajan todos los temas de intervención social para estos grupos denominados como “vulnerables” o “en condición de vulnerabilidad”.

Este es uno de los sectores que más evidencia la desigualdad en los PAA; por ejemplo los rom con solo dos acciones frente a nueve de los indígenas. Este hecho no es poco importante, ya que, como se ha visto, las condiciones socioeconómicas de los gitanos son de vulnerabilidad multidimensional, es decir que desde sus ejes misionales este sector sería clave en atacar factores importantes para mejorar las condiciones de vida de los grupos; sin embargo, se puede asociar este enfoque en la vulnerabilidad con políticas de corte asistencialista.

El tema de juventud solo aparece en los grupos afrodescendientes e indígenas, estas acciones buscan la participación en la formulación de la Política Pública de Juventud que tendrá una vigencia entre 2017 y 2027.

Este sector evidencia que la oferta institucional no se aprovecha al máximo para generar impactos positivos en los grupos. No es clara la forma en que dicha oferta institucional implementa el enfoque poblacional diferencial, lo cual se evidencia en la disparidad de las acciones en torno a los ejes misionales.

Es interesante ver que solo el grupo afro hace mención de la población LGBTI, mientras que en los otros tres grupos no se concierta ninguna acción en este tema. Sobresale que en ninguno de los grupos haya acciones dirigidas a personas en condición de discapacidad.

A pesar de ser un proceso educativo las casas de pensamiento intercultural están ubicadas en el sector integración social y es exclusiva para los pueblos indígenas. Las acciones están enfocadas en fortalecer las Casas de Pensamiento Intercultural, se solicita la vinculación de sabedoras, la dotación de materiales de trabajo y el diseño de modelos pedagógicos acordes con las cosmogonías de cada pueblo. En este modelo pedagógico se atiende a la primera infancia,

A través de la Secretaría Distrital de Integración Social se ha dado apertura de 10 casas de pensamiento ubicadas en diferentes localidades de la ciudad, con capacidad para atender a 1.052 niñas y niños, lo cual permite la garantía del ejercicio de los derechos a través de la atención focalizada de primera infancia en torno a la etnoeducación y al rescate de la identidad cultural.

Funcionan como jardines infantiles para población mayoritariamente étnica en estado de primera infancia, allí se cultiva la semilla del liderazgo étnico, del liderazgo político y la defensa de su riqueza cultural, es un espacio para reconocer la diversidad y asegurar las relaciones interculturales entre niños étnicos y no étnicos, el respeto a la alteridad es una de las premisas medulares de estos centros de atención. En las casas de pensamiento intercultural se transmiten los saberes ancestrales de los pueblos milenarios, la conexión con la naturaleza, el respeto a las autoridades y a las formas de gobierno propio en un escenario que promueve el fortalecimiento de la identidad étnica. Cumple el rol de asegurar la reproducción social de las tradiciones culturales a través del uso de la lengua, el tejido, las tulpas de pensamiento, los rituales de armonización, las medicinas tradicionales, las prácticas agrícolas, el trabajo en la huerta, entre otros.⁷¹

En Bogotá existen 10 Casas de Pensamiento Intercultural con capacidad para atender a 1.052 niñas y niños y están ubicadas en 9 localidades de la ciudad: Fontibón, Engativá, Suba, San Cristóbal, Santafé, Kennedy, Bosa, Los Mártires y Usme. En 2008 se abrió la primera Casa de Pensamiento⁷², Wawita Kunapa Wasi, que significa Casita de los Niños, en la localidad de La Candelaria, por iniciativa del cabildo Inga. En cada una se implementa

⁷¹ [Sabe usted qué es una Casa de Pensamiento Intercultural?
http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/93-noticias-infancia-y-adolescencia/2750-sabe-usted-que-es-una-casa-de-pensamiento-intercultural](http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/93-noticias-infancia-y-adolescencia/2750-sabe-usted-que-es-una-casa-de-pensamiento-intercultural)

⁷² Casa de Pensamiento Intercultural. Bogotá D. C.

<https://www.datos.gov.co/dataset/Casa-de-Pensamiento-Intercultural-Bogot-D-C-/kigm-nadp>

un proyecto pedagógico autónomo apoyado en las cosmogonías y particularidades culturales dependiendo de los grupos indígenas que asisten. Hoy son 10: Wawita Kunapa Wasi, del Pueblo Inga; Uba Rhua (Espíritu de la Semilla), Muisca, de Bosa; Makade Tinikana (Caminar Caminado), del Pueblo Huitoto, en San Cristóbal; Kÿhÿsa Aguazgua (Valle de Niños) y GueAtÿqíb (Casa de Pensamiento), los dos del Pueblo Muisca, en Suba; además del Semillas Ambiká Pijao, en Usme, y Wawakunapak Yachahuna Wasi (Casa de enseñanza para niños), del Pueblo Kichwa, de Engativá; Shush Urek Kusreik Ya, de los Misak, en Fontibón; Khpy'sx Zxuunwe'sx (Nietos del trueno), en la localidad de Kennedy; Shinyac, ubicada en la localidad de Santa Fe, y Payacua, en la localidad de Los Mártires⁷³.

▪ Educación

Para el sector educativo las acciones se quedan cortas en cuanto a modelos pedagógicos interculturales para enfrentar el sistema de educación tradicional occidental que promueve escenarios y conocimientos que marginan las particularidades étnicas, provoca la asimilación cultural y fomenta la aculturación, ya que, el principal problema del sistema educativo en Bogotá no es la cobertura sino las características de los modelos pedagógicos que se imparten en las instituciones de educación que siguen reproduciendo prácticas de discriminación.

Las acciones afirmativas cercanas a la etnoeducación dejan por fuera a los rom y a los raizales; estos grupos no cuentan con cátedras étnicas especiales en las instituciones educativas distritales, lo cual genera un rechazo, por lo menos de los rom, para acceder a la educación tradicional, y esto a su vez agudiza la inasistencia escolar. Los grupos étnicos afrodescendiente e indígenas son los únicos que cuentan con la acción afirmativa sobre el apoyo para la implementación de una educación diferencial y étnica; por un lado está la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, y por el otro se encuentran las Casas de Pensamiento Intercultural, las cuales implementan la estrategia de transiciones efectivas y armoniosas en educación inicial; no obstante, esta estrategia no resuelve la inserción del aporte indígena en la construcción de nación, ni protege su lengua y saberes propios; por

⁷³ Maguared Reportajes. (Agosto 27 de 2017). Las Casas de Pensamiento de Bogotá: una crónica de la interculturalidad. Ministerio de Cultura. Recuperado de <https://maguared.gov.co/casas-pensamiento/>

ello, otra acción afirmativa para el grupo indígena plantea la necesidad de crear una propuesta de educación indígena propia e intercultural.

Todos los grupos étnicos solicitan generar una mayor integración de las prácticas culturales étnicas en los escenarios institucionales de promoción cultural; como se mencionó antes, uno de los objetivos de la lucha por el reconocimiento a la diversidad de los grupos étnicos es la inclusión de sus aportes culturales en la historia compartida de la configuración y transformación paulatina de la ciudad.

Todos los grupos cuentan con un día o una semana en la que se conmemora su diferencia étnica, por lo tanto, el plan de acciones afirmativas resalta que se deben realizar 3 acciones para los indígenas, raizales y rom (para los afros no especifica el número de acciones) que permitan promocionar sus actividades culturales en el marco de dichas conmemoraciones (actividades asociadas con la clasificación de derechos poliétnicos de Kymlicka). Las celebraciones de los principales eventos de cada uno de los grupos en torno a su reconocimiento como la Semana Raizal, la Semana de la Afrocolombianidad, el Día de las Lenguas Indígenas, o el Día del Pueblo Gitano, con el objetivo de reconocer y visibilizar los saberes de cada uno de los grupos.

Estos elementos sustentan la idea de que más que un plan de acciones afirmativas diseñado según las características de cada uno de los grupos, muchas acciones son ejes misionales de las entidades y son los grupos étnicos los que se deben adaptar a esta oferta institucional. El hecho de que por cada sector se repitan acciones para todos los grupos suscita inquietudes en torno a la atención homogénea por parte de la administración distrital para todos los grupos. Estos planes de acciones afirmativas demuestran la ausencia del criterio de interseccionalidad y del desconocimiento de la idea que hay diversidad dentro de la diversidad étnica. Este punto nos reitera la importancia de considerar el criterio de interseccionalidad en la formulación de políticas. En este sentido, ¿qué pasa cuando una ciudadana o un ciudadano cumplen dos o más condiciones del denominado enfoque poblacional diferencial, como por ejemplo: mujer-lesbiana-raizal, o mujer-adulto mayor-indígena? ¿A cuál política debe acudir? En esto radica una de las principales críticas al modelo del multiculturalismo de Bogotá, ya que, en este contexto de múltiples diversidades debería haber articulación y una visión integral de las políticas de interculturalidad; tal como se ve, parece que se estuviera atendiendo a cada grupo por separado en un contenedor identitario rígido, lo que hace que se diseñen unas acciones

que se cumplen en un tiempo determinado pero que no logran incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

5.5 Reflexiones finales

Luego del análisis realizado se pueden identificar las siguientes características de las políticas para grupos étnicos en Bogotá:

- Las dinámicas de participación en cada uno de los grupos son diferentes, sin embargo, deben adaptarse a las condiciones que ofrece la institucionalidad. Hay un conjunto de acciones que son comunes a todos los grupos, y otras pocas diferenciales, sobre todo para los afros e indígenas que tienen un mayor número de acciones concertadas. Esto corrobora la idea de que se les da un tratamiento similar a los diferentes grupos.
- Este conjunto de acciones evidencia que se trata de acomodar una oferta institucional preestablecida y que no está pensada para los grupos étnicos, es decir que dependiendo la entidad y sus ejes misionales se trata de encajar a los grupos étnicos en su oferta de programas y proyectos. Esta forma de operar trae consecuencias para la distribución en torno a los recursos y el reconocimiento de derechos.
- La crítica va orientada hacia la homogeneidad de las iniciativas versus las particularidades de cada grupo, encontrar acciones similares en cada sector deja ver la idea de que las entidades ofrecen acciones que pueden estar articuladas a los planes sectoriales, es decir que se enmarcan en la legalidad cumpliendo todos los requisitos, pero que no están asociadas directamente con las condiciones de vida y problemáticas de cada uno.
- La reiteración de acciones en diferentes sectores muestra una complejidad en el proceso de concertación de las acciones, como producto del análisis se evidencia que hay objetivos transversales a los diferentes sectores pero que se tratan por separado, lo cual se puede interpretar de dos formas: por un lado, se podría acusar de desarticulación, de duplicidad de funciones, pero por el otro, puede servir en el sentido de comprometer recursos y participación de diferentes sectores para hacer más robustas las iniciativas.
- No hay política de interculturalidad generalizada para toda la ciudad, es decir que hay políticas dispersas que no permiten la integralidad de las políticas, sumado a la dispersión está la fragmentación, ya que a cada expresión de diversidad se le trata por separado, incluso en los grupos étnicos cada uno de estos se les trata por separado,

es decir que se da una política diferencial fragmentada que no conduce a un contexto de relaciones interculturales. Lo recomendable sería que se expresaran claramente objetivos transversales y se lograra coordinar la concurrencia de las instituciones y sectores necesarios para realizar propuestas integrales.

- Ausencia de criterios de interseccionalidad tanto en el nivel de la fundamentación conceptual como en el nivel de las políticas públicas, se reconoce esta como una de las principales falencias del modelo de reconocimiento de derechos de Bogotá que resulta extensiva en el contexto latinoamericano.
- Se comprueba que las políticas para los grupos étnicos en Bogotá corresponden a la categoría de derechos poliétnicos planteada por Kymlicka (1996), no se reconocen derechos de autogobierno ni de representación en órganos legislativos locales. Los derechos reconocidos a los grupos étnicos en Bogotá se ajustan a la categoría de derechos poliétnicos y no en derechos de autogobierno ni de representación. Es así como las acciones afirmativas se formulan con base en esta diferenciación, es decir que ninguna de las acciones afirmativas está asociada con derechos de representación como la Ley de Cuotas en el poder legislativo o de autogobierno.
- Se reconocen avances en espacios para el diálogo intercultural, que se han consolidado mediante un proceso constante de adecuación institucional (este punto es importante ya que crea espacios de participación) se promueve la participación activa por parte de la ciudadanía.
- Trece años después de la promulgación de la Constitución Política de 1991 se inicia el reconocimiento de la diversidad étnica de Bogotá a través de la inclusión de la variable étnica en los planes de desarrollo desde el 2004.
- La principal política para el reconocimiento de la diversidad cultural es el enfoque poblacional diferencial, sin embargo, a pesar de los avances que significa que las políticas públicas adapten este enfoque, está fundamentado en una visión fragmentada de la identidad. Incluye a unos grupos y excluye a otros (como sucedía con el concepto de ciudadanía en la época clásica), de la posibilidad acceder a este reconocimiento y beneficios institucionales por su condición de identidad colectiva diferencial.

A partir de estos elementos se puede plantear que en Bogotá se dan expresiones de los dos modelos, es decir que en sus políticas se presentan tanto características del multiculturalismo como del interculturalismo. Ahora bien, desde los planteamientos teóricos

se advirtió que es difícil determinar un solo tipo de multiculturalismo, en este sentido, es difícil llegar a determinar el grado de proporcionalidad de uno y otro.

Sin embargo, el análisis realizado en esta investigación revela que antes del 2004 no existían políticas para los grupos étnicos en Bogotá, y que paulatinamente se ha dado un avance significativo en el reconocimiento de sus derechos, hasta el momento de corte de la investigación, año 2019, se registraron transformaciones institucionales. Es decir que en los 15 años analizados se ha recorrido un proceso (desde el año 2004) en el cual se han venido implementado medidas que se asocian con el modelo del multiculturalismo, este proceso se ha permeado discursivamente por la interculturalidad dinamizando la política y generando procesos.

Más que determinar que existan políticas interculturales se rescatan medidas cercanas a este enfoque, como por ejemplo la adecuación institucional, la vinculación de funcionarios perteneciente a los grupos étnicos, y el apoyo al fortalecimiento organizacional de los grupos. Lo que se quiere rescatar es que se da un proceso que avanza hacia dinámicas interculturales, es decir que, entre 2004 y 2019 se ha robustecido la normatividad, las políticas, las organizaciones étnicas, que ha repercutido en mejorar las condiciones de relacionamiento entre los grupos y la estatalidad, sin embargo, aún no se dan fuertes cambios en las condiciones de vida de estos grupos.

Lo anterior significa que este tipo de objeto de investigación es dinámico, como se demostró desde 2004 no han cesado la dinámica de reconocimiento de los grupos étnicos por parte del Estado en Bogotá, que se expresa en la continua formulación de políticas, la constante adecuación institucional y el empoderamiento que han logrado los grupos étnicos en la ciudad.

En este sentido, teniendo en cuenta los elementos teóricos planteados por Tubino (2005b, 2007, 2009, 2015) Walsh (2002, 2004, 2005, 2006) y Cruz (2012, 2013a, 2013b, 2013c y 2015), se puede afirmar que en Bogotá se dan unas expresiones de interculturalidad funcional. Mientras para Tubino el multiculturalismo es una especie de interculturalismo funcional, para Walsh la interculturalidad funcional no permite cambiar las condiciones y reproduce el modelo colonial, y para Cruz, la integración de la interculturalidad en el Estado constituye una oportunidad para transformar aspectos de Estado siendo un indicador de la importancia de este concepto.

Las distinciones en el nivel teórico son útiles para observar hacia dónde se dirigen las políticas, ya que se considera que este tipo de dinámicas puede tener un carácter regresivo, sostener las condiciones o encaminarse hacia cambios sustantivos en la

sociedad. En esta misma línea se evidencia que los dos modelos no son excluyentes ya que en la práctica se combinan retroalimentándose mutuamente.

En la misma línea de Tubino, no se considera que sean antagónicas sino complementarias las acciones afirmativas y las políticas interculturales, en esta investigación no se recomienda ver el multiculturalismo como una fase anterior al interculturalismo en términos de secuencia, es decir que uno va después del otro, pensar de esta forma puede incitar a errores en la investigación. Cruz (2005) sostiene que “las acciones afirmativas son necesarias pero insuficientes para conseguir los ideales del interculturalismo, el diálogo, el respeto, la convivencia y el aprendizaje mutuo entre culturas en condiciones de igualdad, y se requieren políticas interculturales que promuevan estos valores” (p.110).

Las políticas interculturales se conciben como alternativas a las políticas universales y a las políticas diferenciadas, en especial a las acciones afirmativas, en este sentido, se entiende la crítica a los modelos clásicos; sin embargo, se plantea que los estos enfoques deber ser complementarios para la consolidación de una sociedad democrática. La constitución de una democracia intercultural debe ir más allá de la eliminación de cualquier forma de discriminación; desde esta investigación no se entiende este debate como opciones opuestas, por el contrario, se considera que la constitución de una democracia intercultural debe integrar las diferentes formas.

Se considera que en el proceso de consolidación de una sociedad intercultural los dos modelos son necesarios y pueden coexistir, es decir que no se consideran nocivas las iniciativas en nombre del multiculturalismo, sino complementarias. Teniendo en cuenta que el racismo es un fenómeno social extendido y generalizado, aunado por una lógica de etnocentrismo que hace que este proceso se reproduzca en diferentes escalas de la vida social, es allí donde deberían intervenir las políticas públicas interculturales ya que las acciones afirmativas pueden servir para el ingreso a la educación o atención en salud, pero no cambian las condiciones de vida y las características de las relaciones sociales, “superar las injusticias del racismo exige, a la vez redistribución y reconocimiento. Ninguno de los dos es suficiente por sí mismo” (Fraser, 2001).

Con la idea de que las acciones afirmativas son temporales, no se ve cómo este conjunto de acciones pueda cambiar las condiciones de vida de los grupos étnicos en Bogotá. Como lo expresa una lideresa:

Las entidades deben exponer claramente, cuál ha sido su alcance frente a la implementación de acciones con las poblaciones étnicas, toda vez que, al realizar

los procesos de evaluación de los PIAA, algunas entidades del sector se calificaron con un puntaje alto sabiendo que su aporte fue mínimo. (Lideresa indígena)

Aunque se reconoce la oferta que se ha generado en Bogotá en los últimos 15 años para los grupos étnicos, este conjunto de lineamiento de políticas, planes de acciones afirmativas, espacios de atención diferenciada, conmemoraciones y demás actividades de promoción de la diversidad se deben revisar con cuidado ya que pueden estar asociadas con el falso reconocimiento, pues aunque promocionan la diversidad no son suficientes para cambiar las condiciones de vida de algunos grupos ni para erradicar las prácticas asociadas con el racismo y la discriminación.

Como se ha afirmado, este reconocimiento no solo es producto de la iniciativa del Estado, ha sido el resultado también de la acción de las organizaciones de los grupos étnicos quienes han liderado la interacción con las entidades de Bogotá, de ahí que sea necesario aproximarse a las dinámicas de participación ciudadana de los grupos étnicos para entender comparativamente sus formas de organización y participación.

Comparando los periodos de gobierno de 2004 a 2019 se encontró una línea de continuidad que presenta diferentes grados de desarrollo de las políticas relacionadas con la diversidad cultural en Bogotá. En términos de cantidad de programas el periodo más nutrido fue 2012-2016; el periodo de 2008 fue cuando se formularon las políticas para grupos étnicos, y las políticas culturales asociadas con la interculturalidad (Plan Decenal de Cultura, línea prácticas culturales y el enfoque poblacional diferencial). El periodo de 2004 sobresale por haber desarrollado una reforma institucional que avanzó en la creación de espacios de participación ciudadana y transformación del sector cultural mediante la separación del sector turismo y la creación del Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, y en el periodo 2016-2020 (que fue el más complejo para los grupos étnicos) inician su funcionamiento los Consejos Consultivos y de Concertación y se implementan los planes de acciones afirmativas para cada uno de los grupos.

Resulta llamativo el hecho de que en el Plan de Desarrollo 2016-2020 se retome exactamente la misma perspectiva de cultura ciudadana del de 2001. Este hecho demuestra el impulso u obstáculo que se le puede generar a un aspecto de tanta importancia como el reconocimiento pleno de derechos a una serie de grupos que mediante su identidad colectiva busca proteger sus prácticas culturales y mejorar su calidad de vida. Sin embargo, se reconoce la coexistencia de los dos enfoques en este plan de gobierno, ya que debido a la fuerza que tomó el reconocimiento a la diversidad cultural desde 2004 y a la relación institucional con los grupos étnicos, esta perspectiva no

se anuló de las políticas. Lo más sobresaliente en este periodo es la elaboración de los planes de acciones afirmativas para los grupos étnicos.

Es importante conocer la fundamentación conceptual de las políticas públicas relacionadas con la gestión de la diversidad ya que se puede correr el riesgo de generalizar aspectos particulares de cada contexto bajo la rúbrica de la diversidad, es decir que en los discursos de política pública se puede caer en una retórica vacía, en una especie de ideología de la diversidad que solo se queda en el plano discursivo.

La categoría de la interseccionalidad está ausente de la fundamentación conceptual de las políticas públicas, es importante su articulación para darle un enfoque diferente al poblacional diferencial, y en general a la política pública relacionada con la diversidad cultural, ya que, como lo muestra el análisis a las políticas, se trata de forma homogénea a los grupos étnicos y se invisibilizan aspectos particulares de cada grupo. Es importante resaltar que la perspectiva de la interseccionalidad brinda elementos de análisis para abordar tanto la esencialización de lo étnico como la visión fragmentada de dividir y clasificar las poblaciones según criterios que superponen e invisibilizan aspectos de su identidad.

6. Conclusiones

En septiembre de 2022, una semana antes de culminar este documento, se realizó en el Concejo de Bogotá un debate de control político convocado por la concejal Ati Quigua⁷⁴, lideresa indígena que ha acompañado los procesos de reivindicación de derechos de los pueblos indígenas en Bogotá. El eje central del debate era cuestionar los mecanismos de participación de cada uno de los grupos étnicos en el proceso de reformulación de las políticas que cumplieron su vigencia en 2021 y que deben quedar concertadas en 2022. El proceso de diálogo y concertación entre las organizaciones de los grupos y las entidades estatales de la ciudad evidenció una serie de problemáticas en los procesos de participación e incidencia de los grupos étnicos en la toma de decisiones que tienen que ver con sus condiciones de vida en la ciudad.

Las ideas planteadas en esta investigación resultan pertinentes para nutrir este contexto de debate político en el cual los asuntos étnicos están en la agenda pública del gobierno de la ciudad, y que debe involucrar a diferentes actores, entre ellos la academia, que hoy ocupa un lugar marginal.

La estatalización de la diversidad étnica recoge un conjunto de elementos de diferentes ámbitos de los procesos de política pública para atender los asuntos étnicos en Bogotá. En esta investigación busqué presentar los argumentos para configurar el multiculturalismo en la ciudad como un objeto de investigación, registrando una serie de procesos en los que se mezclan factores políticos con elementos identitarios en el contexto de una ciudad que alberga múltiples expresiones de la diversidad, y en donde es importante preguntar: ¿cómo dar respuesta política a la diversidad étnica?

⁷⁴ <https://www.facebook.com/AtiQuigua/videos/765083691384226>

Esta investigación planteó las tensiones que surgen de la forma en que el Estado trata el tema de la diversidad étnica de los ciudadanos –hombres y mujeres–, develando los vacíos, las ausencias y limitaciones del modelo multiculturalista implementado en Bogotá a partir de 2004. Se identificó que tanto la presión de los movimientos sociales y ciudadanos como la vinculación de los Estados en tratados internacionales que agencian el reconocimiento de la diversidad en el ordenamiento jurídico, y la voluntad política de gobiernos progresistas en Bogotá han sido los pilares de un proceso de interacción entre las organizaciones de los grupos étnicos y las entidades de la Alcaldía en los asuntos étnicos.

En un contexto urbano multicultural como el de Bogotá se analizaron procesos de participación para dar cuenta de la relación entre ciudadanía y cultura, a través de las características de políticas y espacios de la Alcaldía Mayor de Bogotá que posibilitan la construcción de las ciudadanías teniendo como referente los grupos étnicos.

Aunque Bogotá es un referente en el contexto latinoamericano para estudiar el tema de las políticas del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, es importante resaltar que la relación entre los grupos y la Alcaldía no necesariamente se da en términos armoniosos, sino que, por el contrario, existe un escenario de disputas en torno al reconocimiento de la identidad étnica; cada grupo se relaciona de manera diferente con la Alcaldía, hecho asociado tanto con las dinámicas organizativas de cada uno como con los procesos de cohesión y las condiciones en que arriban a la ciudad.

De estos elementos relacionados en su conjunto se puede observar una ambivalencia: por un lado, los avances significativos en la construcción de una ciudad intercultural, en la cual es indispensable un contexto institucional que permita desarrollar este tipo de relaciones entre los grupos étnicos y la estatalidad, y por otro lado deja ver el gran reto de construir una ciudad intercultural, ya que este proceso no se agota solo promoviendo espacios institucionales, sino también transformando las mentalidades y los imaginarios que se tejen en la sociedad civil en torno a la diversidad.

Fomentar la cultura ciudadana a partir de la diversidad es fundamental para los gobiernos que buscan constituir una ciudad intercultural, ya que no basta con las condiciones formales en el plano institucional burocrático, sino que también haya un giro en la mentalidad de los integrantes de la sociedad en el plano de las relaciones cotidianas. Aunque en el terreno institucional se reconocen avances hacia la interculturalidad en Bogotá, todavía es una tarea pendiente indagar, en el plano de la vida cotidiana, cómo se dan las dinámicas entre los diferentes grupos poblacionales que habitan la ciudad. En un

contexto culturalmente diverso como el de Bogotá se debe impulsar el diálogo intercultural como un camino que permita construir una sociedad democrática e incluyente.

El fortalecimiento de la democracia pasa necesariamente por el reconocimiento de la diversidad; en este sentido se replantea la idea de lograr generar cohesión social a partir de la homogeneidad cultural, y también porque los individuos y colectivos se asuman como sujetos que articulan su identidad para participar en el ámbito público con sus diferencias para ejercer ciudadanías diferenciadas. Es necesario que todas las personas participen como sujetos en la vida pública, es decir que no se reproduzca el modelo de la ciudadanía abstracta, homogénea y pasiva, sino que se impulse la idea de las ciudadanías diferenciadas. Diversas formas de expresión de la ciudadanía cuestionan las concepciones abstractas, homogéneas y totalitarias; este cuestionamiento plantea que una concepción de la ciudadanía fundamentada en la homogeneidad no es suficiente para interpretar los procesos sociales contemporáneos, como la presencia y reivindicación de grupos étnicos en las ciudades.

Las sociedades contemporáneas presentan situaciones complejas que se expresan en un conjunto de conflictos sociales, muchos de los cuales se asocian con valores e imaginarios relacionados con la identidad de las personas y el reconocimiento de que existen múltiples formas de comprender y vivir la vida. La diversidad cultural es una característica que, lejos de verse como un problema, se debe comprender como una cualidad valiosa de cada país; sin embargo, lo que encontramos es que factores como los flujos migratorios y las prácticas sociales –como el racismo, la xenofobia y la discriminación– representan un gran reto para los Estados. Ante un panorama tan complejo es indiscutible la necesidad de reflexionar sobre las diferentes expresiones de la diversidad cultural y considerar que el diálogo intercultural representa una vía por la cual se puede llegar a consensos para hacerles frente a las diferentes problemáticas.

Es evidente la incidencia que han tenido diferentes organizaciones en la transformación de las condiciones institucionales del Estado colombiano –no solo en el nivel nacional sino también en las ciudades– en las cuales se registra un interesante movimiento de reivindicación por parte diferentes actores individuales y colectivos para que se reconozca su particularidad étnica. Se quiere llamar la atención acerca de considerar que existen diferentes niveles para la gestión de la diferencia (departamental, municipal etc.), y que cada uno de ellos implica un reto enorme para la concreción de los principios constitucionales de protección y promoción de la diversidad étnica y cultural de la nación (Art. 7 Constitución Política de Colombia). El análisis en el contexto de la ciudad es

pertinente porque allí se evidencian las paradojas de los modelos de gestión de la diversidad que frecuentemente son impuestos desde arriba.

En varios países del continente americano el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural se ha dado en diferentes momentos y con características diversas; aunque se reconoce como un avance significativo incluir en los principios constitucionales el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, la materialización de esos principios jurídicos es muy compleja debido a múltiples factores contingentes. La composición y las características demográficas de cada contexto determinan las situaciones concretas en que se dan las relaciones interculturales, teniendo en cuenta que estas se manifiestan de forma asimétrica entre expresiones hegemónicas y contrahegemónicas. El enfoque intercultural no es sinónimo de armonía ni de visión utópica sin sentido; por el contrario, se interesa por el conflicto y la transformación social: es un hecho, una política y una ética. Es decir que, reconociendo las diferencias de cada contexto, la perspectiva de la interculturalidad no desconoce las condiciones estructurales que determinan la vida de las poblaciones. El contexto de desigualdad estructural que se da en la mayoría de los países de las Américas obstaculiza que las políticas públicas interculturales puedan funcionar, ya que no solo se trata de reconocimiento sino también de redistribución de un conjunto de derechos sociales, económicos, políticos, civiles, culturales y ambientales, y de promover el empoderamiento y la participación política de las diferentes expresiones de la diversidad. El caso de Bogotá demuestra que en el plano discursivo sí existe un reconocimiento a la diversidad étnica, plasmado en los documentos de política pública mediante los cuales se generan procesos como la adecuación institucional, la implementación de acciones afirmativas, el empoderamiento de grupos y de sus organizaciones y la creación de programas que potencializan la diversidad cultural.

Uno de los planteamientos esbozados en esta investigación es que, desde hace mucho tiempo las sociedades han sido multiculturales, y lo que ha ocurrido es una negación a esta característica, es decir que lo que ha cambiado es la forma de aceptar y reconocer la diversidad inherente a las sociedades complejas. Como se evidenció, en Colombia existe un marco constitucional que ha permitido formular políticas públicas en diferentes niveles del ordenamiento territorial como los departamentos y las ciudades.

Se buscó identificar las orientaciones conceptuales, propósito que se entiende como un paso indispensable para realizar un análisis de las políticas públicas relacionadas con la diversidad étnica, y encontramos que, en el intento de dar respuesta a la característica propia de Bogotá en términos de diversidad étnica, las políticas públicas en su dimensión

discursiva presentan una serie de tensiones. El tema de la interculturalidad representa una multitud de desafíos, tanto en su conceptualización como en su implementación. En el ámbito conceptual se discute sobre el hecho de que hay definiciones ambiguas en torno a lo que se entiende por cultura, multiculturalismo, interculturalismo e interculturalidad, ambigüedad que ha contribuido al desgaste de estas categorías y a la dificultad de implementar las políticas. El multiculturalismo y el interculturalismo no son unívocos ni monolíticos: existen diferentes formas de implementarlos, en razón de que también hay diferentes tradiciones filosóficas, disciplinarias, epistémicas y diferentes campos de aplicación, sectoriales, profesionales, artísticos, etc.

Identificar la fundamentación conceptual de las políticas relacionadas con la diversidad cultural –y específicamente con los grupos étnicos que habitan en Bogotá– me permitió ver que la política pública se construye a partir de una especie de mosaico conceptual en el que convergen una multiplicidad de enfoques en los cuales se sustentan las políticas: la cultura ciudadana (asociada con la idea de cultura cívica), el multiculturalismo (desde una perspectiva liberal), la tensión entre ciudadanía y poblaciones, la teoría de los campos y subcampos (Bourdieu), el enfoque sistémico, la interculturalidad y las acciones afirmativas. Se evidenció que antes de 2004 es mínimo, casi nulo, el interés por el reconocimiento de la diversidad étnica, y por ello el diseño de políticas que respondan a esta característica. El análisis realizado plantea que, frente a lo que ocurrió antes de 2004, se dio un giro relacionado con el reconocimiento de la diversidad étnica; 13 años después del reconocimiento constitucional de 1991 se inicia este proceso, es decir que por varios años estos principios constitucionales fueron omitidos en las políticas de la ciudad. Se puede afirmar que en 2004 se da un giro en la política hacia el multiculturalismo, y en los años siguientes se ha dado un proceso de adecuación institucional y de formulación de políticas orientadas a responder las exigencias de la diversidad cultural de la ciudad.

Después de analizar la arquitectura administrativa del Distrito Capital se pudieron identificar los espacios de participación ciudadana de los grupos étnicos, así como las oficinas, entidades o agencias del Estado que tienen responsabilidad misional con la atención de grupos étnicos, en un contexto de permanente cambio institucional que refleja los tintes esencialistas del ordenamiento jurídico colombiano. Se pudo determinar además que el panorama actual es resultado de una serie de transformaciones institucionales cuyo principal origen o procedencia está en los cambios que se dieron a partir de 2004, cuando, a partir del enfoque de derechos, se instaura una nueva dinámica en la relación entre la estatalidad y la ciudadanía, asociada con la participación activa de la sociedad.

A pesar de los esfuerzos institucionales queda mucho trabajo por hacer para consolidar una dinámica de diálogo intercultural, por lo cual se recomienda avanzar en un diálogo continuo enfocado en el fortalecimiento organizacional de cada grupo que permita una participación ciudadana más democrática y fundamentada en una ética intercultural. Y se reconoce la importancia de que los funcionarios o encargados de formular políticas piensen con una lógica intercultural, y que las políticas públicas integren el principio de diversidad como eje central. Bogotá es un contexto en donde los criterios monoculturales en la formulación e implementación de políticas no son idóneos.

El proceso de formulación de políticas culturales en Bogotá evidencia una serie de retos para el abordaje teórico de sus contenidos, siendo uno de los más polémicos la denominación que se le da a las diversidades bajo la lógica del enfoque poblacional diferencial, en el cual se afecta tanto a los diversos grupos identificados (étnicos, etarios y sectores sociales) como a aquellos que se quedan excluidos de las políticas públicas, como la población migrante u otras identidades como indígenas transgeneristas. Este enfoque, al concebir la identidad como algo objetivo, conlleva un tinte esencialista que eclipsa el potencial que pueden tener las políticas que buscan no solo la protección de la diversidad sino también el resarcimiento de desigualdades estructurales en algunos grupos.

La definición que hace el ordenamiento jurídico colombiano de *grupo étnico* se queda corta para comprender las dinámicas de los grupos étnicos en la ciudad y dificulta su reconocimiento frente a las entidades estatales, ya que en la mayoría de los casos no se cumplen los requisitos para lograr el pleno reconocimiento de todas las entidades del Estado. Los requisitos y procedimientos de la contratación estatal no son fácilmente asimilables por parte de las organizaciones de los grupos étnicos, lo que dificulta en gran medida que se cumplan los objetivos que se proponen dichas organizaciones para sobrevivir en un contexto que resulta en ocasiones hostil e indiferente a sus condiciones materiales de existencia. Son evidentes las dificultades para que algunos grupos se adapten a las estrategias de la administración pública desde su idiosincrasia asociada con cosmovisiones diferentes a la liberal.

El reconocimiento de la diversidad debe ir más allá de los enfoques poblacionales diferenciales; en ese sentido la propuesta debe ser pasar de la interculturalidad para los vulnerables a la interculturalidad para todas y todos, es necesario desligar la interculturalidad de poblaciones específicas. La propuesta central es “interculturalizar a

toda la sociedad”, es decir que la interculturalidad no se puede reducir a grupos los indígenas ni a inmigrantes, sino que es cosa de todos, tanto grupos mayoritarios como minorías, ya que todos somos portadores de tradiciones y cosmovisiones. La interculturalidad es un concepto clave que se debe incorporar a las políticas públicas, no solo a las políticas culturales, sino a todas las políticas que se implementen en un territorio multicultural como el colombiano; en este proceso es indispensable incluir la noción de diversidad como un criterio para la concepción de la política pública.

La perspectiva de la interseccionalidad está ausente de la fundamentación conceptual de las políticas públicas de Bogotá; su incorporación podría darle una mirada diferente al enfoque poblacional diferencial, y en general a la política pública relacionada con la diversidad cultural, ya que, como lo muestran las políticas afirmativas implementadas, a los grupos étnicos se les trata de forma homogénea, es decir que, a pesar de actuar de manera focalizada, se invisibilizan aspectos particulares de cada grupo.

En esta investigación se reconoce la importancia de considerar aspectos de la interseccionalidad para diseñar las políticas interculturales (así como las acciones afirmativas), ya que el énfasis de estas se suele fragmentar en algún aspecto de la exclusión o la discriminación (género, etnia, orientación sexual, condición de discapacidad) y no se da una propuesta integral que abarque todos los aspectos necesarios que constituyen la subjetividad de las personas y que las ubican en una parte de la estructura social. Se propone impulsar la reflexión académica sobre la relación entre ciudadanía e interseccionalidad, de manera que brinde marcos de referencia teórica para que en la dinámica institucional se asuman discursos acordes con las características de los contextos multiculturales y que resuelvan las tensiones y ambigüedades que se dan a la hora de interpretar el tema de la diversidad cultural en contextos urbanos. En este sentido, reconocer plenamente la diversidad cultural implica abrir una puerta que necesita el aporte académico para generar criterios que sirvan de soporte para la elaboración de políticas acordes con las diferentes realidades de cada Estado.

Se corrobora la hipótesis propuesta, según la cual en Bogotá las condiciones institucionales agencian la organización, la participación y el empoderamiento de los grupos étnicos para la reivindicación de sus derechos, afirmación que se sustenta en la identificación de dos procesos paralelos y que están relacionados con el escenario de reconocimiento institucional de derechos para los grupos étnicos: por un lado, los usos estratégicos de la identidad étnica en la interacción con el Estado, y por el otro, los

procesos de reforzamiento de la cohesión social en los grupos y de reafirmación de elementos de identidad étnica.

En el contexto de estudio se reconoce un uso instrumental de la identidad étnica, dinámica que se da en doble sentido involucrando a los diferentes actores y organizándolos en dos grupos: los actores civiles y los actores institucionales, los cuales, a su modo, hacen uso de la etnicidad como un recurso en disputa en el campo de la política pública. Los actores civiles materializados en organizaciones que asumen la representación de los grupos étnicos frente al Estado usan estratégicamente la etnicidad para el reconocimiento estatal, la creación de espacios de participación y la asignación de recursos. Y los institucionales se presentan como los portadores del monopolio de otorgar el reconocimiento estableciendo los requisitos, condiciones y características que deben cumplir aquellos grupos que quieran contar con dicho reconocimiento.

Las reglas de juego del escenario institucional de Bogotá limitan el accionar de los grupos, ya que los procedimientos administrativos, los tiempos determinados para los procesos, los cambios constantes de los funcionarios, y su falta de conocimiento en temas de interculturalidad y de la historia y características de las poblaciones, dificultan las iniciativas de los grupos, generando obstáculos para la dinámica de las organizaciones.

Ante las dificultades que enfrentan los grupos étnicos en la ciudad se registran diferentes formas de resistencia, ya que las familias y las personas han emprendido estrategias para conservar muchas de sus expresiones culturales originarias a pesar de encontrarse lejos de sus territorios; las múltiples prácticas culturales asociadas con expresiones como la gastronomía, el vestido, la danza, las múltiples lenguas, ritmos musicales etc., no solo dan cuenta de la diversidad sino también de la importancia que las organizaciones le otorgan a estos elementos para legitimar la etnicidad frente a los requisitos y exigencias del Estado. Esta dinámica de resistencia en el contexto urbano es la que permite conservar las prácticas culturales como eje principal de la identidad.

Son los mismos actores o integrantes de los grupos los que determinan cuáles elementos simbólicos se resaltan como más significativos que otros para establecer los factores de distinción y límites o fronteras étnicas. En este sentido, cada uno de los grupos hace un uso diferente de los elementos de distinción étnica; por ejemplo, en los grupos indígenas es más significativo el atuendo o vestuario que en los grupos raizales o afrodescendientes; lo mismo ocurre con la lengua para los indígenas, raizales y rom que poseen particularidades lingüísticas; la gastronomía, los ritmos musicales y elementos estéticos

para los afrodescendientes; la quiromancia y las prácticas adivinatorias para los rom, o la medicina tradicional y los productos artesanales para los indígenas.

Sin desconocer que todos estos elementos identitarios se expresan en la vida cotidiana, en la calle, en los espacios privados, esta investigación se ha centrado en comprender las dinámicas de participación en los espacios institucionales, y en cómo dichos elementos identitarios se usan en los espacios de negociación y concertación para legitimar la necesidad de un tratamiento diferencial y focalizar recursos para estos grupos. Los representantes de los grupos étnicos en Bogotá usan elementos identitarios para participar en escenarios institucionales, ya que a partir de ellos pueden reafirmar su particularidad cultural y obtener reconocimiento. No vemos esta característica de participación como algo contraproducente, sino, por el contrario, como una expresión del proceso de empoderamiento que viven los grupos étnicos en Bogotá; la vemos como un proceso de resignificación de la identidad étnica por parte de grupos en Bogotá.

Los procesos asociados con la identidad contrastante constituyen una herramienta eficaz para generar un tejido social interno en los grupos, que permita su distinción con los otros. El análisis ha mostrado que cada grupo vive un proceso de etnización único y diferente en términos de sus formas de organización para interactuar con el Estado, es decir, que, si por parte de la administración distrital se tuvieran en cuenta estas múltiples formas, se debería adelantar un proceso mucho más focalizado a cada uno de los grupos según sus condiciones de organización y cohesión social. En este sentido, la participación ciudadana de cada grupo étnico no solo está mediada por las condiciones y posibilidades de participación institucionales, sino que también están mediadas por dinámicas internas en cada uno de los grupos y por las características de su cultura política.

Se puede concluir que, aunque cada grupo presenta dinámicas de participación diferentes, la administración distrital aplica un tratamiento homólogo hacia ellos, cuestión que resulta problemática ya que, por un lado, se puede entender como algo positivo brindar igualdad de condiciones para la atención, pero es evidente el desconocimiento por parte de los funcionarios acerca de las tensiones que se dan en los procesos de identificación étnica en cada grupo. Frente a estos procesos sociales, el tema del reconocimiento de la diversidad cultural trasciende el ámbito de la reflexión académica, ya que se constituye en un propósito de diferentes movimientos sociales que, desde diferentes formas de expresión, luchan por sus derechos.

A. Anexo: Las limitaciones del enfoque multicultural de Kymlicka

La obra de Will Kymlicka constituye un referente para estudiar la diversidad cultural. En sus trabajos *Ciudadanía Multicultural* (1996), *Odiseas culturales* (2009) plantea un conjunto de conceptos para el abordaje de la multiculturalidad en aquellos países que presentan dicha característica. Uno de los principales puntos que estudia Kymlicka (1996, 2003, 2009) son los derechos colectivos y cómo estos se pueden acomodar en el liberalismo, es decir, cómo acomodar las diferencias con los principios liberales en el contexto de Estados nación de corte liberal.

Kymlicka parte de unos presupuestos asociados con el liberalismo, lo que ha generado una serie de posiciones críticas que se relacionan con sus publicaciones; por ejemplo, Parekh (2005) se fundamenta en los dos primeros libros del autor canadiense para formular sus críticas, mientras González (2007, 2018) plantea una lectura crítica a la idea de cultura societal, y en las disertaciones doctorales de Bonilla (2005), Araya (2013), Castillo (2005), Garzón (2012) y Mosquera (2005) se hace una exposición crítica de este modelo de análisis del multiculturalismo y llaman la atención sobre ir más allá de la “ciudadanía multicultural” y estudiar críticamente las propuestas de este autor.

Frente a las controversias en torno a su propuesta, el propio Kymlicka (2009) intenta dar respuesta en un claro debate a varias de las críticas que se le han formulado; en este sentido, plantea que

no existe ninguna definición de multiculturalismo liberal universalmente aceptada, y cualquier intento de formular una única definición que comprenda sus distintas variantes está abocado a ser demasiado vago para ser de utilidad. Podríamos decir, por ejemplo, que el multiculturalismo liberal consiste en que los Estados no solo deben garantizar el conjunto habitual de derechos civiles, políticos y sociales que está protegido constitucionalmente en todas las democracias liberales, sino también adoptar diversos derechos o políticas concretas en relación con diferentes grupos que intentan otorgar

reconocimiento y acomodo a las identidades y aspiraciones específicas de los grupos etnoculturales. (Kymlicka, 2009, p.75)

Una forma de abordar críticamente la teoría de Kymlicka es relacionarla con un referente empírico, en este caso las características de las políticas de los grupos étnicos elaboradas por la administración distrital de Bogotá. Se consideran dos implicaciones en su uso en esta investigación: a) que la nominación que hace Kymlicka de los tipos de diversidad cultural no se ajustan a la nominación que hace el Estado colombiano en el reconocimiento de la diversidad, factor que genera dificultades a la hora de tomar como marco de referencia dicha teoría; y b) la utilidad de sistematizar unas tipologías de derechos que les pueden ser reconocidas a las diferentes expresiones de la diversidad cultural y que permiten aproximarnos a las características de los derechos reconocidos a los grupos étnicos en Bogotá para analizar qué tipo de derechos colectivos se les reconoce.

Para Kymlicka un Estado multicultural implica: a) repudiar la idea tradicional de que el Estado pertenece a un único grupo nacional, b) rechazar toda política de construcción nacional que excluya a los miembros de una minoría o de un grupo no dominante; c) reconocer la injusticia histórica cometida en contra de las minorías y los grupos no dominantes; manifiesta además su disposición a ofrecer algún tipo de remedio o rectificación (Kymlicka, 2009, pp.79-80).

La propuesta de Kymlicka (1996) brinda un modelo de análisis para entender los retos y problemas que surgen del carácter multicultural de las sociedades contemporáneas; las categorías descriptivas más importantes que propone para analizar los diferentes casos (minorías nacionales, grupos étnicos, Estados multinacionales, Estados poliétnicos, restricciones internas y protecciones externas) sistematizan características e intereses de reclamaciones contemporáneas relacionadas con la diversidad cultural. Su perspectiva se ubica dentro del liberalismo político, lo que implica una permanente cuestión acerca de la relación entre el principio de libertad y su relación con la cultura, así como entre derechos individuales y derechos de grupo.

Identifica además dos formas de diversidad cultural, la primera, asociada con la idea de nación, tiene como principal característica aquellos pueblos que habitan el territorio antes de la constitución del Estado nación, plantea que al interior de una Estado nacional pueden coexistir diferentes naciones, es decir que hay Estados multinacionales.

la coexistencia, dentro de un determinado Estado, de más de una nación, donde “nación” significa una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura

diferenciadas. La noción de “nación”, en este sentido sociológico, está estrechamente relacionada con la idea de “pueblo” o de “cultura”; de hecho, ambos conceptos resultan a menudo intercambiables. Un país que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación-Estado sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman las minorías nacionales” (Kymlicka 1996, p.26).

La segunda fuente de pluralismo cultural es la inmigración y las condiciones de establecimiento de estas culturas en un territorio diferente al de origen: dependiendo del contraste o la similitud con la cultura de destino se enfrentarán a diferentes situaciones de asimilación e integración.

Un país manifestará pluralismo cultural si acepta como inmigrantes a un gran número de individuos y familias de otras culturas y les permite mantener algunas de sus particularidades étnicas. Es importante distinguir este tipo de diversidad cultural del propio de las minorías nacionales. Los grupos inmigrantes ni son naciones ni ocupan tierras natales, su especificidad se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en las asociaciones voluntarias. (Kymlicka 1996, p.29)

En un mismo contexto se pueden dar los dos tipos de diversidad, es decir que “un país puede presentar las dos características y ser a la vez multinacional (como resultado de la colonización, la conquista o la confederación de comunidades nacionales) y poliétnico (como resultado de la inmigración individual y familiar)” (Kymlicka 1996, p.34), de esta forma Kymlicka argumenta que ante la ambigüedad conceptual en el estudio del multiculturalismo propone utilizar las categorías multinacional y poliétnico para estudiar la diversidad cultural. La forma en que estos dos tipos de grupos se relacionan con el Estado y con la cultura mayoritaria se convierte en el problema central de la propuesta de Kymlicka, es decir, el tipo de multiculturalismo derivado de las diferencias nacionales y étnicas.

A pesar de que su análisis está basado en estas dos grandes categorías, Kymlicka hace una aclaración para demostrar que su propuesta no es tan limitada, sino que por motivos de análisis se concentrará en estos dos tipos de manifestaciones de la diversidad cultural: No incluyo aquí el tipo de estilos de vida grupal, movimientos sociales y asociaciones voluntarias que otros engloban dentro de ámbito del multiculturalismo, y no porque piense que las cuestiones que plantean estos grupos no sean importantes; antes, al contrario, doy por supuesto que la acomodación de las diferencias étnicas y nacionales es solo uno de estos aspectos de una lucha más amplia para lograr una democracia más tolerante e inclusiva. La marginación de las mujeres, los gays, las lesbianas y los discapacitados

atraviesa las fronteras étnicas y nacionales: se da en las culturas mayoritarias y en los Estados nación, así como dentro de las minorías nacionales y los grupos étnicos, por lo que debe combatirse en todos esos lugares. Por tanto, una teoría que contemple los derechos de las minorías culturales debe ser compatible con las justas reivindicaciones de los grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja y creo que mi teoría cumple dicho requisito. (Kymlicka 1996, p.36)

Con este contexto de análisis, el autor canadiense afirma que el desafío del multiculturalismo consiste por tanto en acomodar dichas diferencias nacionales y étnicas de una manera estable y moralmente defendible (Kymlicka 1996, p.36). En este sentido, propone una serie de derechos diferenciados en función de grupo mostrando la forma en que las democracias pueden atender estas demandas.

La aplicación de este modelo teórico para analizar la forma en que el Estado colombiano maneja la diversidad cultural presenta dos caras, por un lado, su aplicación tomando como referencia el contexto nacional, y por el otro, su aplicación en contextos locales bien sea en el nivel departamental o municipal, sobre todo en las grandes ciudades; esta segunda cara es la que interesa desarrollar.

Aplicar la perspectiva de Kymlicka en el contexto de Bogotá resulta un gran esfuerzo que encuentra sus limitaciones ya que su modelo teórico responde más a las exigencias y particularidades del contexto canadiense. Al intentar plantear una aproximación al contexto colombiano se puede considerar que Colombia es un Estado multinacional más que poliétnico, ya que los grupos reconocidos en el ordenamiento jurídico habitaban el territorio antes de la creación del Estado-nación y no son producto de migraciones de otros países. Acá encontramos una de las principales dificultades para utilizar este marco de referencia en el caso de Bogotá. Lo que en el modelo de Kymlicka son las minorías nacionales (es decir, grupos poblacionales que existían antes de la formación del Estado nación), en el contexto colombiano se denominan minorías étnicas. Y la alusión a lo étnico (grupos poliétnicos) en el modelo de Kymlicka está asociado con grupos de migrantes de otros países (u otras culturas) que se desplazan a territorios diferentes al de origen.

Ahora bien, sin desconocer las dinámicas que asume la diversidad cultural en el país, en esta investigación el análisis se centra en Bogotá como contexto multicultural; en este sentido, a partir de las categorías de Kymlicka, Bogotá se puede considerar como un territorio poliétnico y multinacional ya que cumple los requisitos de tener población que migra de otras regiones del país y minorías nacionales que habitaban el territorio de la ciudad antes de la conformación del Estado colombiano. Tiene la característica de ser una

ciudad en donde personas de diferentes lugares del país (con diferentes culturas) llegan y en donde habitan descendientes de pueblos indígenas muisca que habitaban el territorio antes del proceso de colonización española.

Esta reflexión sobre el multiculturalismo a nivel de ciudad constituye una exigencia para la academia que trata el tema de la diversidad cultural con un fuerte acento en la dimensión nacional y no en contextos urbanos en el interior de los Estados.

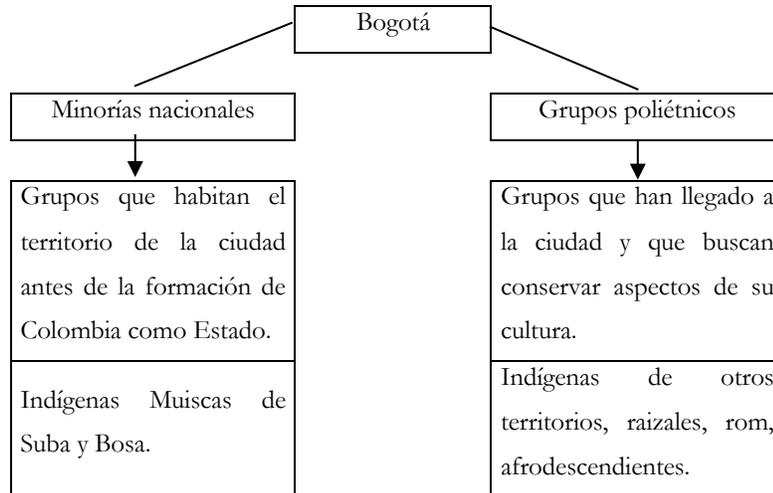
En este orden de ideas, los derechos reconocidos a los diferentes grupos que constituyen la diversidad cultural en Colombia asumen una dinámica cuando se abordan desde el ámbito nacional y otra cuando se abordan desde el escenario de las diferentes ciudades; por ejemplo, para el caso de las comunidades indígenas, en el escenario nacional se les reconocen unos derechos que no se les reconocen en las ciudades, como la constitución de resguardos o derechos de representación en los órganos del poder legislativo, ya que en territorios rurales se ha establecido propiedades colectivas en las que se dan dinámicas de autogobierno, y también cuentan con dos curules en el Congreso de la República. Mientras tanto, en el contexto urbano de Bogotá los derechos reconocidos a los grupos étnicos se limitan a aquellos asociados con la subvención de sus prácticas culturales, ya que no hay una circunscripción especial en el Concejo de la ciudad, ni territorios específicos para ellos con autonomía.

Estos elementos permiten afirmar que uno de los principales obstáculos para trabajar con el enfoque de Kymlicka es que las definiciones de minorías nacionales y grupos étnicos no se ajustan a las características del contexto colombiano, ya que en la legislación colombiana se le llama “grupos étnicos” a lo que él denomina como “minorías nacionales”.

Teoría de Kymlicka ----- minorías nacionales
Legislación colombiana -----grupos étnicos

Si nos centramos en las características de la diversidad étnica en Bogotá, encontramos dos particularidades: las minorías nacionales de la teoría de Kymlicka se podrían asociar con dos grupos indígenas: Muisca de Suba y Muisca de Bosa que habitan el territorio de la ciudad antes de llamarse Bogotá, y los demás grupos por diferentes razones (en gran parte por desplazamiento forzado) han migrado desde su territorio de origen a Bogotá, en donde esperan conservar y poder visibilizar sus manifestaciones culturales; a este tipo de diversidad se la denomina poliétnica. Lo anterior significa que desde la teoría de Kymlicka

Bogotá se constituirá como una ciudad con características de lo multinacional y lo poliétnico.



La pregunta que surge ante esta realidad multicultural es: ¿qué tipos de derechos son reconocidos a los grupos? Kymlicka afirma que todas las democracias liberales son multinacionales o poliétnicas, o bien ambas cosas a la vez, y en cuanto a la forma en que los Estados liberales han abordado su multiculturalidad propone una tipología para agrupar y clasificar los derechos grupales definidos como

medidas especiales específicas en función de la pertenencia grupal orientadas a acomodar las diferencias nacionales y étnicas. Al menos existen tres formas de derechos específicos en función de la pertenencia grupal: 1) derechos de autogobierno; 2) derechos poliétnicos, 3) derechos especiales de representación (Kymlicka, 1996, p.47)

Los derechos de autogobierno se refieren a los mecanismos de autonomía política o jurisdicción territorial, el federalismo es un ejemplo. Este tipo de reivindicaciones adoptan la forma de transferencias de competencias a una unidad política básicamente controlada por los miembros de la minoría nacional. Los derechos poliétnicos son medidas para erradicar las discriminaciones y los prejuicios, contemplan diversas formas de subvención pública de prácticas culturales, mediante apoyo a organizaciones, difusión de sus tradiciones, festivales étnicos, el objetivo de los derechos poliétnicos no es el autogobierno sino fomentar la integración en el conjunto de la sociedad. Los derechos especiales de representación surgen ante la incipiente representación de estos grupos en los órganos legislativos y en general en los escenarios donde se toman decisiones que se relacionan con estos grupos. (Kymlicka, 1996, p.53)

En este sentido, estudiar el caso de Bogotá presenta características interesantes: familias rom, raizales, afrocolombianos de diferentes partes del país, indígenas de casi todos los pueblos que habitan Colombia y que en principio están relacionados con la idea de naciones, en el contexto bogotano presentan características de lo que Kymlicka denomina como “grupo poliétnicos” (inmigrantes) como grupos que se trasladan a otro territorio y buscan conservar y poder expresar su manifestaciones y prácticas culturales en un contexto de pleno reconocimiento, teniendo en cuenta que una de las razones de la movilidad de estos grupos a la ciudad es el desplazamiento forzado.

Se busca, entonces, relacionar este planteamiento de las características de la multiculturalidad de Bogotá con los tipos de derechos que establece Kymlicka en relación con estos grupos, así: a) derechos de autogobierno, b) derechos poliétnicos, y c) derechos especiales de representación.

En razón de estos tres tipos de derechos se implementa una serie de medidas que buscan responder a cada una de las expresiones de la diversidad cultural. Kymlicka (2009, pp.80-90) plantea la siguiente tipología de la diversidad en los Estados multiculturales que intenta matizar la dicotomía antes descrita entre solo minorías nacional y grupos poliétnicos. Bajo la rúbrica de “variedades del Multiculturalismo Liberal” propone tres tipos de tendencias de identificación de la diversidad y la forma de actuar frente a estas: a) pueblos indígenas, b) nacionalismos minoritarios o subestatales, y c) grupos inmigrantes.

Para el análisis, en la tabla 6 se plantean las características de cada una de las tipologías y se resaltan con color aquellas relacionadas con las características de las políticas para los grupos étnicos en Bogotá a fin de determinar a qué tipo de variedad del multiculturalismo corresponden.

Tabla 6. Tipología variedades del multiculturalismo liberal

Pueblos indígenas	Nacionalismos minoritarios o subestatales	Grupos inmigrantes
Reconocimiento de derechos territoriales.	Autonomía territorial federal o cuasifederal.	Afirmación constitucional, legislativa o parlamentaria del multiculturalismo a nivel central, regional o municipal.
Reconocimiento de derechos de autogobierno.	Estatus lingüístico oficial, nacional o local.	Introducción del multiculturalismo en el currículo escolar.
Mantenimiento de tratados históricos o firma de nuevos tratados.	Representación garantizada en el Gobierno central o en los tribunales constitucionales.	Inclusión de la representación de lo étnico y sensibilidad hacia ello en el mandato de los medios de comunicación públicos.
Reconocimiento de derechos culturales (lengua, caza/pesca, etc.).	Financiación pública de universidades, colegios o medios de comunicación que empleen la lengua de la minoría.	Excepciones en materia de vestimenta, legislación relativa al descanso dominical etc. (sentencias judiciales).
Reconocimiento de derecho consuetudinario.	Afirmación constitucional o parlamentaria del multinacionalismo.	Admisión de la doble nacionalidad.
Garantía de representación o consulta en el Gobierno central.	Concesión de personalidad internacional.	Apoyo financiero a las actividades culturales desarrolladas por las organizaciones étnicas.
Afirmación constitucional o legislativa de estatus específico de los pueblos indígenas.		Financiación de la educación bilingüe o en lengua nativa.
Ratificación o apoyo de los mecanismos internacionales en materia de derechos indígenas.		Discriminación positiva en favor de los grupos de inmigrantes desfavorecidos.
Discriminación positiva en favor de los miembros de las comunidades indígenas.		

Fuente: elaboración propia con base en Kymlicka, 2009, pp.80-90.

Sorprendentemente este ejercicio arroja como resultado que las características de las iniciativas políticas para reconocer la diversidad étnica en Bogotá se asocian con la tipología de “grupos inmigrantes”. Las casillas con color resaltan las características que

contienen las políticas de los grupos étnicos en Bogotá relacionadas con las tipologías propuestas por Kymlicka. Analizando desde este punto de vista, el caso de los grupos étnicos que viven en Bogotá reafirma la idea de que según elementos de la teoría de Kymlicka los derechos reconocidos y expresados mediante políticas públicas son más cercanos a la categoría de inmigrantes que a los otros dos.

Un punto que se quiere resaltar del análisis de las características de reconocimiento a la diversidad en Bogotá es que los grupos étnicos en la ciudad asumen una dinámica diferente frente a la estatalidad, que la que establecen con el orden nacional, y esto se manifiesta en el tipo de derechos que les son reconocidos a estos grupos en la ciudad.

En este orden de ideas, se puede concluir que a pesar de que los grupos étnicos luchan por diferentes tipos de derechos, las políticas de diversidad étnica en Bogotá están asociadas con las políticas que se implementan en la propuesta de Kymlicka para los grupos inmigrantes en la categoría de “derechos poliétnicos” y que buscan preservar aspectos culturales de los grupos dejando al margen los derechos de representación en órganos legislativos y de autogobierno.

Es decir que, después de analizar las acciones que implementan las diferentes entidades de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se puede concluir que la mayoría de estos derechos que se plasman en las políticas están asociados con los derechos poliétnicos, entendidos como “medidas específicas en función de grupo de pertenencia que tienen como objetivo ayudar a los grupos étnicos a que expresen su particularidad y su orgullo cultural sin que ello obstaculice su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante” (Kymlicka, 1996, p.53), dejando de lado otro tipo de derechos como la representación política o la redistribución socioeconómica.

Por ejemplo, los derechos de autogobierno, que son uno de los mecanismos más significativos del multiculturalismo colombiano para grupos indígenas en sus territorios ancestrales, no se consideran en la ciudad. En el caso de Bogotá se da este reclamo por parte de los muiscas, quienes demandan el establecimiento de resguardos indígenas en la ciudad, en donde el derecho de autonomía y autogobierno es central; estos reclamos provienen de grupos indígenas que cumplirían la condición de habitar el territorio bogotano antes del establecimiento del orden político estatal, y que aun así no les son reconocidos este tipo de derechos. Ante esta negación, los grupos indígenas provenientes de diferentes regiones del territorio colombiano reivindican la figura de cabildo indígena en la ciudad para contar con un reconocimiento institucional que les permita tener legitimidad en términos legales. La investigación permitió establecer que este tipo de reconocimiento no

es extendido a todos los grupos presentes en la ciudad (tan solo 5 de los 19 grupos cuentan con el registro jurídico como cabildos), configurando una estratificación donde unos grupos cuentan con el reconocimiento institucional y otros no.

Otro caso problemático se presenta con los derechos poliétnicos, los cuales buscan proteger las manifestaciones culturales de los grupos que están lejos de sus territorios de origen y que en la teoría están asociados con grupos de inmigrantes. En este caso surge el dilema de si para proceder en el análisis tenemos que reconocer que: a) no solo los inmigrantes reclaman estos derechos, o, b) concebimos como migrantes en el interior del Estado a estos grupos, punto que resulta crítico ya que en la sociedad colombiana se han dado fuertes debates entre la noción de migrantes internos y desplazados asociados con el conflicto armado, por lo que la denominación de estos grupos ha causado una polémica incesante en el contexto colombiano ya que asume connotaciones políticas. En 2011 se aprueba la Ley de Víctimas (1448 del 2011) para abordar específicamente esta situación que viven diferentes personas en el país con un fuerte componente de víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, y es a partir de esta que el enfoque poblacional diferencial cobra fuerza. Los derechos poliétnicos se pueden asociar con conmemoraciones como la Semana Raizal, que desde 2004 cuenta con 16 versiones, en las cuales se combinan actividades académicas y artísticas y se da reconocimiento a los líderes raizales; también están los eventos para los pueblos indígenas realizados en la Maloka del Jardín Botánico, la Semana Palenquera, el Día del Gitano y demás conmemoraciones.

En el caso de los derechos especiales de representación resulta aún más complejo establecer si los grupos étnicos deberían tener representación (circunscripción especial) en los órganos legislativos como el Concejo de Bogotá, o en asambleas departamentales y concejos municipales para el caso de otras unidades administrativas, es decir, curules especiales en las ciudades. Al respecto se encontró que ninguna de las políticas formuladas para los grupos étnicos consideran el tema de la representación en la rama legislativa; lo más cercano a estos derechos es la creación de espacios de participación en la esfera institucional de la administración pública como en el caso de los consejos de cultura o en los consejos de concertación. Es decir que, en vez de abrir espacios de participación en el poder legislativo se han abierto espacios de interlocución con estos grupos; así, con la reforma de 2006 se replanteó la participación de los grupos reconocidos para que tuvieran incidencia en las políticas y en la toma de decisiones que tienen que ver

con estos, y asimismo se pudo identificar la contratación de funcionarios pertenecientes a los grupos étnicos como una expresión cercana a la ley de cuotas.

Este ejercicio de aplicación de la teoría multicultural de Kymlicka evidencia las limitaciones que tiene para abordar casos de multiculturalismo en las ciudades ya que la nominación de las formas de diversidad de Bogotá no encajan en este enfoque y se dificulta el análisis de las políticas..

B. Anexo: Balance Implementación Acciones Afirmativas 2017 – 2020

SALUD

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	5	1		6
Indígena	8	4		12
Raizal	4	1		5
ROM	3	2		5

GOBIERNO

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	9	5		14
Indígena	7	5		12
Raizal	3	5		8
ROM	2	6		8

MUJER

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	3			3
Indígena	4			4
Raizal	1			1
ROM	1	1		2

DESARROLLO ECONÓMICO

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	0	5	2	7
Indígena	0	6	1	7
Raizal	0	1	2	3
ROM	0	0	4	4

INTEGRACIÓN SOCIAL

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	7			7
Indígena	10			10
Raizal	4	1		5
ROM	2			2

HÁBITAT

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	7	-		7
Indígena	6	2		8
Raizal	3	2		5
ROM	3	2		5

CULTURA

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	10	2		12
Indígena	7	2	1	10
Raizal	8			8
ROM	4	4		8

EDUCACIÓN

Grupo	Implementadas a satisfacción	Implementadas parcialmente	No implementadas	Total AA
Afrodescendiente	12	5		17
Indígena	10	4		14
Raizal	2	1		3
ROM	3	2	1	6

Bibliografía

- Acuña, E. (2021). Lo gitano y lo Rrom: Representaciones, estereotipos, y performatividad en el proceso de reivindicación étnica romaní en Colombia. *Etnografías Contemporáneas*, 7(12), pp. 134-157.
- Aguirre, G. (2005). La presencia del negro en México. *Revista del CESLA*, 7, 351-367.
- Albertini, C. (1999). Los pueblos indígenas y la ciudad de México. Una aproximación. *Política y Cultura*, 12, 195-221.
- Aljure, S. (2020). *Los indígenas muiscas de Suba: La lucha por la conservación de los cerros de Suba -Santuario A y B o Santuario La Toma*. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Programa de Trabajo Social.
- Álvarez, S., Escobar, A. y Dagnino, E. (1998). *Política cultural y cultura política: Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: ICANH, Taurus.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ansión, J. (2007). La interculturalidad y los desafíos de una nueva forma de ciudadanía. En: Tubino, F. y Ansión, J. (Eds.), *Educación en ciudadanía intercultural*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Araya, J. (2013). *El reconocimiento del pueblo mapuche como superación del conflicto interétnico con el Estado de Chile: Propuesta para una ciudadanía intercultural*. España: Universidad de Valencia.
- Arocena, F. y Aguiar S. (Eds.).(2007). *Multiculturalismo en Uruguay. Ensayos y entrevistas a once comunidades culturales*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- Arbeláez J. (2010). *Estados del arte desde el campo de la cultura sobre las prácticas culturales del pueblo Rom-Gitano en Bogotá D. C.* Alcaldía De Bogotá.
- Arias, L. y Carrera, P. (2014). Etnicidad y re-etnización en las organizaciones de grupos étnicos desplazados en Bogotá. *Revista Trabajo Social* 16: 47-63. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Arjona, G. (2011). *Derechos culturales en el mundo, Colombia y Bogotá: Guía virtual de las regulaciones internacionales, nacionales y distritales en materia de derechos culturales*. Bogotá: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

- Arocha, J. (2000). *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en África y en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Baquero, H., Rincón, B., Rivera, M. y Rodríguez, A. (2006). Políticas culturales de los Planes de Desarrollo de Bogotá desde 1995 hasta 2006. Tesis de pregrado.
- Barañano, A. y García, L. (Coord.) (2007). *Diccionario de relaciones interculturales. Diversidad y globalización*. Editorial complutense. Madrid.
- Barbosa, D. (2018). *Dinámicas de reterritorialización de las comunidades Indígenas en la ciudad de Bogotá*. Universidad Externado De Colombia. Especialización Estudios Del Territorio. Bogotá.
- Barth, F. (1979). *Los grupos étnicos y sus fronteras: La organización social de las diferencias culturales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bartolomé, M. (1996). *Pluralismo cultural y redefinición del Estado mexicano*. Serie Antropología. Brasilia.
- Bartolomé, M. (2009). Los laberintos de la identidad: procesos identitarios en las poblaciones indígenas. En: Valladares, L., Pérez, M. y Zárate, M. (Coords.). *Estados plurales: Los retos de la diversidad y la diferencia*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Bauman, Z. (2002). *En busca de la política*. México: FCE.
- Bauman, Z. (2005). *Identidad*. Buenos Aires: Losada.
- Beuchot, M. (1999). *Las caras del símbolo: el ícono y el ídolo*. Madrid: Caparrós Editores.
- Beuchot, M. (2002). Pluralismo cultural analógico y derechos humanos. En: Graciano, R., Arnaiz y Mauricio Beuchot. *El discurso intercultural: Prolegómenos a una filosofía intercultural*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Beuchot, M. (2005). *Interculturalidad y derechos humanos*. México: Siglo XXI Editores.
- Beuchot, M. (2015). Teoría semiótica. *Interpretatio*, 1(1), 139-144.
- Beuchot, M. (2018). Hacia el diálogo intercultural. En: Beuchot, M, y González, J. *Diversidad y diálogo intercultural* (págs.10-17). Bogotá: Editorial El Búho.
- Beuchot, M. (2018). Hermenéutica analógica y filosofía política intercultural. En: Beuchot, M. y González, J. *Diversidad y diálogo intercultural* (págs.57-67). Bogotá: Editorial El Búho.
- Beuchot, M. (2018). Multiculturalismo y derechos humanos, en busca de un pluralismo sustentable. En: Beuchot, M. y González, J. *Diversidad y diálogo intercultural* (págs.17-28). Bogotá: Editorial El Búho.
- Beuchot, M. (2018a). La interculturalidad y la hermenéutica analógica. En: Beuchot, M. y González, J. *Diversidad y diálogo intercultural* (págs.29-40). Bogotá: Editorial El Búho.
- Beuchot, M. (Diciembre de 2008). Breve exposición de la hermenéutica analógica. *Revista Teología*, XLV(97), 491-502. Beuchot, M. y González, J. (2018). *Diversidad y diálogo intercultural*. Bogotá: Editorial El Búho.

- Bocarejo, D. (2011). Dos paradojas del multiculturalismo colombiano: la especialización de la diferencia indígena y su aislamiento político. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2).
- Bonilla, D. (1999). *La ciudadanía multicultural y la política del reconocimiento*. Bogotá: Universidad de los Andes, Estudios Ocasionales CIJUS.
- Bonilla, D. (2006). *La constitución multicultural*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Bonilla, D. (2009). Las comunidades negras en Colombia: entre la diversidad cultural, la diferencia racial y los derechos diferenciados. *Criterio Jurídico*, 9(1), 9-37.
- Bonilla, D. (2010). Estado, nación y ciudadanía. En: Yasemin Soysal, Rainer Baubock y Linda Bosniak. *Ciudadanía sin nación*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Bonilla, D. (2011). Indígenas urbanos y derechos culturales: los límites del multiculturalismo liberal. *Revista Direito GV*. 7(2), 569-604.
- Borrero, C. (2005). Multiculturalismo o interculturalidad. En: Diana Carrillo González y Nelson Santiago Patarroyo Rengifo (Eds.), *Derecho, interculturalidad y resistencia étnica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Borrero, C. (2011). La cultura como derecho: acertijos e interrogantes. En: *Derechos culturales en la ciudad*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.
- Borrero, C. (2014). Derechos multiculturales (étnicos) en Colombia. Una dogmática ambivalente. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Tesis doctoral.
- Briones, C. (2005). *Cartografías argentinas: Formaciones de alteridad. Contextos globales, procesos nacionales y provinciales*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Brubaker, R. (2004). Ethnicity without groups. *Arch. europ. sociol.*, XLIII. 2(2002). 163-189. California.
- Brunner, J. (1988). *Un espejo trizado: Ensayos sobre cultura y políticas culturales*. Chile: Flacso.
- Canclini, N. (1997). Para un diccionario herético de estudios culturales. *Revista Fractal*, No. 18, julio de 1997.
- Canelas, A. y Bayardo, R. (Eds.). (2008). *Políticas Culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA.
- Cañón, A., López, C. y Sánchez, P. (2018). Experiencia de paso de las "Semillas Ambiká Pijao". De la Casa de Pensamiento Intercultural al ámbito escolar. (Tesis de maestría). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Cardoso de Oliveira, F. (2007). *Etnicidad y Estructura social*. Ciudad de México, México: Universidad Iberoamericana México.
- Castillo, L. (2005). El Estado-nación pluriétnico y multicultural colombiano: la lucha por el territorio en la reimaginación de la nación y la reinención de la identidad étnica de negros e indígenas. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Castillo, L. (2007). *Etnicidad y nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Universidad del Valle.

- Chatterjee, P. (2011). La política de los gobernados. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 199-231.
- Chaves, M. (2017). *La Multiculturalidad estatalizada*. Bogotá: ICANH.
- Coelho, T. (1997). *Diccionario crítico de política cultural*. São Paulo: Iluminuras.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2000). *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31450/S008674_es.pdf?sequence=2&isA
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Información sociodemográfica para políticas y programas*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4010-pueblos-indigenas-afrodescendientes-america-latina-caribe-informacion>
- Constitución Política Ciudad de México. (2019).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).
- Correa, J., Gamboa, J., Herrera, C., Jiménez, R., Parra-Dussán, C., Mosquera, J., Reales, L. y Rodríguez, G. (2005). *Comunidades étnicas en Colombia: Cultura y jurisprudencia*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Cortes, P. (2010). La construcción de políticas públicas para la población afrocolombiana entre 2002-2007: una aproximación desde el análisis de las políticas públicas. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia.
- Cortes, J. (2005). Tras lo social y lo cultural: la interculturalidad como manifestación de los movimientos sociales. En: Diana Carrillo González, Nelson Santiago Patarroyo Rengifo (Eds.). *Derecho, interculturalidad y resistencia étnica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía*. Barcelona: Alianza Editorial S. A.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: intersectionality, identity politics and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.
- Christancho, J., Korner, A. y Pisano, P. (2014) Voces de la Bogotá afrodescendiente, raizal, palenquera, indígena y rom. Caracterización de los grupos étnicos residentes en el Distrito Capital.
- Cruz, E. (2012). Pluralismo cultural y derechos humanos: la crítica intercultural. *Justicia Juris*, 8(2), 41-55.
- Cruz, E. (2013a). Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos. *Vniversitas*, 127, 91-125.

- Cruz, E. (2013b). Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada. *Cuadernos Interculturales*, 11(20), 45-76.
- Cruz, E. (2013c). *Pensar la interculturalidad: Una invitación desde Abya-Yala América Latina*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Cruz, E. (2014). Pluralismo jurídico, multiculturalismo e interculturalidad. *Criterio Jurídico*, 13(2), 69-101.
- Cruz, E. (2015). La interculturalidad en las políticas de educación intercultural. *Praxis & Saber*, 6(12), 191-207.
- Cruz J. (2014). *Rueda de carromato: análisis de la política pública distrital para el pueblo Rrom (gitano) en Bogotá, 2011-2014*. Trabajo de grado. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Carrera de Ciencia Política. Bogotá D. C.
- Daza, F. (2016). *Proceso de construcción de la identidad del cabildo indígena Ambika-pijao en el marco de la política pública para pueblos indígenas en la localidad de Usme. (2005-2015)* Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora del Rosario Facultad de Ciencia Política y Gobierno Bogotá D. C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Censo de población. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). Grupos étnicos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019b). Población gitana O rom de Colombia. Resultados Del Censo Nacional De Población y Vivienda 2018 Bogotá D. C., Octubre 16 De 2019 <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-gitana-rrom-2019.pdf>
- Dietz, G. (2007). Definición de multiculturalismo. En: Barañano, A. y García, J. (Coords.) *Diccionario de relaciones interculturales: Diversidad y globalización*. Madrid: Editorial Complutense.
- Dietz, G. (2017). Interculturalidad: una aproximación antropológica. *Perfiles Educativos*, XXXIX(256).
- Doménech, E. (2003). El multiculturalismo en Argentina: ausencias, ambigüedades y acusaciones. *Estudios*, 14, 33-47.
- Durán, C. (2004). *El Cabildo Muisca de Bosa: El Discurso de un nuevo movimiento social étnico y urbano*. Monografía de grado. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Bogotá.
- Eriksen, T. (1999). Ethnicity, race and nation. En: Montserrat, G. y Rex, J. (Eds.), *Ethnicity: Nationalism, Multiculturalism and Migration* (págs.33-42). Cambridge: Polity Press.

- Esguerra, C. y Bello, J. (2014). Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 49, 2014, pp. 19-32 Universidad de Los Andes Bogotá.
- Expósito, C. (2011). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Investigaciones Feministas*, 3, 203-222.
- Fernández, L. (Julio 7 de 2000). La lucha social hoy es por los derechos culturales. Entrevista a Alain Touraine.
- Fernández, P. (1991). La política cultural: qué es y para qué sirve. Ediciones TREA.
- Fornet, R. (2009). La filosofía intercultural. En: Dussel, Enrique, Mendieta Eduardo y Bohórquez, Carmen (Eds.), *El pensamiento filosófico latinoamericano del Caribe y "latino" (1300-2000)*. México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1988) "Foucault". En: *Obras Esenciales 3* (págs. 363-368). Barcelona: Paidós.
- Fraser, N. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*. Ediciones Morata, 2006
- Fuller, N. (Ed). (2002). *Interculturalidad y política: Desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Gamboa, J.; Gómez, V. y Paternina, H. (2000), Los Rom de Colombia. Itinerario de un Pueblo invisible, Suport Mutu & Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia, PROROM, Bogotá.
- Gamboa, J. (2005). Notas introductorias sobre la Kriss Romaní o Romaniya: el sistema jurídico transnacional del pueblo rom. En: Dussán C. y Rodríguez G. (Ed). *Comunidades Étnicas en Colombia. Cultura y Jurisprudencia*. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.
- García, S. y Villavicencio L. (2016). Alcances y límites del multiculturalismo liberal desde un enfoque de género interseccional. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 72, 2016, Universidad Autónoma del Estado de México.
- García, N. (2000). Para un diccionario herético de estudios culturales. *Revista Fractal*, 18, 11-27. Recuperado de <https://www.mxfractal.org/F18cancl.html>
- García, N. (Ed.). (1987). *Políticas culturales en América Latina*. México: Grijalbo.
- Garzón, P. (2012). *Ciudadanía indígena: Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gil, F. (2011). Estado y procesos políticos. Sexualidad e interseccionalidad. En: Correa, S. y Parker R. *Sexualidade e política na América Latina: histórias, interseções e paradoxos*. Sexuality Policy Watch. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS. (págs. 80-99), Rio de Janeiro.
- Giménez, G. (2009). El debate contemporáneo sobre el concepto etnicidad. En: Valladares, L., Pérez, M. y Zárate, M. (Coord.), *Estados plurales: Los retos de la diversidad y la diferencia*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

- Giménez, G. (S. fa). *La cultura como identidad y la identidad como cultura*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Giménez, G. (S. f.b). *Identidades étnicas: Estado de la cuestión*.
- Giraldo, M. (2019). *Cabildos Indígenas, Caminos y Política Pública: Una Aproximación Desde La Sociología Relacional*. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad De Sociología. Bogotá.
- Giraldo, M. (2020). *Cabildo Indígena Muisca: Una Historia de Reivindicación Cultural Territorial en la Ciudad de Bogotá*. Pontificia Universidad Javeriana Facultad De Ciencia Política y Relaciones Internacionales Bogotá.
- Glazer, N. y Moynihan, D. (Eds.). (1975). *Ethnicity: Theory and Experience*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Gobierno de México. (2014). Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018.
- Gobierno de México. (2018). Iniciativa que expide la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. www.gob.mx/inpi/doc/2018/10
- Gómez, A. (ed) (2005). *Muisca: representaciones, cartografías y etnopolíticas de la memoria*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Gómez A., Fuentes, V. y Gamboa, J. (2000). *Itinerario de Viaje del Pueblo Rom de Colombia: Apuntes Para La Historia De Su Proceso De Visibilización*. Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia, (ProRom) Bogotá.
- Gómez, E. (2014). Pueblo Rrom. *Los Arrochelados Del Siglo XXI?: Contribución desde las prácticas etnoeducativas en la Kumpania Rrom de Bogotá D. C.* Universidad Tecnológica de Pereira Facultad de Educación – Escuela de Ciencias Sociales. Lic. En Etnoeducación y Desarrollo Comunitario. Pereira.
- Gómez, P. (2019). Territorio y organización étnica: la dimensión política y corporativa de las comunidades muisca, En: *La danza del cóndor y el águila: Etnografías y narrativas del “despertar muisca”*, Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Gómez, P. y Reyes, F., (Ed) (2017). *Territorios y memorias culturales muisca: Etnografías, cartografías y arqueologías*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Gómez, R. (2008). Los indígenas urbanos y la globalización. En: Fernando García (Ed.), *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*. Quito: Colección 50 años Flacso.
- González, J. (2007). Ciudadanía e interculturalidad. En: Jorge Enrique González (Ed.), *Ciudadanía y cultura* (págs. 39-86). Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- González, J. (2009). *Retos contemporáneos a la imaginación sociológica*. Universidad Nacional de Colombia.
- González, J. (2016). *Análisis cultural hermenéutico: Aportes de la hermenéutica analógica icónica al análisis cultural*. Buenos Aires: Circulo Hermenéutico.

- Gray, C. (2016). Analizar la política cultural: ¿inacorregiblemente plural o incompatible ontológicamente? *Debates*, 130(2), 17-32.
- Gros, C. (2000). *Políticas de la etnicidad: Identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: ICAH.
- Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Siglo del Hombre editores, Buenos Aires.
- Guerrero, P. (2002) *La Cultura. Estrategias conceptuales para entender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia*. Escuela de Antropología Aplicada UPS – Quito. Eds. Abya Yala.
- Guevara, N. (2007). *San Andrés Isla, memorias de la colombianización y reparaciones*. Bogotá: CES, Universidad Nacional de Colombia.
- Guido, S. (2015). Interculturalidad y educación en la ciudad de Bogotá: prácticas y contextos. Tesis doctoral. Bogotá: Universidad Pedagógica de Colombia.
- Gutiérrez, D. y Balslev, H. (2008). *Revisitar la etnicidad: Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Gutiérrez, D. (2008). Revisitando el concepto de etnicidad: A manera de Introducción. En: Gutiérrez, D. y Balslev, H. (Coord.). *Revisitar la etnicidad: Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Gutiérrez, O. (2019). Políticas públicas desde la diversidad sexual en el estado de México. Tesis de maestría. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Hall, S. (2010). *Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Bogotá: Envión Editores.
- Hancock, A. M. (2007). Intersectionality as a normative and empirical paradigm. *Politics and Gender*, 3(2), 248–254.
- Haraway, D. (1995). Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En: Haraway, D. *Ciencia, cyborg y mujeres: La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Hernández, M. (2007). Sobre los sentidos de multiculturalismo e interculturalismo. *Ra Ximhai*, 3, 2.
- Herrera, M. (2018). Comunidades indígenas urbanas: disputas y negociación por el reconocimiento. *Andamios*, Vol. 15 Núm. 36 pp. 113-134
- Hopenhayn, M. (2003). El reto de las identidades y la multiculturalidad. *Pensar Iberoamérica – Revista de Cultura*, 0, 17-28. Recuperado de http://www.almamater.edu.co/Servicios/Integracion_Academica/Diplomado_Cultura_Democratica/Sesiones/SesSes_09/El_reto_de_las_identidades_y_la_multiculturalidad%20-%20Martin_Hopenhayn.pdf
- Hutchinson, J. y Smith, A. (Eds.). (1996). *Ethnicity*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula: Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.

- Kymlicka, W. (2009). *Odiseas multiculturales: Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Kymlicka, W. y Banting, K. (2007). *Derechos de las minorías y Estado de bienestar*. México: Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Kymlicka, W. y Wayne, J. (1994). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Ágora*, 7, 5-42.
- López, M. (2013). Democratización y democracia cultural. En: *Culturas y política cultural en el DMQ* (págs. 9-21), Quito: DMQ.
- Maldonado, S. (1994). El derecho a la diferencia de las identidades étnicas y el Estado nacional. *Alteridades*, 4(7), 45-57.
- Marín, F. (2018). Multiculturalismo e identidad, una mirada desde la hermenéutica analógica. *Perseitas*, 6(2), 275-301.
- Martín, J. (2007). Reconfiguraciones de lo público y nuevas ciudadanías. En: González Jorge (Comp.), *Ciudadanía y cultura*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Martín, J. (Enero 2001 - diciembre 2002). Políticas culturales de nación en tiempos de globalización. Memoria de la Cátedra Nacional de Políticas Culturales. *Gaceta*, 48.
- Martínez, C. (2008). ¿Qué son los movimientos étnicos? Las categorías de igualación y diferenciación. En: Gutiérrez, D. y Balslev, H. (Coords.). *Revisitar la etnicidad: Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Martínez, S. (2019). Entre bastidores: etnografía de la política pública para los afrodescendientes en Cali, Colombia. *Revista colombiana de antropología*. Vol. 55, 1, pp. 213-238. Bogotá.
- Martínez, S. (2022). Las políticas públicas a debate: aportes desde la antropología y la sociología de la traducción. *Revista Colombiana de Antropología*. Vol. 58, 1, pp 261-282. Bogotá.
- Martuccelli, D. (2008). Para abrir la reflexión, etnicidades modernas: identidad y democracia. En Gutiérrez, D. y Balslev, H. (Coords.). *Revisitar la etnicidad: Miradas cruzadas en torno a la diversidad*, México: Siglo XXI Editores.
- Mendoza, M. y Barragán, A. (2005) Políticas culturales y participación en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 24, 163-183. Miller, D. (1997). *Sobre la nacionalidad: Autodeterminación y pluralismo cultural*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Meer, N, Modood T, Zapata-Barrero R. (2016). *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines*. Edinburgh University Press.
- Mendoza, S. y Gómez, D. (2021). La construcción de la otredad Rrom-gadzhé en Bogotá: una propuesta de escritura a dos manos. *Etnografías Contemporáneas*, 7(12), pp. 158-182.
- Miller, T. y Yúdice, G. (2004). *Política cultural*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2010). *Política pública de diversidad cultural y Conpes 3660 de 2010*.

- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2016). *Guía metodológica para la construcción de contenidos de los componentes e implementación del SISPI*.
- Molina, H. (2007). *Nuevos Escenarios de vida indígena urbana: el caso de Bogotá*.
- Molina, V. (2007) La construcción del conocimiento en antropología. En: Cardoso de Oliveira, F. *Etnicidad y estructura social*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana México.
- Morato, A. (2012). El análisis de la política cultural en perspectiva sociológica. Claves introductorias al estudio del caso español. *RIPS*, 11(3), 15-38.
- Moreno, G. (2016). Una aproximación al desarrollo del sector cultural en Bogotá, Colombia, a través de las políticas culturales 2001-2005. Ponencia XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8-11 nov. 2016.
- Mosquera, C. (2005). Reparaciones para negros, afrocolombianos y raizales como rescatados de la Trata Negrera Transatlántica y desterrados de la guerra en Colombia. En: Claudia Mosquera Rosero y Luis Carlos Barcelos. *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparatoria para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mosquera, C. (2009). *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mosquera, C. (2010). Debates sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas Negras. En: Claudia Mosquera Rosero-Labbé, Agustín Laó-Montes y César Rodríguez Garavito (Eds.), *Debates sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas Negras*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Valle.
- Mosquera, C. (2011). Acá trabajamos con los negritos: logros y retos en la implementación del multiculturalismo y de las ciudadanía diferenciadas en Bogotá. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Derechos culturales en la ciudad*. Bogotá.
- Mosquera, C. y León, R. (2013). Contradicciones discursivas en procesos de intervención social diferencial a la diversidad étnico-racial negra en programas sociales en Colombia. *CS*, 12, 23-52.
- Mota, A. (2013). *Hermenéutica analógica, identidad y pluralismo cultural*. Tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Muñoz, J. (2016). *La promesa del multiculturalismo, construcciones identitarias y experiencias educativas de miembros de comunidades indígenas en la educación superior. El caso de la Universidad Nacional de Colombia*. Trabajo de grado Magister en Estudios Sociales. Escuela de Ciencias Humanas Universidad del Rosario Bogotá D. C.
- Navarrete, F. (2011). *Las relaciones interétnicas en México*. Ciudad de México: PUIC – UNAM.

- Niviayo, I. (2017). El rostro, la tierra y la ciudad: reflexiones sobre la etnicidad de los muyscas de Suba. En: Gómez, P. y Reyes, F., (Ed) (2017). *Territorios y memorias culturales muyscas: Etnografías, cartografías y arqueologías*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Nivón, E. (2011). Las políticas culturales en América Latina en el contexto de la diversidad. En: Clacso. *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. Buenos Aires: Clacso.
- Ochoa, A. (2003). *Entre los deseos y los derechos, un ensayo crítico sobre políticas culturales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología
- Oehmichen, C. (2003). La multiculturalidad de la Ciudad de México y los derechos indígenas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI(189), 147-169.
- Olarte J. (2020). *Los Rrom-gitanos de Bogotá D. C. Un pueblo étnico visible en una sociedad invidente. Una aproximación al conocimiento y comprensión de su historia, cultura y educación*. Trabajo de grado para optar al título de Licenciado en Ciencias Sociales. Universidad Pedagógica Nacional. Facultad de Humanidades. Licenciatura en Ciencias Sociales. Bogotá D. C. pp. 43-55.
- Olaza, M. (2015). Balance y perspectivas de la Ley N° 19.122. Normas para favorecer la participación de afrodescendientes en las áreas educativa y laboral. (Tesis Doctoral) Universidad de la República. Montevideo.
- Olivé, L. (2004). *Interculturalismo y justicia social*. Programa Universitario México Nación Multicultural. UNAM. México.
- Ortiz, D. (2017). *Análisis de la Implementación de Política Pública para la población raizal residente en Bogotá, durante el periodo de Gobierno "Bogotá Humana" (2012-2015)*. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Maestría en Política Social. Bogotá D. C.
- Parekh, B. (2005). *Repensado el multiculturalismo: Diversidad cultural y teoría política*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Pecha, P. (2006). *Historia institucional del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 1978-2003*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Penagos, C. (2011). Descripción de la población afro que reside en el Distrito Capital según censo de población 2005, Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá.
- Pérez, E. (2009). Multiculturalismo y pluralismo. Tesis de maestría. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pinilla, J. (2020). La institucionalización de la educación indígena en Bogotá: una aproximación a la configuración de la Casa de Pensamiento Intercultural Kichwa Wawakunapak Yachahuna Wasi. *Monografía de Grado*. Escuela de Ciencias Humanas Programa de Antropología. Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

- Quintero, O. (2010). Los afro aquí. Dinámicas e identidades de la población afrocolombiana en Bogotá. *Boletín de Antropología*. Universidad de Antioquia, Vol. 24 N.o 41 pp. 65-83.
- Ramírez, C. (2011). Derechos culturales y gobierno local en Bogotá. En: Alcaldía Mayor de Bogotá, *Derechos culturales en la Ciudad*. Bogotá.
- Ramos, I. (2008). Interculturalidad y diversidad: ¿potencialidad o problema? En: Wilmer Ávila y Arturo Grueso Bonilla. *Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Pedagógica Nacional.
- República de Colombia. *Constitución Política de Colombia 1991*. Editorial Panamericana.
- Restrepo, E. (2004). Biopolítica y alteridad: Dilemas de etnización de las colombias negras. En: Restrepo Eduardo y Alex Rojas (Eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Cali: Universidad del Cauca.
- Restrepo, G. (2007). Conciudadanía en clave cultural. En: Jorge Enrique Gonzales (Ed.), *Ciudadanía y Cultura* (pásg.87-127). Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Rey, G. (2010). *Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Ministerio de Cultura de Colombia.
- Rivas, A. (2017). El problema es la falta del Estado. La dificultad de étnografiar al Estado. En: Chaves, M. *La Multiculturalidad estatalizada*. Bogotá: ICANH.
- Rivera, C. (2002). Old Providence: Minoría no armonía. De la exclusión a la etnicidad. Tesis de pregrado. Facultad de Ciencias Políticas. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Rivera, C. (2004). Nuevas encrucijadas, nuevos retos para la construcción de la nación pluriétnica: el caso de Providencia y Santa Catalina. En: Restrepo Eduardo. *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Ed. Universidad del Cauca.
- Rivera, C. (2007). Mirar hacia adentro para reparar las memorias en Providencia y Santa Catalina En: Rosero-Labbé Claudia. *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. CES. Universidad Nacional de Colombia.
- Rojas, C. y Gamboa, J. (2008). La Kriss Romaní Como Sistema Jurídico Transnacional. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, mayo, Núm 031. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador.
- Robinson, D. (2001). *Pueblo raizal en Colombia*. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Investigacion-en-Derecho-Ambiental/ur/Catedra-Viva-Intercultural/documentos/raizales-DiliaPDF.pdf>
- Rodríguez, A. (2012). El análisis de la política cultural en perspectiva sociológica. Claves introductorias al estudio del caso español. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 15-38.
- Rodríguez, D. (2018). *Dinámicas de reterritorialización de las comunidades Indígenas en la ciudad de Bogotá*. Universidad Externado de Colombia Especialización Estudios del Territorio. Bogotá, D. C.

- Rodríguez L. (2020). *Construcción de ciudadanía de mujeres Raízales en Bogotá. Konstrikasyon Sitway Nte Fanm Raízales Nan Bogotá*. Corporación Universitaria Iberoamericana. Facultad de Ciencias Humanas Y Sociales. Programa de Psicología. Bogotá.
- Roth, A. (2006). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez, A. (2016). *Culturalismo liberal y multiculturalidad en el Perú: Reflexiones desde la teoría política de Will Kymlicka*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sánchez C. (2017). Caminantes ÑUU SAVI (mixtecos) en fresno, CA. y Tijuana, B.C. Apropiación y construcción social del territorio. Tesis Doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México. Doctorado en Antropología. Ciudad de México.
- Sánchez, H. y Gil, I. (2015). Análisis interseccional y enfoque intercultural en el estudio de la ciudadanía y la participación. Consideraciones Epistemológicas. *Diálogo Andino*, N° 47, 2015. (Págs 143-149) Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
- Schnapper, D. (2001). *La comunidad de los ciudadanos, acerca de la idea moderna de nación*. España: Alianza.
- Scott, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En: Lamas, M. (Comp.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG, México. 265-302p.
- Secretaría de Cultura de la Ciudad de México (CDMX). (S. f). *Diagnóstico sobre la población indígena de la Ciudad de México*.
- SEPI. (2019). *Constitución Política Ciudad de México*. Capítulo sobre los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México.
- Serna, A. y García, R. (2002). *Dimensiones críticas de lo ciudadano: Problemas y desafíos para la definición de la ciudadanía en el mundo contemporáneo*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Serna, A. y García, R. (2005). La ciudadanía y lo público. En: Cifuentes Teresa (Comp.) *Cátedra Democracia y Ciudadanía, Memorias*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Smith, A. (1997). El fundamento étnico de la identidad nacional. En: Smith, Anthony D. *La identidad nacional* (págs.17-39). Madrid: Trama Editorial.
- Sosa-Sánchez, A. (2017). Fronteras Múltiples: Género, Interseccionalidad Y Ciudadanía. Iberofórum. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. XII, núm. 23, enero-junio, 2017, pp. 84-1 N° 47, 2015. (Págs143-149).
- Stavenhagen, R. (1992). La cuestión étnica: algunos problemas teórico-metodológicos. *Estudios Sociológicos X*(28).
- Stavenhagen, R. (2002). Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina. *Araucaria*, 4(7).

- Stavenhagen, R. (Junio de 2011). México en el Bicentenario: la ciudadanía indígena en debate. *Revista Andaluza de Antropología*, 1, 86.
- Taylor, C. (1992). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE.
- Tubino, F. (2015). *La interculturalidad en cuestión*. Perú: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tubino, F. (2008). No una sino muchas ciudadanía: una reflexión desde el Perú y América Latina. *Cuadernos Interculturales*, 6(10), 170-180.
- Tubino, F. (2004b). La impostergable alteridad: del conflicto a la convivencia intercultural. En: Castro Luci Milka (Ed.), *Los desafíos de la interculturalidad: Identidad política y derecho*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Tubino, F. (Enero 24-28 de 2005). La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. Encuentro continental de educadores agustinos. Lima. Recuperado de <http://oala.villanova.edu/congresos/educación/limaponen-02.html>.
- Tubino, F. (2005b). Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva. En: Norma Fuller (Ed.), *Interculturalidad y política: Desafíos y posibilidades* (págs.51-76). Lima: RDCSP.
- Tubino, F. (2007b). Las ambivalencias de las acciones afirmativas. En: Alfaro, S., Ansión, J., Mujica, L. (Eds.). *Educación en ciudadanía intercultural: Experiencias y retos en la formación de estudiantes universitarios indígenas* (págs.91-110). Lima: Fondo Editorial PUCP, Probeib Andes.
- Tubino, F. (2009). Aportes de la hermenéutica diatópica al diálogo intercultural sobre los derechos humanos. En: Monteagudo, C. y Tubino, F. (Eds.). *Hermenéutica en diálogo: Ensayos sobre alteridad, lenguaje e interculturalidad*, (págs.155-179). Lima: OEA-OEI-PUCP.
- Tubino, F. (2011). El nivel epistémico de los conflictos interculturales. *Revista Cultural Electrónica Construyendo Nuestra Interculturalidad*, 7(6-7), 1-14.
- Tubino, F. (2003). *Interculturalizando el multiculturalismo*. Barcelona: Monografías CIDOB.
- Tubino, F. (2004a). Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico. En: Samaniego Mario y Garbarini Carmen Gloria (Comps.), *Rostros y fronteras de la identidad* (págs.151-164). Temuco: Universidad Católica de Temuco.
- Tubino, F. (2005a). La praxis de la interculturalidad en los Estados nacionales latinoamericanos. *Cuadernos Interculturales*, 3(5) 83-96.
- Tubino, F y Arias, S. (2007a). El interculturalismo frente a los desafíos del pluralismo jurídico. *Caminos para la inclusión en la educación superior* (págs.190-209). Lima: Fondo Editorial Fundación Equitas e IEP.
- Uprimny, R. (2011). Los derechos culturales: entre el protagonismo político y el subdesarrollo jurídico. *Derechos culturales en la ciudad*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Valencia, I. (2002). El movimiento raizal: una aproximación a la identidad raizal a través de sus expresiones político-organizativas. Tesis de pregrado. Departamento de Antropología Universidad Nacional de Colombia.
- Valencia, I. (Enero-junio de 2011). Lugares de las poblaciones negras en Colombia: la ausencia del afrocaribe insular. *Revista CS*, 7, 309-350.
- Valencia, I. (2008). Identidades del caribe insular colombiano: otra mirada del caso isleño-raizal. *Revista CS*, 2, a, 51-73.
- Valencia, I. (2004). La encrucijada de lo raizal. *Cuadernos del Caribe*, 5.
- Valladares de la Cruz, L. (2008). La política de la multiculturalidad en México y sus impactos en la movilización indígena: avances y desafíos en el nuevo milenio. En: Fernando García (Ed.), *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*. Quito: Colección 50 años Flacso.
- Varela, D. (2015). Ciudadanía intercultural en Bogotá. Vínculos entre política pública y cultura. Tesis de Maestría en Sociología. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (1997). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Vargas, A. (2004). Actores, gobernabilidad y participación. *Control social de la gestión pública*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, S. y Parra I. (Comp.) (2021). *Calidad de vida, buen vivir y salud: indígenas en la ciudad, el caso de 6 pueblos migrantes en Bogotá*. Universidad El Bosque, Bogotá.
- Velandia, D. (2004). Relaciones interétnicas para interpretar lo diverso. *Revista Maguare*, 18, 329-331.
- Viveros, M. (Octubre de 2016) La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. Recuperado de <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0188947816300603?token=7BB24B557584CE08630C23BCF83E56C7E1B53537A483AE6008607F980829AE31BB404D90CA6756052B747E7C7F593B80>
- Wade, P. (2010). Liberalismo, raza y ciudadanía en América Latina. En: Claudia Mosquera Rosero-Labbé, Agustín Laó-Montes y César Rodríguez Garavito (Eds.), *Debates sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas Negras*.
- Wade, P. (2000). *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Ediciones Aby Yala
- Wade, P. (2006). Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en Latinoamérica: poblaciones afrolatinas (e indígenas). *Tabula Rasa*, 4, 59-81.
- Walsh, C. (2002). *(De)construir la interculturalidad. Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador*.
- Walsh, C. (2004). Colonialidad, conocimiento y diáspora afro-andina: Construyendo etnoeducación e interculturalidad en la universidad. En: E. Restrepo y A. Rojas (Eds.), *Conflicto e*

- (in)visibilidad: *Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, Colección Políticas de la Alteridad.
- Walsh, C. (2005). *Interculturalidad, colonialidad y educación. Ponencia Seminario Internacional "(Etno)educación, multiculturalismo e interculturalidad", Bogotá*. .
- Walsh, C. (2005a). *Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad*. .En: *Signo y pensamiento* 46 Vol. XXIV.
- Walsh, C. (2006). *Interculturalidad y (de)colonialidad: diferencia y nación de otro modo*. Livro da Academia da Latinidade.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Walsh, C. (2010). Estudios (inter)culturales en clave decolonial. *Tabula Rasa*, 12, 209-227.
- Walsh, C. (2010a). *Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico*.
- Walsh, C. (2014). ¿Interculturalidad? Fantasmas, fantasías y funcionalismos. *Revista Nuestra América*, 2(4), 17-30.
- Walsh, C., Viaña, Tapia. (2010). *Construyendo interculturalidad crítica*.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad crítica pedagogía de-colonial. *Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Pedagógica Nacional.
- White, B. (2019). Multiculturalismo o Interculturalismo en Canadá: destino común o encuentro imposible?. En: González, J. *Multiculturalismo e Interculturalidad en las Américas*. Catedra Unesco – Universidad Nacional de Colombia.
- Williams, R. (2000). *Marxismo y literatura*. Barcelona: Ediciones Península.
- Williams, R. (2003). *Palabras clave: Un vocabulario de la cultura y la sociedad*. Buenos Aires: Edición Nueva Visión.
- Young, M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Princeton: University Press.
- Zambrano, C. (2004). La nación en transición. Dinámicas sociopolíticas del reconocimiento de la diversidad. En: Arocha J. *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en África y en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Colecciones CES.
- Zambrano M. (2007). El gobierno de la diferencia: volatilidad identitaria, escenarios urbanos y conflictos sociales en el giro multicultural colombiano. En: Hoffman, O. y Rodríguez M. (ed.). *Los retos de la diferencia. Los actores de la multiculturalidad entre México y Colombia*. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Zambrano, M. (2011). Políticas del lugar: multiculturalismo, ciudadanía y etnicidad en Bogotá. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Derechos culturales en la ciudad*.

- Zambrano, M. (2014). Memoria y Olvido en la presencia y ausencia de indígenas en Santa Fe y Bogotá. *Desde el Jardín de Freud*. Universidad Nacional de Colombia. Núm. 4 Bogotá.
- Zambrano, M. (2017). El lugar de la alteridad y la alteridad en su lugar: las dificultades de abordar la etnicidad en la ciudad. En: Chaves, M. *La Multiculturalidad estatalizada*. Bogotá: ICANH.
- Zapata-Barrero, R. (2016). Diversidad y política cultural: la ciudadanía cultural como herramienta para la inclusión. En: Zapata-Barrero Ricard y Carbonero, G. (Eds.), *Interculturalidad y política cultural*. Barcelona: Ediciones Bella Terra.
- Zapata-Barrero, R. (2009). Diversidad y política pública. *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Trotta Editorial.
- Zapata, C. (2019). *Crisis del multiculturalismo en América Latina: Conflictividad social y respuestas críticas desde el pensamiento político indígena*. Calas, México.
- Zaragoza, I. (2010). Cultura, identidad y etnicidad, aproximaciones al entorno multicultural: rompiendo costumbres y paradigmas cotidianos. *Revista Cuicuilco*, 48.
- Zolla, C. y Zolla, E. (2010). *Los pueblos indígenas de México. Cien preguntas*. México, CDMX: PUIC UNAM.

Documentos institucionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá Oficiales

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). Plan de Desarrollo 1998-2001 - Por la Bogotá que queremos.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). Política Cultural para Santa Fe de Bogotá 1998-2001.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2001). Plan de Desarrollo 2001-2004 - Bogotá para vivir todos del mismo lado.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2001). Políticas culturales 2001-2004 - Bogotá en acción cultural.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Plan de Desarrollo de Bogotá 2004-2008 - Bogotá sin indiferencia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Políticas culturales 2004-2016. 2a Edición Revisada. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004c). Agenda 21 de la Cultura: Un compromiso de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). Estado del arte de la investigación sobre las comunidades de afrodescendientes y raizales en Bogotá D. C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008a). Raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que habitan la ciudad de Bogotá. PNUD, Misión Rural, ORFA. Bogotá D. C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008b). Plan de Desarrollo de Bogotá 2008-2012 - Bogotá positiva: para vivir mejor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008c). El pueblo rom-gitano que habita la ciudad de Bogotá. PNUD, Misión Rural, ORFA. Bogotá D. C.

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010a). Plan integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los y las afrodescendientes.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010b). Estados del arte desde el campo de la cultura sobre las prácticas culturales del pueblo rom-gitano en Bogotá D. C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Derechos culturales en la ciudad. Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte / Corporación Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (De Justicia). Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011a). Plan Decenal de Cultura de Bogotá D. C. 2012-2021.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011b). Formulación participativa de la política pública distrital para el reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de derechos de los pueblos indígena en Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan Decenal de Cultura 2012-2021.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Desarrollo de Bogotá 2012-2016 - Bogotá humana.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012b). Grupos étnicos y políticas públicas en Bogotá. D. C. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá - ORFA. (2012). Recuperación de la memoria, proceso histórico y organizativo de la diáspora raizal en Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). Voces de la Bogotá afrodescendiente, raizal, palenquera, indígena y rom. Caracterización de los grupos étnicos residentes en el Distrito Capital, elaborado por Christancho, J., Korner, A. y Pisano, P.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2014b). Lineamientos para el enfoque poblacional. Bogotá D. C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014c). Lineamientos distritales para la aplicación de enfoque diferencial. Bogotá, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2020 - Bogotá mejor para todos.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Bases de políticas culturales 21016-2026.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). Segundo informe del estado de las políticas públicas del sector gobierno.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Ed. Panamericana.
- Cortés, J. (2013). Justicia propia y jurisdicción indígena en la ciudad. Dicotomía en las formas de ejercer control social en la comunidad Emberá chamí desplazada en Bogotá. *Criterio Jurídico Garantista*, 5(9). 92-107.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Censo de población y vivienda de 2005.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008). Estudio sociodemográfico de la población afrocolombiana, censo general 2005.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019) Comunicado de prensa: entrega de resultados población indígena. Recuperado de

- <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/comunicado-grupos-etnicos-2019.pdf>
- Gómez, D. (2009). Avances en la investigación etnográfica del pueblo rom: Ministerio de Cultura.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT). (1997). Documentos de políticas culturales del Distrito Capital 1997-2000.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT). (2001). Políticas culturales. Bogotá en acción cultural 2001-2004.
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2010). Compendio políticas culturales. German Rey (Com.). Bogotá D. C.
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2010). Política pública de diversidad cultural y Conpes 3660 de 2010.
- Mususú, P. (2012). Subjetividad política indígena desde la resistencia y pervivencia del Cabildo Muisca de Suba.
- Ortiz, D. (2017). Análisis de la implementación de política pública para la población raizal residente en Bogotá, durante el periodo de gobierno “Bogotá humana” (2012-2015). Tesis de maestría. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Penagos, C. (2011). *Descripción de la población afro que reside en el Distrito Capital según censo de población 2005*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD). (2015). Plan de acción cultura 2015-2020 para los pueblos indígenas residentes en Bogotá.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD). (2010). Estados del arte para los campos del arte y prácticas culturales para la población indígena en Bogotá D. C.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD). (2011). Lineamientos para la implementación del Enfoque Poblacional Diferencial en el sector cultura, recreación y para los campos del arte, las prácticas culturales y el patrimonio. Bogotá D. C.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD). (2014a). Lineamientos en el Subcampo de las Prácticas Culturales. Bogotá D. C.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD). (2014b). Lineamientos para el Enfoque Poblacional. Bogotá D. C.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD). (S. f.). Estado del arte sobre el componente cultural en las políticas públicas formuladas en Bogotá D. C.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2013). Informe n°.1 – La población indígena en Bogotá según el Censo 2005.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (S. f.). Caracterización de la población indígena que reside en el Distrito Capital según censo de población 2005. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2005_caracte_censo.pdf

- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2011). Población afrocolombiana en el distrito capital línea de base.
- Urrea, F, y Viáfara C. (2016). *Igualdad para un buen y mejor vivir. Información y visibilidad estadística de los grupos étnico-raciales en Bogotá*.
- Zambrano, M. (2004). Memoria y olvido en la presencia y ausencia de indígenas en Santa Fe y Bogotá. *Desde el Jardín de Freud*, 4, 56-68.

Decretos y normatividad

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1994). Decreto Distrital 462, por medio del cual se establece el Sistema Distrital de Cultura. Se crean el consejo distrital de cultura y los consejos locales de cultura.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). Decreto Distrital 781, por el cual se establece el Sistema Distrital De Cultural y los sistemas locales de cultura.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1999). Decreto 996, que modifica el decreto 781 de 1998 en el sentido de incluir un representante de las comunidades negras.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2002). Decreto Distrital 221, por el cual se establece el Sistema Distrital de Cultura.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2005). Acuerdo 175, por medio del cual se establecen los lineamientos para la política pública afrodescendiente en Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006a). Acuerdo Distrital 257, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá D. C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006b). Decreto Distrital 558, por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y se dictan otras disposiciones.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). Decreto Distrital 627, por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008a). Decreto 151, por medio del cual se adoptan los lineamientos de política pública distrital y el Plan Integral de Acciones afirmativas, para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008b). Decreto 403, por el cual se modifica el decreto distrital 151 del 2008, en relación con la orientación coordinación del plan de acciones afirmativas para los afrodescendientes en Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008c). Decreto Distrital 004, por el cual se reforma el acuerdo 002 del 2 de enero de 2007 de la Junta Directiva del Instituto Distrital de la Participación y Acción

Comunal y el Manual de Funciones del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). Acuerdo 359, por el cual se establecen los lineamientos de políticas públicas para los indígenas en Bogotá D. C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). Decreto Distrital 455, por el cual se modifica, adiciona y reglamenta el decreto distrital n°. 627 de 2007.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Decreto Distrital 543, que adopta la política pública para los pueblos indígenas de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Decreto Distrital 554, por el cual se adopta la política pública distrital para el reconocimiento de la diversidad cultural, la garantía, la protección y el restablecimiento de los derechos de la población raizal en Bogotá y se dictan otras disposiciones.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Decreto Distrital 582, por el cual se adopta la política pública distrital para el grupo étnico rom o gitano en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). Decreto Distrital 102, por medio del cual se asignaron funciones para la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Decreto Distrital 248, por medio del cual se crea y reglamenta el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Decreto Distrital 612, por el cual se crea el Consejo Consultivo y de Concertación para los Pueblos Indígenas en Bogotá D. C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Decreto Distrital 411, por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Decreto Distrital 637, por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). Decreto Distrital 037, por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y se dictan otras disposiciones.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017a). Decreto 504, por medio del cual se adopta el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los Pueblos Indígenas residentes en Bogotá, D. C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017b). Decreto Distrital 505, por medio del cual se adopta el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos del pueblo étnico rom o gitano residente en Bogotá, D. C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017c). Decreto 506, por medio del cual se adopta el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de la población raizal residente en Bogotá, D. C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017d). Decreto Distrital 507, por medio del cual se adopta el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de la población negra, afrodescendiente y palenquera residente en Bogotá D. C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017e). Pueblos indígenas y justicia propia en Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Decreto Distrital 480, por medio del cual se modifica, adiciona y reglamenta el Decreto Distrital 627 de 2007 “Por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio” y se dictan otras disposiciones.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto 474 por medio del cual se crea la comisión Consultiva de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Bogotá, D. C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Decreto 817, por el cual se crea el Consejo Consultivo y de Concertación para el pueblo rom o gitano de la Kumpania de Bogotá D. C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). Pueblo Rrom o Gitano: Kumpania de Bogotá. Población Étnica de Bogotá.

Alcaldía de Bogotá. (2020). Comunidades Étnicas de Bogotá. Afrocolombianos, Negros y Palenqueros. Bogotá.

Ministerio de Cultura. (1997). Ley 397 de 1997 - Ley General de Cultura.

Ministerio del Interior. (2010). Decreto 2957, por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico rom o gitano.

Sentencia C-086 de 1994

Sentencia T 174 de 1998

Sentencia 293 de 2010

Sentencia T-002/12 Corte Constitucional