

00465<sup>2</sup>  
Lej

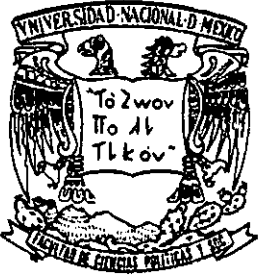


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA ETICA EN EL DISEÑO DE POLITICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL PARA AMERICA LATINA:  
UN ESTUDIO DE CASO

**TESIS DE GRADO**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**MAESTRO EN ESTUDIOS**  
**LATINOAMERICANOS**  
**P R E S E N T A :**  
**JESUS ANTONIO SERRANO SANCHEZ**



ASESOR: DR. GERARDO TORRES SALCIDO

MEXICO, D. F.,

271374

FEBRERO DE 1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**El presente trabajo fue realizado gracias al apoyo del**

**CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA  
de México**

**para la institución así como para sus funcionarios, que siempre me  
dispensaron el mejor trato y amplias consideraciones, mi más sincera  
gratitud.**

## AGRADECIMIENTOS

Ninguna demostración de agradecimiento es suficiente para corresponder a la ayuda que generosamente me han dispensado las siguientes personas:

Mi diligente y sabio asesor y maestro, el Dr. Gerardo Torres Salcido

A mis lectores y sinodales:

Dra. Judit Bokser,

Mtra. Margara Millán Moncayo,

Dr. José Francisco Gómez Hinojosa,

Dr. Prospero Alfredo Vargas Alonso

A mis maestros en la UNAM:

Delia Selene de Dios

Alfonso López

María Cristina Rosas

Eduardo Ruíz Contardo

Patricia Salcido

Raquel Sosa

A mis maestros y amigos en Colombia:

Eduardo Peña

Nubia González de Peña

Daniel Herrera Restrepo

Juan José Sanz Adrados

Omar Parra Rosso

Muy especialmente a Irma Vicenteño, mi madre adoptiva y hermana en Colombia, quien me acercó y me concedió todas las facilidades materiales y espirituales para realizar esta investigación.

A los funcionarios del Programa Indígena en Bogotá:

Marta Cardona

Carlos Junca

Carlos Alberto Londoño

Jorge Rojas

Teresa Suárez

de la Red de Solidaridad Social: María Elvira Carvajal

del Instituto Colombiano de Reforma Agraria Dr. Gustavo Cediel

de la Dirección General de Asuntos Indígenas:

Aída Palacios

Martín Franco

Especialmente al Dr. Luis Guillermo Vasco de la Universidad Nacional de Colombia, quien inspiró bastante de este trabajo.

A mis padrinos, todos igualmente importantes:

Catalina García, Ignacio García y María Antonia Salas

A Adriana Vásquez y Nancy Martínez Pastrana

A los filósofos que enriquecieron con sus observaciones y enseñanzas este trabajo:

Will Kymlicka (University of Ottawa)

Germán Vargas Guillén (Universidad Pedagógica Nacional de Colombia)

Leonardo Tovar (Universidad Santo Tomás de Colombia)

Erasmus Bautista (Universidad Pontificia de México)

Y a Dios, gracias a quien todo esto tiene origen y destino.

*El inglés [occidental] ... exterminó al indígena; lo sigue exterminando en la sorda lucha económica, más eficaz que la conquista armada.*

*[...Pero] En el suelo de América hallará término la dispersión, allí se consumará la unidad por el triunfo del amor fecundo, y la superación de todas las estirpes.*

*José Vasconcelos  
La Raza Cósmica*

*Dedicado a los pueblos indígenas de América Latina  
por convocarnos a la reconciliación y a la utopía*

## INTRODUCCION

Al final del siglo XX la crisis económica y sus violentos efectos contra la vida digna de multitudes de personas que subsisten en condiciones de pobreza, interpela tanto a economistas como a politólogos, científicos sociales y filósofos.

Puede decirse que el signo característico de la pobreza y la marginalidad es la exclusión creciente de personas y grupos, que resultan inútiles para la economía de mercado, en una refinada lógica de darwinismo social.

La historia de América Latina puede leerse como la experimentación de las fórmulas de progreso y modernidad transplantadas desde Europa para incorporarlas a una misma cultura, que llamamos genéricamente occidental. Esfuerzos persistentes y recetas distintas se han ensayado, y actualmente dominan aquellas prescritas por la teoría económica neoliberal con sus políticas de ajuste de primera y segunda generación, así como por la escuela neoinstitucional. A una década perdida por la crisis le ha seguido otra, perdida por la medicina contra la crisis, América Latina tiene a más de la mitad de su población en condiciones de pobreza y entre los grupos excluidos y negados, puede señalarse a los pueblos indígenas en primer lugar. Los indígenas sufren pobreza en América Latina en proporción de 66% a 90%.

Las propuestas ofrecidas como solución a estos problemas, se sustentan en una lógica económica de eficiencia que obedece a determinada noción de racionalidad, que pretende crear comportamientos virtuosos apelando a los vicios propios del egoísmo humano.

Las dimensiones de la pobreza y la exclusión han sido problematizadas por numerosos autores, y puede decirse que existe un consenso implícito que califica estos fenómenos como un mal social, y como la negación de los principios de justicia propuestos para la sociedad.

Para abordar este tema, nos mueve aportar algo a la reflexión sobre la eticidad y legitimidad en términos de justicia social (distributiva), de las políticas para el desarrollo social, considerando particularmente aquellas recomendadas para América Latina y específicamente las del Programa Indígena (Red de Solidaridad Social-Programa Mundial de Alimentos) de la República de Colombia.

No sólo la proximidad a la realidad de ese país fue una motivación para abordar esta investigación, también y sobre todo, el interesante material ofrecido para la reflexión ética por la actual formulación jurídica destinada a los pueblos indígenas. El volumen de los fondos destinados a dicho programa proviene en gran medida de organismos internacionales totalizando casi veinte millones de dólares para una población indígena estimada en 603 mil individuos, componentes de 81 pueblos indígenas.

Puede incluso suponerse que esta experiencia, iniciada hacia 1989, fue un ensayo, reafirmado por las definiciones del Banco Mundial de 1992, 93 y 94, y programas indígenas como el que se inició recientemente en Bolivia.

La presente, es una investigación filosófica, que entronca con varias disciplinas de las ciencias sociales, pero que buscó respetar siempre como su objeto formal la interpretación ontológica de los fenómenos sociales. La metodología empleada es igualmente filosófica: el análisis fenomenológico



reductivo<sup>1</sup>. Se trata del análisis propio de la filosofía realista, es decir, poner atención a los hechos para comenzar a partir de ellos a reflexionar.

Las ciencias empíricas y sociales no se hacen a partir de la aplicación apriorística de principios, por el contrario, comienzan atestiguando, describiendo y abstrayendo los hechos particulares de la realidad, para alcanzar a partir de la evidencia empírica leyes o principios para su aplicación general.

Lo mismo pasa con la filosofía realista. No pretende construirse a partir de principios puros, sino descubrir en la realidad los principios que la rigen. Toda certeza filosófica se rige por la evidencia de los primeros principios o del ser inteligible, es decir, aparece como una exigencia intrínseca al ser inteligible y por lo tanto, constituye leyes universales.

Las cosas pueden ser estudiadas en sí mismas, en tal caso, son objeto de la filosofía especulativa o teórica, o bien, pueden ser estudiadas en su relación con el ser humano para la realización de su máximo bien, en tal caso, son objeto de la filosofía práctica dedicada a prescribir el obrar bueno o ética. En este trabajo definiremos la ética como la ciencia que estudia los actos humanos en función del bien último del hombre.

La primera etapa metodológica consiste en definir y aclarar el sustento teórico tanto del proceso de hechura de políticas o *policy making*, como de los argumentos de la ética liberal para evidenciar sus aciertos o contradicciones y llevarlos a la confrontación lógica. Así se demostrará el sustento de los conceptos de sociedad, estado, bien común y justicia social.

Se aplicará el método de manera fenomenológica-realista al revisar los elementos constitutivos del programa de alimentos por trabajo, de acuerdo con sus propios objetivos, estructura y operación, así como en los hechos que caracterizan la políticas de desarrollo social y las políticas indígenas en América Latina.

---

<sup>1</sup>. JOLIVET R., *Tratado de filosofía: Lógica y cosmología*, Ediciones Carlos Lohlé, Buenos Aires 1976, p. 285s.

Finalmente, el método se aplicará de manera sintética al confrontar la evidencia recabada con el marco conceptual revisado en la primera parte para proceder a las conclusiones y propuestas convenientes.

A partir del análisis de los principios administrativos, políticos, económicos y éticos que son considerados al diseñar, elegir y ejecutar políticas orientadas al desarrollo social en América Latina, ubicando el caso del Programa Indígena, de la Red de Solidaridad Social de ese país, el Objetivo General que nos hemos propuesto es:

Presentar algunos valores éticos como indispensables en cada una de las etapas del llamado proceso de hechura de políticas (*policy making*), para justificar la acción promotora, real, del Estado, que a la vez que responda en los resultados a sus obligaciones de justicia, lo haga conforme a medios éticamente legítimos.

Como objetivos específicos están:

1. Caracterizar el proceso de Hechura de Políticas (*policy making*) a partir de sus supuestos y sus objetivos
2. Presentar los valores que deben ser respetados en el proceso de *policy making*.
3. Describir, analizar y criticar el Programa, en todos sus componentes, desde su justificación y diseño hasta la presentación de sus resultados.
4. Presentar los valores que deben prevalecer en el proceso de *policy making*, así como los vicios que deban ser desterrados, en aras de aplicar - en el contexto real de América Latina contemporánea- políticas de desarrollo social económica y políticamente eficientes y moralmente legítimas.

La hipótesis general de esta investigación plantea que es posible sustentar la idea del bien común como cartabón para la justicia social, sólo si se apela a una fundamentación metafísica de la sociedad, y que en tal caso, tenemos un referente seguro para emprender un doble camino: del deber ser moral a la formulación de políticas públicas de desarrollo social y segundo, la evaluación de cualquier política a partir de este marco.

Finalmente, si el principal problema de América Latina actualmente es la pobreza y la desigualdad es decir injusticia social, entonces ésta puede ser combatida por políticas con sustento ético.

Se ha extendido entre algunos científicos sociales la idea de que la moral es un tema de conciencia individual, que no debería ser llevado al terreno de lo público, ni mucho menos colocado como normativo por encima de las decisiones públicas. Aunque de hecho los términos ética y moral se refieren a lo mismo, es decir a las costumbres, aquí distinguiré la moral, considerándola como alguna idea particular del bien, de la ética, como ciencia racional, que analiza los actos humanos a la luz del fin último del hombre.

En varios momentos, nuestra exposición polemiza con posiciones divorciantes entre ética y política. Pediría benevolencia al lector, para permitirme exponer los argumentos y demostraciones necesarios para refutar la pretensión de tal divorcio, así como de la formulación de recomendaciones ético-normativa para las política de desarrollo social para América Latina.

El concepto de desarrollo sería objeto de una investigación aparte. Aquí entenderemos por desarrollo el paso de condiciones menos humanas a condiciones más humanas, o como lo propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la ampliación de las capacidades y posibilidades de elección de los seres humanos.

El concepto de Estado será manejado como eje de toda la argumentación sobre el papel de la ética en la formulación y ejecución de políticas públicas. En el primer capítulo revisaremos el concepto de Estado desde una perspectiva realista, enfatizando el ejercicio legítimo del poder. Se revisarán las definiciones teóricas y descriptivas de las políticas públicas, como cursos de acción gubernamental. Se caracterizará la teoría de arenas de lucha de poder, a través de políticas regulatorias, distributivas y redistributivas. Cada una de ellas supone un grado mayor de conflictividad dados los intereses en juego.

Se tratará por primera vez, de las restricciones de factibilidad de las políticas públicas, es decir, de las limitaciones jurídicas, materiales o políticas, que según Majone impiden alcanzar un óptimo; a partir de estas consideraciones propondremos un itinerario para la formulación de políticas públicas, incluyendo algún tipo de restricción ética.

Un apartado importante en el primer capítulo, será el dedicado a la teoría neoinstitucional y a las propuestas de sus representantes, como Douglas North y Mancur Olson. Las instituciones son definidas como limitaciones inducidas socialmente, que incentivan determinada acción individual. Así, para esta escuela son muy importantes la competencia y la información como medios para facilitar una acción eficiente del mercado. La racionalidad, aparece entonces como un concepto relevante, que será inicialmente visitado a través de las ideas institucionales de Weber.

La parte final del capítulo, hace un repaso por las líneas generales de las políticas de desarrollo social en América Latina, como una forma de contextualizar nuestra investigación. Se analizan a continuación algunas de las críticas y limitaciones que algunos autores y la CEPAL han sostenido contra este modelo de políticas, evidenciando problemas en la noción de focalización, en la educación y la distribución del gasto público.

Concluiremos este primer capítulo con la presentación de la situación actual de las políticas destinadas a los pueblos indígenas de América Latina,

quienes alcanzan a ser cuarenta millones y que han tenido que superar, no sólo el exterminio y el despojo, sino el asimilacionismo, que niega prácticamente cualquier respeto a su propia identidad cultural. Actualmente, la estrategia asimilacionista propuesta por el Banco Mundial, busca integrar a los indígenas al mercado, obedeciendo a la lógica neoinstitucional.

En el capítulo segundo trataremos el concepto de Estado desde una perspectiva ontológica, de modo que se vuelvan notorias sus dimensiones finales y formales. Nos ayudaremos de las teorías tomista y hegeliana del Estado, así como de las críticas al instrumentalismo del Estado, según Marx. Encontraremos cómo en el concepto de Estado se haya contenida la finalidad del bien común y de qué manera ésta adquiere características normativas.

El concepto de legitimidad, analizado desde una óptica liberal, nos permitirá conducir el concepto de Estado a los debates contra el utilitarismo, especialmente a partir de *la Teoría de la Justicia* de John Rawls.

Con los mismos instrumentos analíticos dejados por Rawls llevaremos la confrontación con el utilitarismo a una afirmación de la libertad a través de la justicia en el Estado. Una etapa importante en el desarrollo general, pasa por la crítica a las concepciones de racionalidad, modernidad y progreso propias de la era moderna, limitadas por un excesivo racionalismo y la subordinación del ser humano a la materia. El objetivo general de esta crítica es sentar las bases para una nueva noción de racionalidad, tema que será retomado posteriormente.

Algunos autores liberales como Taylor, Walzer y Kymlicka han dedicado ingentes esfuerzos para reconciliar o acomodar la diversidad cultural y la pluralidad de ideas del bien en la sociedad liberal, de ahí que se estudien sus postulados relativos a la multiculturalidad y la posibilidad de derechos colectivos. Analizaremos la posibilidad de que el liberalismo como filosofía sea a la vez una cultura y los derechos que eso supondría en una sociedad multicultural y la necesidad de un *ethos* mínimo para la convivencia, consensado en los derechos humanos. El sistema jurídico

colombiano introduce avances en este sentido, que permiten un mayor respeto para las minorías culturales, específicamente los indígenas.

El final del segundo capítulo está dedicado a la dificultad de definir lo indígena, especialmente con fines de política pública, constataremos cómo ante esta dificultad tiende a considerarse que indígena es aquel que se reconoce a sí mismo como tal.

El capítulo tercero hace un recorrido deductivo, elencando las características principales de la política indígena en América Latina, el lugar que ocupa en Colombia, sus objetivos y características, hasta el nivel operativo del Programa Indígena RED-PMA, con sus dos componentes, de alimentos por trabajo y de crédito indígena.

Los organismos internacionales promueven la autonomía de los indígenas mediante una ventajosa inserción al mercado, esperando que esto les permita reproducir su cultura. Pasaremos revista al programa fijado por el Banco Mundial, para las políticas indígenas nacionales, lo que nos permitirá constatar qué tanto han influido tales recomendaciones en las políticas colombianas específicas.

Un factor determinante en la situación actual de los indígenas americanos es el despojo de la tierra como un fenómeno generalizado, que en Colombia ha sido particularmente cruel al promover la colonización, considerando baldías las tierras ocupadas por los indígenas, haciéndose ciegos a su presencia. El resultado de tal exclusión ha sido la organización, movilización y defensa de los mismos indígenas, lo cual, por una parte ha resultado en conflictos, frecuentemente violentos, y por otra ha sido el determinante para que se generalicen determinados tipos de política pública. Como vemos, el Banco Mundial insiste en la importancia de la titulación de las tierras poseídas por comunidades indias. La movilización de los indígenas colombianos, así como las respuestas de las instituciones oficiales ha obedecido a este patrón.

Una amplia sección del capítulo tres está destinada a presentar algunos indicadores sociales y económicos de la República de Colombia y la estructura de las instituciones del Estado, así como de las instituciones destinadas a la política social, el Programa Nacional de Rehabilitación y la Red de Solidaridad Social.

El Presidente Samper lanzó el Programa de Apoyo y Fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia (CONPES 2773), como una agenda para las políticas públicas orientadas a estos sectores. El Programa Indígena RED-PMA, viene entonces a operativizar las líneas generales trazadas por el CONPES.

El Programa Indígena RED-PMA, está focalizado en 15 pueblos autóctonos de nueve regiones, aprovecha los recursos por casi veinte millones de dólares destinados al intercambio de trabajo comunitario, entendido como inversión de cofinanciación y el crédito indígena para proyectos productivos, tales como ganadería, agricultura, árboles frutales, procesamiento de alimentos, artesanías o piscicultura.

El capítulo cuarto nos presenta las experiencias de cinco pueblos indígenas, de varias zonas geográficas y condiciones socio-económicas. Se pretendió mostrar la importancia de la vulnerabilidad y pobreza, frente a la movilización y exigencias de los indígenas como determinantes de los apoyos del Programa Indígena RED-PMA.

Los casos analizados fueron los de los Zenú, los Pasto y los Pijao, con alto nivel organizativo, todos ellos beneficiarios del Programa, de los U'wa, quienes al confrontarse con poderosos intereses, prácticamente acorralados, se han movilizado y amagado a las autoridades con la amenaza de suicidarse masivamente si es aprobado un proyecto de explotación petrolera en su territorio. Se habla de los Nukak Macú, grupo nómada de la selva amazónica, "descubierto" en 1988, quienes sufren de graves carencias alimenticias y de salud, y que, no obstante, no son atendidos por el Programa.

El análisis de estos cinco casos, permite constatar la centralidad del problema de la tierra y la disponibilidad de recursos como determinantes de inestabilidad social.

El capítulo cinco cierra esta investigación retomando todos los temas presentados anteriormente. Sacaremos las conclusiones pertinentes, en primer lugar refutando el pretendido divorcio entre ética y política, afirmando el bien común como finalidad intrínseca del Estado.

Concluiremos la refutación al utilitarismo, utilizando herramientas propias de la microeconomía, como la teoría de juegos, para mostrar las contradicciones que encuentra una elección pretendidamente racional bajo premisas utilitaristas.

Esta contradicción del utilitarismo, nos permitirá introducir la noción de restricción ética a un contexto limitado ya ontológicamente. El objetivo de esta restricción será alcanzar una optimalidad paretiana, para posteriormente, resolver las dificultades de justicia distributiva que no resuelve el *óptimo de Pareto*.

La parte final de nuestro itinerario recupera algunas dificultades, contradicciones o situaciones inéticas del Programa Indígena RED-PMA, para reconstruirlo sometiéndolo a la doble restricción ontológica y ética, como una propuesta para volverlo más cercano a un tipo de eficiencia diferente postparetiana.



## **ABREVIATURAS**

<b>BID</b>	<b>Banco Interamericano de Desarrollo</b>
<b>CAPIC</b>	<b>Comité Asesor de Política Indígena del Cauca</b>
<b>CONPES</b>	<b>Consejería Presidencial para la Política Social</b>
<b>CRIC</b>	<b>Consejo Regional Indígena del Cauca</b>
<b>CRIGUA</b>	<b>Consejo Regional Indígena del Guaviare</b>
<b>DGAI</b>	<b>Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior</b>
<b>DNP</b>	<b>Departamento Nacional de Planeación</b>
<b>FONADE</b>	<b>Fondo Nacional de Proyectos Especiales</b>
<b>INCORA</b>	<b>Instituto Colombiano de la Reforma Agraria</b>
<b>INDERENA</b>	<b>Instituto de los Recursos Naturales Renovables</b>
<b>OIA</b>	<b>Organización Indígena de Antioquia</b>
<b>OIT</b>	<b>Organización Internacional del Trabajo</b>
<b>ONIC</b>	<b>Organización Nacional Indígena de Colombia</b>
<b>PMA</b>	<b>Programa Mundial de Alimentos</b>
<b>PNUD</b>	<b>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</b>
<b>RED</b>	<b>Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República</b>

## CAPITULO 1

# POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL: LA APLICACIÓN DEL NEOINSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

Hasta la fecha, el enfoque dominante en la ciencia política y la teoría de las políticas públicas ha interpretado como un signo de maduración, ganar en rigor científico y en realismo metodológico, el proceso de secularización y renuncia a consideraciones deontológicas y éticas en la determinación de las decisiones relativas al poder, a las cuales se han reducido los asuntos públicos.

Lo que pretendemos demostrar es que en realidad la hechura de políticas está determinada por una precondition axiológica radicada en el Estado y sus instituciones a modo de *mandato a priori*; que la construcción de los valores que predeterminan al político corresponden a una pertenencia cultural e histórica y que la pretensión de una ciencia política neutra es un mito, pues la misma pretensión de neutralidad supone ya un juicio de valor. De tal forma, las políticas públicas siempre obedecen a intenciones sustentadas explícita o implícitamente en valores.

## **Estado no es lo mismo que gobierno**

La literatura política, especialmente la de inspiración realista, no distingue claramente entre *estado* y *gobierno*. La presente investigación ha encontrado numerosas dificultades de carácter epistemológico, de graves consecuencias éticas, originadas en el uso arbitrario de dichos términos. Nuestro primer propósito es establecer el significado que éstos recibirán en el presente documento.

Tanto desde la perspectiva contractualista que sostiene que el Estado fue producto del libre acuerdo de las voluntades individuales, como la naturalista, que atribuye su existencia a la incapacidad del individuo para satisfacer por sí mismo todas sus necesidades, el Estado surge a partir de la aparición y organización de la sociedad.

Según Ellman Service<sup>2</sup> las sociedades primitivas fueron transitando a constituirse como estados, a partir de: una circunscripción ambiental, el territorio ocupado y fuente de recursos; o de una circunscripción social, el acotamiento producido por la presencia de grupos rivales.

Service hace hincapié, conforme a su teoría, en la aparición de instituciones de control social garantes del orden. No obstante, parece más preciso suponer que hubo un momento decisivo en el cual, una sociedad se dota a sí misma con una identidad. La adquisición de personalidad, que supone intrínsecamente institucionalizarse, parece ser el elemento fundamental en la constitución de la entidad moral identificada que es el Estado.

En la aparición del estado fueron relevantes la maduración de los siguientes elementos: consolidación del poder de la fuerza en la autoridad moral, determinación de la pertenencia por vínculos familiares o laborales, determinación territorial del grupo y el reconocimiento de una identidad. Este proceso, es específicamente un cambio de condición, del estado natural al estado político (de derecho). La aparición del Estado civil como persona moral determina la aparición de los derechos colectivos (que serán discutidos en otro

apartado), derechos propios de esa sociedad. Tales derechos y obligaciones constituyen al protoestado como fuente de derecho e interlocutor de derecho con el individuo.

Para el caso de las poblaciones indígenas de América, una primera dificultad es si cada grupo identitario puede encuadrarse bajo una categoría culturalmente ajena: la de Estado. Conforme a las consideraciones anteriores encontramos la presencia de varios factores constitutivos del Estado. En la historia, reinos indígenas se consolidaron con poder, instituciones administrativas y jurídicas, así como una clase gobernante estructurada. No se puede decir lo mismo de numerosas tribus o grupos antiguos con menor desarrollo socio-político y económico, pero de aquellos reinos sería difícil negar su condición de Estados. Pero tras su desaparición, los grupos indígenas han pasado a la condición de subordinación, privados de un derecho propio o de instituciones que permitan el ejercicio de sus costumbres, valores, religión y derecho de manera autónoma. Estos son testimonios de su dominación y la negación estructural y política a que han sido sometidos.

Nuevas dificultades se suman desde que pretendemos incluir a estos grupos a un único Estado *pluriétnico*, *plurinacional*, *multicultural* o *pluricultural*. ¿Cómo podríamos siquiera intentarlo sin entender mejor qué es el Estado?

Se llama *pluriétnico* al estado integrado por personas de diferentes razas o grupos humanos distinguidos por su *filum* físico. *Plurinacional* es el estado conformado por diferentes nacionalidades, conforme a la definición de Kymlicka: "«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»"<sup>2</sup>. *Plurinacional* es un Estado que de hecho

<sup>2</sup>. SERVICE E., *Los orígenes del Estado y de la civilización*, Alianza, Madrid, 1984.

<sup>3</sup>. KYMLICKA W., *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona 1996, p. 26.

alberga varias nacionalidades, *multinacional* es un Estado cuyas diferentes naciones son consideradas como "minorías", las cuales mantienen su lealtad a la unidad política. Este hecho puede ser involuntario, cuando se produce por invasión o conquista, también puede darse de manera voluntaria cuando se federan varias naciones. Conforme a la definición de Kymlicka, un estado *multicultural* puede ser equivalente a *multinacional* cuando las diferencias culturales corresponden también a diferencias nacionales.

La palabra Estado viene del latín *status*, participio del verbo *stare*. En Roma se usaba el término para designar la condición o forma bajo la cual existía una persona o grupos de personas (v.gr. *status libertatis, civitatis*, etc). Estado, por lo tanto hace referencia a la condición objetiva de una persona o un grupo de ellas.

El Estado es la personificación de la sociedad en una entidad moral. En un sentido amplio, se refiere a la sociedad, establecida en un territorio y regida por un poder supremo e independiente, que procura su propio bien. El Estado personificado no se identifica con la sociedad, pero sí la representa legalmente.

El Estado es la personificación jurídica de la sociedad civil<sup>4</sup>; sociedad necesaria, orgánica, perfecta, establecida en un territorio

---

<sup>4</sup>. De una mala lectura de Hegel se deriva la pretendida contraposición Estado-Sociedad Civil. En el desarrollo del Espíritu objetivo, la Eticidad se desenvuelve dialécticamente a través de la familia, la sociedad civil y el Estado. La familia consiste en la determinación de varias personas en una sola. La sociedad civil será la unión de varias personas (familias): "La sustancia se hace de este modo nada más que una conexión universal y mediadora de extremos independientes y de sus intereses particulares; la totalidad desarrollada en sí de esta conexión es el Estado como sociedad civil o como Estado externo". (Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas §523). De la Sociedad Civil es propio la satisfacción de las necesidades y los medios para garantizarlo como las leyes y la policía. En cambio, el Estado es la Sociedad Civil que ha dado el paso al saberse y quererse, como la familia se sabe y se ama. La libertad y la participación de los individuos son la Constitución pues participan de la razón. Encontramos en Hegel el mismo sentido de gobierno como autoridad dirigida al bien común pues define: "La totalidad viviente, esto es, la conservación, la producción continua del Estado en general y de su Constitución, es el Gobierno... El Gobierno es la parte general de la Constitución, esto es, la parte que tiene por fin intencional la conservación de aquellas partes y que a la vez concibe y actúa los fines universales del todo, los cuales están sobre la esfera de la familia y la Sociedad Civil" (*Ibid.* §541). Hegel da por supuesto que el Estado al llegar a su culminación en el príncipe, que abarca la voluntad de todos, alcanza su máximo desarrollo. Hegel considera que el príncipe realiza la eticidad absoluta del Estado, no ve posible oposición en ello. El Estado es la realidad de un pueblo singular, determinado y en el camino de la historia universal. Sin lugar a dudas, lo que hay que destacar es que Hegel coloca al

determinado y regida por un poder supremo e independiente, para la realización de los fines humanos.

Gran parte del objetivo de este trabajo es precisar las implicaciones éticas que para el gobierno supone la distinción y relación entre su actuar y la voluntad pública. Por lo tanto es imprescindible distinguir Estado y gobierno.

El término gobierno deriva del latín *gubernare* y a su vez del griego *κυβερναω* ambas palabras se refieren a dirigir una nave, a timonear o pilotarla. Su significado implica ejercer la autoridad, dirigir, por lo tanto, dirigir la administración pública. La cibernética está emparentada con el gobierno, pues consiste en el estudio de los procesos de mando de sistemas.

En sentido amplio, por gobierno podemos entender el conjunto de los órganos encargados de la organización del Estado (sus tres Poderes o Ramas de la administración pública, como son definidas en Colombia), en sentido más limitado nos referimos al Poder ejecutivo.

De lo que podemos estar seguros, según una amplia veta de reflexión, es que "el ejercicio de la función política -governar- supone conducir la comunidad estatal al logro de sus fines esenciales, satisfaciendo sus exigencias..."<sup>5</sup>.

El origen del gobierno radica en la necesidad de toda sociedad humana de contar con una autoridad a la que por oficio corresponda procurar el bien general; condición exigida aun para quienes niegan la noción de bien común. Francisco Suárez insistía en la importancia de la magistratura civil (gobierno) que designa a la persona individual o colectiva con la potestad de regir la comunidad.

El Estado es una forma histórica en la organización política de una comunidad humana en su máximo grado de complejidad. La confusión entre Estado y gobierno, puede surgir ya que el gobierno corresponde a la

---

Estado dentro de la eticidad y al interior del Estado lo que observamos es el necesario perfeccionamiento hacia una mayor eticidad como moralidad, no subjetiva sino objetiva.

organización política externa del Estado. Pero no se deben identificar puesto que pueden darse cambios radicales en la organización política del Estado (forma de gobierno) sin que se pierda la identidad política del Estado. Toda sociedad humana posee un gobierno que le dirige en la realización de sus fines. De ahí que el gobierno sea un fenómeno universal y anterior al Estado.

El Estado, como toda sociedad humana tiene su gobierno, y puede modificar a su conveniencia las formas de gobierno, sin alterar la naturaleza del Estado. La literatura ha privilegiado, en este sentido, una interpretación de las formas de gobierno como formas de estado. Parece más apropiado, dada la naturaleza etimológica de cada término, distinguir como formas de gobierno, los diferentes arreglos institucionales para la distribución y ejercicio del poder (monarquía, democracia, parlamentarismo, presidencialismo, etc.) y como formas de Estado, arreglos socio-económico-políticos (probablemente como esclavismo, capitalismo, socialismo).

Para el esclarecimiento de tan larga confusión, puede citarse a Lucas Verdú quien distingue Estado-comunidad o Estado-sociedad en contraposición a Estado-aparato o Estado-sujeto<sup>5</sup>, refiriéndose al gobierno. Del gobierno es propia la gestión de los *servicios públicos* o, según la literatura neoinstitucional, la provisión de los bienes públicos. Como se postulará en el presente trabajo, tal provisión de bienes y la administración que de ellos se haga, está subordinada al mandato político que del Estado-sociedad recibe el gobierno y sus administradores. Este mandato se comunica, entre otros medios, a través de las leyes de un Estado, de modo que gobernar es ejecutar lo legislado<sup>7</sup>.

En la conceptualización del Estado, conforme al enfoque dominante de esta investigación, es indispensable definir el estado por sus fines. El capítulo

<sup>5</sup> . XIFRA HERAS J., "Consideraciones sobre la función política" en *Revista de Estudios Políticos*, No. 109, Madrid 1960 p. 62. Citado por Sánchez González S. "Gobierno" en *Gran Enciclopedia Rialp*.

<sup>6</sup> . VERDÚ L., *Principios de Ciencia Política II*, Madrid, 1969, p. 190.

cinco dedica un amplio espacio a la demostración del concepto de bien común. En el presente, puntualizaremos, en función de precisión conceptual, cómo el Estado no puede ser un fin en sí mismo, su finalidad es transitiva y consiste en el bienestar y felicidad individual y de todos sus miembros. Los clásicos como Santo Tomás, Suárez y Vitoria insistieron en ello. Burgess figura entre los autores que reivindican este principio, el Estado tiene como fin último, la perfección de la humanidad, la civilización del mundo, el desarrollo de la razón humana sobre el individualismo.

Desde el punto de vista del gobierno, debe entenderse que su aspecto material es el poder y su aspecto formal es la autoridad. También aquí, la literatura ha confundido los términos; como se dijo anteriormente, en el surgimiento del Estado encontramos el paso del poder de la fuerza a la autoridad política. En latín *auctoritas* es la fuerza para acrecentar y sostener, *auctor* es quien desarrolla y acrecienta algo. El poder reside en la fuerza, que puede ser irracional o bien puede estar validada racional o razonablemente. La autoridad se funda en la aceptación voluntaria y consentida racionalmente de dicho poder.

Santo Tomás fundamenta la autoridad del gobierno en la realización del bien común: "siendo natural al hombre vivir en sociedad en unión con sus semejantes, pues por sí solo no puede conseguir lo que necesita, es necesario que exista entre ellos alguien que los gobierne"<sup>7</sup>.

Sólo hay autoridad cuando hay libertad para reconocerla y validarla, de modo que, ninguna autoridad puede ser usada para limitar, sino para ampliar las posibilidades de la libertad. De ahí que la autoridad sea de suyo un tema ético, que requiere validarse éticamente.

La autoridad puede considerarse como el elemento rector para dirigir las acciones de los miembros de la sociedad al bien común.

---

<sup>7</sup> . Tema que aparecerá en Giandomenico Majone definido como restricción jurídica de política (policy). En contraste con este autor, consideramos más apropiado reconocer en la legislación un mandato *a priori* para las políticas (policies), de carácter moral.

<sup>8</sup> . DE AQUINO T., *De regimine principum*, I, 1.



Todo gobierno, si posee autoridad, entiéndase legitimidad, está obligado con la realización del bien común e individual. Como se demostrará en los capítulos dos y cinco, la legitimidad en el ejercicio del poder está encadenada con el cumplimiento de la justicia social.

### **El estado como poder de dominación**

Para los analistas político-realistas el gobierno como actor social, se caracteriza por detentar y usar legítimamente el poder. Puede ser visto como un espacio privilegiado, donde, quienes acceden, reciben en alguna medida, el uso y disfrute de los instrumentos que determinan la toma de decisiones relativas a los asuntos públicos.

Guillermo O'Donnell hace una pertinente crítica al estado capitalista a partir de una comprensión del Estado como entidad centralizadora del ejercicio del poder: "Entiendo por estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual o potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros [...]. Lo político en sentido propio o específico lo entiendo, entonces, como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado".

O'Donnell piensa que se da un equilibrio entre el estado capitalista que concentra el poder de coerción, pero no el poder económico y los capitalistas, que concentran el poder económico pero no el de la coerción.

Las instituciones del Estado operan de tal modo que cumplen su función de permitir la reproducción del sistema garantizando el patrón de acumulación del capital; para ello se valen como recursos para sostener la dominación de: "el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de

---

<sup>9</sup> O'DONNELL G., "Apuntes para una teoría del Estado" en OSZLAK O., (Comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 200.

tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero es el control de recursos de información en sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte, y por lo tanto, no la entiende ni la cuestiona como dominación"<sup>10</sup>.

La dominación supone necesariamente relaciones de subordinación donde ni los sujetos son tratados igualmente, ni como iguales, pues se abre entre los ciudadanos la distinción dominadores-dominados. Asumir al Estado como puro ámbito de dominación política impide, como se verá más adelante, un reconocimiento de las personas como iguales; lo que llamaré *reconocimiento ontológico y moral*.

No obstante, la conciencia dominante de Estado para la teoría de las políticas públicas reproduce esta idea de dominación, donde el gobierno será un fin en sí mismo, de ahí la importancia creciente de conceptos tales como gobernabilidad<sup>11</sup>. La idea de gobernabilidad implica la eficiencia en el ejercicio del poder como dominación por parte del gobierno, de ahí su matriz conservadora. Por otra parte se alza el concepto de una gobernabilidad democrática, donde el ejercicio del poder se encuentre legitimado por la aceptación de los súbditos, de modo que se permita la estabilidad del sistema y alcanzar sus objetivos.

Antonio Camou, publicó<sup>12</sup> un estudio sobre gobernabilidad y democracia, allí, resume algunas definiciones del término gobernabilidad, que ilustran su matriz conservadora.

De suyo el término alude a la posibilidad de *ser gobernado*, esto es, a la posibilidad de ejercer el poder eficazmente sobre otro(s), que debe ser una propiedad del Estado.

---

<sup>10</sup> . *Ibid.* p. 201.

<sup>11</sup> Paradigmáticamente puede citarse la caracterización de la crisis de gobernabilidad elaborada por la Comisión Trilateral: "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca". Citado por CAMOU A., *Gobernabilidad y Democracia*, IFE, México 1995, p. 17.

<sup>12</sup> . CAMOU A., *Gobernabilidad y Democracia*, IFE, México, 1995.

Como bien señala Lechner<sup>13</sup>, la interpretación neoliberal dada a la ingobernabilidad durante los ochenta, esto es, el "reemplazo del orden producido por el orden autorregulado" -en donde el orden social es producto del equilibrio espontáneo de la acción humana a través del mercado- socava e impugna la legitimidad del orden fundado en la acción deliberada y constructiva de la política democrática.

Si se va a interpretar al gobierno como el agente autorizado de la dominación, se echa de menos que importantes teóricos se manejen sin una definición clara y consistente de lo que es el gobierno<sup>14</sup>.

Por ejemplo para Aguilar la acción del gobierno era anteriormente explicada mediante el conflicto de clases, el interjuego de los grupos de interés o el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político. "El gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía la capacidad de elegir sus propósitos y acciones. Era gobernado más que gobierno"<sup>15</sup>. En su concepto, actualmente se reconoce la "autonomía relativa" del gobierno.

Semejantes consideraciones presentan al gobierno como un fin en sí mismo y con sus propios fines, con una intencionalidad autónoma, como un actor más entre otros. Con lo cual queda gravemente impreciso qué tipo de uso puede darse al poder de facto depositado en el gobierno, así como, con fines éticos y jurídicos, la posición del gobierno como depositario administrativo de la soberanía popular. Intuitivamente se nos sugiere un divorcio entre Estado y gobierno, puesto que ese ente abstracto y multifacético que es la voluntad popular, se encuentra potencialmente en oposición con aquel que debería ser su mandatario. Se percibe conflicto igualmente, con cierta idea democrática del gobierno donde éste mande obedeciendo.

Otro ejemplo es Isuani, quien suscribiéndose a una idea de Estado

---

<sup>13</sup> LECHNER, Norbert, "Cultura Política y Gobernabilidad Democrática" en *Temas de la Democracia, Instituto Federal Electoral*, México, Noviembre 1995, p. 23.

<sup>14</sup> Cfr. Entre otros: AGUILAR L., "Estudio Introductorio" en *La hechura de las Políticas*, Miguel Angel Porrúa, México. WEIMER-VINING, *Policy Analysis*, Prentice Hall, Eaglewood Cliffs 1992(2<sup>o</sup>). HOOD C. *The Tools of Government*, Chatham House, New Jersey 1983.

dominación además reduce Estado a gobierno, atribuyéndole tres funciones fundamentales:

- a) Asegurar el orden y la armonía social;
- b) Crear condiciones para el proceso de acumulación;
- c) Obtener apoyo político;

de ahí que sus actuaciones "están dirigidas hacia fines que pueden ser racionalmente agrupados de acuerdo a las funciones que el Estado cumple"<sup>16</sup>. La formulación de Isuani permite entrever una oposición natural entre Estado y Sociedad Civil.

De hecho, el ejercicio del poder en A. L. ha obedecido a una profunda lógica autoritaria, donde el Estado ha quedado identificado y reducido al gobierno (y específicamente a los gobernantes), como actor clave de los ámbitos económico y político.

### Definiendo las políticas públicas

Lechner distingue la política -entendida como el conjunto formal de instituciones y procedimientos referidos al orden colectivo- y lo político, es decir, la experiencia cotidiana que la ciudadanía tiene de los asuntos vinculados al orden social<sup>17</sup>. En cambio, lo político como adjetivo nos remite a una arena de lucha por el poder.

Aguilar<sup>18</sup> distingue entre definiciones descriptivas y teóricas de política (*policy*). Para explicar las primeras cita a Subirats y a Hodgwood-Gunn<sup>19</sup> quienes distinguen:

---

<sup>15</sup> AGUILAR L., *Op Cit.* p. 16.

<sup>16</sup> Cfr. ISUANI A., *Los Orígenes Conflictivos de la Seguridad Social Argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985, p. 13.

<sup>17</sup> LECHNER N., *Ética y Política: hacia una relación conflictiva*, ponencia presentada en el Foro "Ética y Sociedad Emergente: ¿Nuevos Paradigmas en Política?", realizado el 24 de marzo de 1993 en Santiago de Chile.

<sup>18</sup> Cfr. AGUILAR. *Op. Cit.* pp. 22-23.

<sup>19</sup> HOGWOOD-GUNN, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1983. SUBIRATS J., *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1989.

- Un campo de actividad gubernamental (v. gr. política sanitaria).
- Un propósito general a realizar (v. gr. política de empleo estable).
- Una situación social deseada (v. gr. política contra el tabaquismo).
- Una propuesta de acción específica (v. gr. política de alfabetización de adultos).
- Las normas existentes para determinada problemática (v. gr. política ecológica).
- El conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (v. gr. política de lucha contra la pobreza).
- La política como producto de la acción gubernamental (v. gr. se construyeron 50 casas).
- El impacto real de la actividad gubernamental (v. gr. disminución del crimen urbano).
- El modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (v. gr. política de ingresos).

Aguilar concluye que la política es un proceso, un curso de acción. "Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones"<sup>20</sup>. Por su parte, O'Donnell y Oszlak entienden por política pública o estatal "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil"<sup>21</sup>.

O'Donnell y Oszlak<sup>22</sup> esquematizan tres posibilidades: El gobierno (estado) pasivo, como receptor de demandas o *inputs* de los grupos sociales, que lo determinan.

El gobierno como fuente autónoma de las políticas, es decir, como fuente de *outputs* que se dirigen a complacer una clientela.

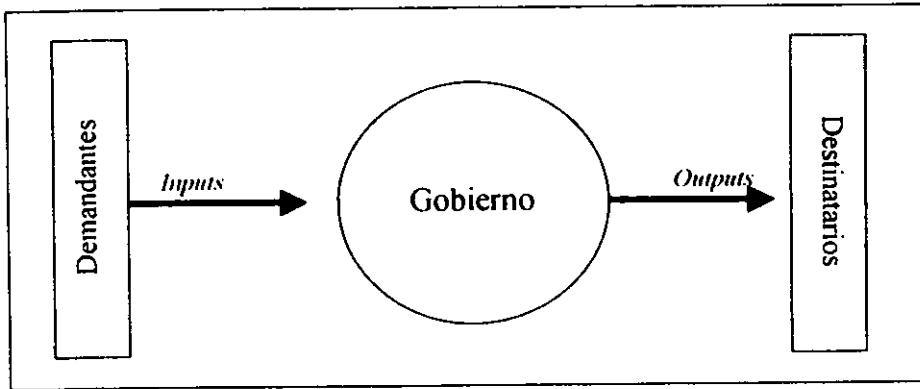
Y un enfoque *inputs-gobierno-outputs* donde el gobierno es determinado externamente para orientar sus respuestas.

<sup>20</sup> . *Ibid.* p. 25.

<sup>21</sup> . O'DONNELL G., OSZLAK O., *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, CLACSO, Buenos Aires, 1976, p. 25.

<sup>22</sup> . *Ibid.* pp. 13-19

Figura 1.1



En cuanto a las políticas como teoría, débese citar la obra de Lowi<sup>23</sup>, misma que dará sustento a la idea de *políticas* que dominan el escenario contemporáneo y que serán confrontadas mediante los resultados analíticos de la presente investigación. Lowi distingue la Política (*politics*) que está compuesta por políticas (*policies*). Esto es, en resultados de negociación dirimidos en arenas, como luchas de poder, de donde se obtienen beneficios para los actores. La política como lucha por el poder es dirimida en áreas o arenas, donde se establecen *public policies*. Tales arenas de políticas son las regulatorias, distributivas y redistributivas. Las políticas consisten en respuestas distributivas a demandas elevadas por ciertos actores.

La política distributiva es de escasa confrontación dada la capacidad de otorgar beneficios divisibles a los demandantes. La política regulatoria es un ámbito de confrontación entre intereses de grupos de poder, lo cual obliga a la transacción. Finalmente, las redistributivas, son las más conflictivas, dada la irreductibilidad de las posiciones de los actores y que éstos se negarán a perder parte de los beneficios ya alcanzados. En las dos últimas arenas, pesa el poder

<sup>23</sup> Cfr. LOWI T. "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory" en *World Politics*, XVI, 1964. "Four Systems of Policy Analysis" en *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation, 1978. Citado por AGUILAR L, *Estudio Introductorio*, Op.

coactivo de la autoridad para imponer sanciones, de modo que obliga a la negociación entre los contendientes.

El hecho de que existan sujetos para los cuales un tema puede ser un problema nos refiere a los actores políticos presentes, como indica Meltsner: "El término 'actor' es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio. Un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición, o incluso, un estado"<sup>24</sup>. La forma en que los actores interactúan con el fin de posicionar sus problemas depende del uso de cuatro mecanismos posibles:

- a) Poder de negociación, es decir, la capacidad de influir las acciones de los tomadores de decisiones
- b) Modalidad de acción colectiva, es decir, la interacción que permite superar la apatía.
- c) Capacidad para descifrar el contexto, es decir, la posibilidad de acceder a la mayor información posible necesaria para la toma de decisiones.
- d) Niveles de representación, es decir, la interrelación de líderes e individuos que conforman la base de actores organizados.

Dada la restricción real de recursos se ingresa a una lucha -que por naturaleza es política pues se refiere a una determinada distribución de poder- para lograr que el gobierno responda a los intereses del actor.

Si retomamos la definición privilegiada del Estado, en la teoría de las políticas públicas, tendremos que la política social se convierte entonces en una determinada respuesta de parte del gobierno frente a temas presentes en el Espacio Público, donde concurren demandas de parte de la sociedad y decisiones gubernamentales respecto a tales demandas, encuadradas en definiciones preelaboradas, que configuran de antemano tales respuestas.

Suponemos que existen unas limitaciones -que analizaremos más

---

*Cit.*, pp. 32-33.

<sup>24</sup> MELTSNER Arnold, "La factibilidad política y el análisis de políticas" en AGUILAR VILLANUEVA Luis (Comp), *La Hechura de las Políticas*, Miguel Angel Porrúa, México 1992 p. 373.

adelante- que impiden responder a cualquier demanda:

"Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o, incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados"<sup>25</sup>.

Si hablamos de un problema entonces es necesario ver que se es problema necesariamente en relación con alguien; hay que precisar para quién son un problema, por qué razón y en qué sentido. Aguilar Villanueva propone cómo los temas públicos pueden llegar a constituirse en problemas políticos:

"Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar de manera innovadora (...) No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa"<sup>26</sup>.

Una conexión indispensable entre ética y políticas es la que surge de lo que se ha denominado *policy questions*, que traduciremos como *dilemas para las políticas*. Un dilema para las políticas "es la demanda de una línea de acción estable, pero también modificable, tendente a asegurar un ajuste óptimo del conflicto entre diferentes bienes, los cuales deben ser todos buscados, pero

<sup>25</sup> O'DONNELL-OSZLAK, *Op. Cit.* p. 21.

<sup>26</sup> AGUILAR L., *Problemas Públicos y agenda de gobierno, Estudio Introductorio*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, p. 23.



que, en conjunto no pueden ser maximizados"<sup>27</sup>.

¿Cuál debe ser la solución que dé un funcionario público a las numerosas demandas que recibe si sus recursos son limitados y debe por ello priorizar unos sobre otros? ¿Cómo saber si su ordenamiento es ético?

Entre las formas de proceder, la que aquí está a debate, es la que ha quedado delineada por la teoría de *arenas* de Lowi y que también puede ser planteada como lo hicieron O'Donnell y Oszlak: "Negar la problematización de un asunto (argumentando que es un "falso problema"), afirmar que nada puede hacerse (la "inevitabilidad" de la pobreza), relegarlo a un "benevolente olvido" o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión"<sup>28</sup>.

Green habla de un *análisis político* (*political analysis*), consistente en determinar si la selección de cierta política pública será aceptada, puede ser llevada a efecto con la aceptación del medio político y si será respaldada en su ejecución. ¿Pueden las consideraciones éticas reducirse a consideraciones "políticas"? Green considera que el *análisis de políticas* se refiere a la tarea de ponderar qué política puede maximizar los beneficios marginales esperados. Los dos elementos que dan lugar al *dilema de políticas* son la escasez y el conflicto entre valoraciones del bien, pero ninguno es considerado por el analista de políticas. Por lo tanto, el problema ético no está siendo contemplado; desde la perspectiva de Green la tarea de deliberar sobre las diferentes valoraciones de bienes es una labor teórica, que no es objeto ni del analista, ni del tomador de decisiones. Diferimos en esto: el debate sobre las diferentes valoraciones ocurre cotidianamente en el espacio público del Estado-sociedad; en la medida en que el gobernante es mandatario de la voluntad colectiva refleja ese debate; las decisiones que tome, deberán, si aspiran a ser

<sup>27</sup> GREEN T., "Policy Questions: a conceptual study", en *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 2, No. 7, 15 de abril de 1994, p. 2. "A policy question is a request for a fairly stable, but modifiable, line of action aimed at securing an optimal adjustment of the conflict between different goods, all of which must be pursued, but which, taken together, cannot all be maximized".

reconocidas y respaldadas políticamente, ser compatibles con los valores imperantes en el Estado-sociedad. Por lo tanto, la valoración ética entra en el conjunto de los análisis políticos de la política pública.

Finalmente, y en directa relación a nuestro caso de estudio, las políticas públicas (política indígena, *Programa Indígena RED-PMA*, etc.) no pueden ser vistas como un mero acto reflejo o una respuesta aislada a una demanda aislada, sino como un conjunto de respuestas propias de un momento y un contexto históricos, representa la posición definida del gobierno ante determinados sectores sociales<sup>28</sup>.

### La noción de factibilidad de las políticas públicas

Si el gobierno opera racionalmente entonces sus instituciones tienen que obedecer a las limitaciones de factibilidad, ya introducidas desde el punto de vista económico, pero extensivas a otros órdenes; entramos entonces a la discusión de la factibilidad. Según Majone: "Una propuesta es factible si satisface todas las restricciones relevantes"<sup>29</sup>.

El planteamiento de la factibilidad es en sí un desafío al sentido ético que deben poseer las políticas, pues subordina cualquier consideración formal o axiológica a los intereses o posibilidades prácticos. Como plantea este autor "La factibilidad -y no la optimalidad- es el objetivo realista que debe plantearse el analista de políticas. La factibilidad debe definirse con relación a todas las restricciones operantes (...) El conjunto de restricciones representa un apretado compendio de todos los datos que son relevantes para tomar la decisión"<sup>31</sup>

Según Majone existen cuatro tipos de restricciones de factibilidad: técnica, económica, legal y administrativa. En la dimensión política se

<sup>28</sup> O'DONNELL-OSZLAK, *Op. Cit.* p. 22.

<sup>29</sup> Cfr. *Ibid.* p. 25.

<sup>30</sup> MAJONE G., *Sobre la Noción de Factibilidad Política*, mimeo, FLACSO 1997, p. 4. También señala: "Se dice que una política es factible en tanto satisface todas las restricciones del problema que trata de resolver; donde "restricción" quiere decir cualquier característica del ambiente que (a) puede afectar los resultados, y (b) no está bajo el control de quien hace la política" p. 7.

<sup>31</sup> MAJONE C., "La factibilidad de las políticas sociales" en AGUILAR L. (Comp.), *La Hechura de*

contemplan los potenciales problemas derivados del apoyo o rechazo (político) a una decisión.

Majone no incluye en su planteamiento la posibilidad de una restricción ética de las políticas. La misma exclusión de la optimalidad como objetivo legitima la exclusión de la preocupación por lo que es debido.

Dadas las restricciones en recursos es necesario, entonces, considerar que una política es racional si se orienta a la fuente de un problema y no a sus síntomas.

### **El fundamento teórico de la política pública contemporánea**

Una de las corrientes contemporáneas más importantes en la conformación de las políticas públicas, y entre ellas, las que van dirigidas al desarrollo social es el neoinstitucionalismo.

Para Douglas North<sup>32</sup>, padre del neoinstitucionalismo, el gobierno es un determinado tipo de institución, según su definición: "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico"<sup>33</sup>.

O'Donnell por su parte define las instituciones como "patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y aceptados regularmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados que, en virtud de esas características, esperan continuar interactuando de acuerdo a las reglas incorporadas (formal o informalmente) en esos patrones. A veces, aunque no necesariamente, las instituciones se vuelven organizaciones formales"<sup>34</sup>.

---

las Políticas, *Op. Cit.* p. 395ss.

<sup>32</sup> Cfr. NORTH D., "Institutions" en *Journal of Economic Perspectives*, No. 5, 1991. p. 2.

<sup>33</sup> NORTH D., *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 13.

<sup>34</sup> O'DONNELL G., "¿Democracia Delegativa?" en *Cuadernos del CLAHE*, No. 61, Montevideo,

Las instituciones actúan de tal forma que generan normatividades que incrementan los incentivos para determinado obrar y desincentivan algún obrar socialmente indeseable.

La institución que es el Estado, se sirve de las políticas públicas para reducir los costos de la problematicidad de una cuestión social. Así, el Estado comparte el espacio público con la sociedad y se convierte en planeador, ejecutor, evaluador, regulador de las relaciones y mediador de los problemas.

Según Mancur Olson<sup>35</sup> los grupos pequeños logran una mayor cohesión, dada la mayor comunión de objetivos. Lo grave es que la mayoría de las veces esto resulta en contra del bienestar colectivo<sup>36</sup>. Asimismo la adversa configuración institucional está localizada, principalmente, en el sector público descentralizado, estatal o municipal, donde se han creado las condiciones propicias para que prosperen intereses de grupo en contra del bienestar colectivo.

Dada su matriz utilitarista, el concepto económico de racionalidad - entendido como un principio de decisión egoísta de parte de los individuos- es básico en la teoría neoinstitucional y neoclásica. La racionalidad es aplicada por las personas que buscan maximizar su función personal de utilidad. La racionalidad consiste en la selección, consistente con una jerarquía de preferencias, de modo que esas conductas sea pronosticables.

De acuerdo a esta teoría, dada la racionalidad, existen limitaciones de la elección racional o "rational choice" por ejemplo, la diferencia entre escoger racionalmente bajo certidumbre y escoger racionalmente bajo incertidumbre.

En el primer caso, la persona racional podrá maximizar su utilidad al escoger cumpliendo las condiciones de racionalidad, esto es, consistencia, transitividad, que cada jugador busque su máxima utilidad posible (considerando las acciones de los demás), también se exige que cada jugador

---

1992, p. 7.

<sup>35</sup> Cfr. OLSON M., *La lógica de la Acción Colectiva*, Limusa-Noriega, México, 1992

<sup>36</sup> Para el neoinstitucionalismo el bienestar colectivo es de corte benthamista, es decir, consiste

tenga un conjunto de preferencias y que estas se encuentren ordenadas según su utilidad ( $a > b > c > d \dots$ )<sup>37</sup>. En el segundo caso, la persona *racional* toma la decisión que cree es la que le maximiza su utilidad pero, en verdad, esa maximización no es óptima, pues está limitada por su conocimiento y por la información que tenga sobre el entorno acerca de lo cual decide.

El modelo económico neoclásico asume que los agentes económicos actúan en respuesta a una función de utilidad y a la búsqueda de maximizar esa función. No obstante muchas de las investigaciones empíricas muestran que las personas no son siempre racionales, consistentes o movidas primordialmente por la utilidad.

Según el neoinstitucionalismo, las externalidades y las fallas en la información, que se traducen en ineficiencia económica, se reducen introduciendo derechos de propiedad, de modo que se desaliente abusar de los recursos comunes. Crear instituciones disminuye el riesgo y por lo tanto abarata los costos de transacción. Sostienen que la falta de información sobre los títulos de propiedad ocasionaría que la transacción no se realizara o solamente tendría lugar a costos muy altos. De ahí la necesidad de las instituciones, pues sólo un marco institucional creíble puede garantizar los derechos de propiedad y hacer valer su intercambio.

Otro de sus principales teóricos, Mancur Olson postula que en realidad no hay mucha lógica colectiva, creer que las personas actúan para proteger sus intereses comunes no es sino un ejercicio de lógica abstracta. La realidad es que, "a menos que se trate de grupos muy pequeños o que exista algún mecanismo especial que los induzca a actuar, las personas no buscarán

---

en la posibilidad de maximizar utilidades individuales.

<sup>37</sup> . La literatura, por lo general, distingue tres axiomas de racionalidad y tres axiomas de conducta. Los primeros son: 1) "completeness", por medio del cual el consumidor logra ordenar todas las combinaciones de bienes de acuerdo con sus preferencias, 2) transitividad, si  $A > B$  y  $B > C$  entonces  $A > C$ , 3) selección, por medio de la cual el consumidor busca su mejor opción. Los segundos son: 1) siempre se prefiere más o menos, 2) la curva de indiferencia es continua y 3) la curva de indiferencia es convexa al origen.

proteger sus intereses colectivos"<sup>38</sup>. Unos individuos pueden agruparse y autocrearse un interés común a costa del interés colectivo más amplio. En teoría, el primer interés común lo defendería el gobierno. Pero este enfoque supone que los gobiernos logran permanecer neutrales frente a las influencias de quienes sí puedan organizarse como grupos de presión.

Dentro de la perspectiva institucional, la *prioridad* de las políticas públicas estaría dirigida a crear y fortalecer la competencia.

Conforme a la literatura neoinstitucional existen acciones de agentes económicos que buscan maximizar su propia utilidad en detrimento de los demás. Es decir, estos agentes no tienen que asumir las consecuencias de sus acciones, debido a información imperfecta o a barreras legales que impiden o encarecen la celebración de cierto tipo de contratos.

Estos grupos de interés o *rent-seekers* actúan en aquellas áreas donde se encuentran externalidades sociales y económicas. Tales como la educación, la salud, la infraestructura de las comunicaciones y de la gobernabilidad. Su progreso económico y social depende más de factores ajenos a ellos, que de los propios y de su esfuerzo.

Los *rent-seekers* son grupos o individuos que obtienen rentas del gobierno mediante subsidios, obras públicas o donaciones, es decir, mediante "escogimientos públicos" y no por su propio esfuerzo, pagando por los beneficios que obtendrían mediante "escogimientos del mercado". Los *rent-seekers* se benefician de los subsidios que el gobierno implementa, por eso presionan para que se implementen.

Según Dennis C. Mueller para evitar la existencia de los *rent-seekers* hay que "evitar crear las instituciones que originan las rentas con destinación especial"<sup>39</sup>. Los *rent-seekers* son agentes económicos actuando racionalmente, aprovechando las oportunidades que les ofrece el medio para maximizar sus beneficios.

---

<sup>38</sup> . OLSON M. *Op. Cit.* p. 12.

Para Axelrod<sup>39</sup> como para Alchian<sup>41</sup> existen procesos evolutivos en la sociedad que ocasionan un refinamiento en el "rational choice" de los individuos, donde la competencia comienza a ser valorada como una forma de mejorar las utilidades agregadas, de modo que se opta por "proteger a tu enemigo", acordando reglas para que la competencia y los mercados subsistan. Fomentar la competencia en cuanto bien público debe ser considerada como una responsabilidad del Estado moderno.

Si el modelo macroeconómico y la estrategia de desarrollo dan acceso substancial a la competencia y a los mercados, es anticipable que, en principio, los agentes económicos y los agentes políticos, compitiendo entre sí, inducirán un mejor uso de los recursos, por la optimización que surge automáticamente del mercado.

Un aspecto relevante del neoinstitucionalismo, en relación a nuestra exploración ética es que ve una inconsistencia racional, cuando la estructura de la organización social, económica y política ha sido construida sobre la base de una normativa abstracta, en lugar que sobre la realidad empírica de la conducta maximizadora de los agentes económicos. Fiel a su matriz neoliberal, el neoinstitucionalismo pretende que las regulaciones políticas cedan su paso a las simples regulaciones del mercado.

La garantía del financiamiento "afecta" el gasto público, puesto que los *rent-seekers* saben bien que para evitar la competencia hay que integrar el mercado a la política asegurando un financiamiento. Por esto su estrategia ha sido concentrar la atención en asegurar, por norma legal, el financiamiento que los beneficia y en función de ello se movilizan y demandan al gobierno determinadas asignaciones.

La estrategia general planteada por el neoinstitucionalismo, consiste en

---

<sup>39</sup> Cfr. MUELLER D., *Public Choice II*, Cambridge University Press, 1989, p. 245.

<sup>40</sup> Cfr. AXELROD R., *La evolución de la Cooperación*, Alianza, Madrid, 1986.

<sup>41</sup> Cfr. ALCHIAN, A., "Uncertainty, Evolution and Economic Theory" en *Journal of Political Economy*, vol. 58, No. 3, junio 1950. También "Production, information cost, and economic organization" en *American Economic Review*, Num. 62 (1970); "Some economics of property

privatizar el sector público e introducir la competencia adentro y entre los distintos niveles de gobierno. Y hacer esto en el frente económico y político. El enfoque conservador de la gobernabilidad exige controlar la dinámica que ha llevado a la proliferación de privilegios de los que "se apoderan" los *rent-seekers*.

En vez de intentar reformas mediante legislación normativa, se debe reformar el marco institucional para que sean las condiciones positivas dentro de las cuales operan los agentes económicos las que los induzcan a cambiar sus conductas.

Como lo anota Amartya Kumar Sen, las utilidades individuales no son independientes de las utilidades de los otros<sup>42</sup>. Entonces ¿cómo construir normativamente la función social de utilidad que optimice el bienestar para la colectividad como un todo?

La medición de la utilidad es un elemento decisivo en las teorías neoinstitucional y neoclásica. La utilidad es una función de una decisión racional previa. El concepto de racionalidad será revisado con detalle más adelante, por ahora consideremos la decisión racional en sí.

Si alguien no puede ser excluido del beneficio del bien colectivo, una vez que éste ha sido producido, esa persona no tendrá ningún incentivo para contribuir a la creación de ese bien.

Esta persona, actuara como un *free-rider* o gorrón. Según Olson se deben dar dos condiciones básicas para poder proteger el interés colectivo. Primero, ser un grupo pequeño donde las preferencias sean virtualmente idénticas. Segundo, poder establecer un "incentivo colectivo". Bajo la primera condición, nadie gana más o menos que otro. Bajo la segunda condición, un subgrupo, el que tiene el potencial de salir ganando más, decide autogravarse, asociarse, y luego imponer su "tributación" a otros subgrupos.

---

rights" en *Il Politico*, Num. 30 1965.

<sup>42</sup>. En su artículo "The Impossibility of a Paretian Liberal", en *Journal of Political Economy*, 78, enero-febrero, 1970.



## La hechura de políticas

Para Dunn<sup>43</sup> el proceso de hechura de políticas atraviesa por varias etapas, a saber: Establecimiento de la agenda (*agenda setting*), formulación de la política (*policy formulation*), aceptación de una política (*policy adoption*), implementación de la política (*policy implementation*), evaluación de la política (*policy assessment*), ésta última etapa cierra un ciclo que lleva de vuelta a fijar la agenda.

La posición de Dunn es compatible con el enfoque de arenas de Lowi y la interpretación del gobierno como procesador de *inputs* de O'Donnell, en la medida en que la movilización de los demandantes es la variable que determina la agenda de asuntos o problemas públicos.

Con esta teoría la acción del gobierno es coyuntural, se va articulando sobre la marcha y no tiene una meta clara. El gobierno opera prácticamente a "estimulo-respuesta", a "reflejos condicionados". Pero hay una parte no vista por estos autores. Que el Estado antes de la existencia de cualquier gobierno particular, ya se ha fijado ciertas metas fundamentales, ya ha reconocido ciertos valores indispensables, origen y destino de su propio proyecto como Estado. Tales metas son la precondition que determina cualquier política posible.

Supongamos como ideal un proceso donde, obedeciendo a un principio de racionalidad formal kantiana se determinara a priori lo debido para, posteriormente, determinar empíricamente las características del problema y, finalmente formular la política (*policy*) que pretende resolverlo.

Tal definición a priori opera como una toma de postura de parte del Estado, como producto del convenio democrático fundamental de la sociedad (pacto social). Esa definición servirá como marco referencial a priori, aplicable al o los problemas específicos presentados. Obtenemos por lo tanto un proceso que fluye del Mandato a priori de política, definición del problema, fijar la

---

<sup>43</sup> DUNN W., *Public Policy Analysis: an introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1994, p. 17ss.

agenda, formulación de la política, aceptación de una política, implementación de la política y evaluación de la política.

Este proceso puede ser esquematizado de la siguiente manera:



El *Mandato a priori de política* es una valoración dada para quien ocupa la posición de elaborar políticas. Esta valoración es de orden trascendental, dados los imperativos ontológicos que pesan sobre el Estado, mediatamente consiste en la voluntad constituyente del Estado e inmediatamente se encuentra positivizada por la constitución y el régimen legal de cada Estado.

Un funcionario público que sea interpelado por los portavoces de un problema y que responde en términos generales proponiendo o prometiendo, lo hace en función de los límites e imperativos impuestos por el mandato a priori.

Como se verá en nuestro caso de estudio, corresponde al mandato constitucional y sus leyes reglamentarias. No puede decirse, por lo tanto que obedece a una toma de posición autónoma del hacedor de políticas, por el contrario, obedece a la voluntad general del Estado Colombiano, según lo establecido por el art. 7 de la Constitución de 1991 que considera la responsabilidad del Estado para viabilizar la diversidad étnica y cultural, y su reglamentación mediante el establecimiento del Programa de Apoyo y Fortalecimiento de la pluralidad étnica y cultural como vía para el desarrollo integral del país (Compes No. 2773 de 1995).

El mandato a priori de política, supone una restricción político jurídica a cualesquiera cursos de acción que pudieran proponerse en adelante.

#### Una primera aproximación al concepto de *racionalidad*

Max Weber construye la idea de racionalidad mediante un retorno a Kant, para llegar como un producto propio de la historia sociocultural de Occidente a la racionalidad sociopolítica, como un *a priori* específicamente cultural, desde el cual las sociedades occidentales y occidentalizadas piensan y actúan sobre el mundo natural y el mundo social<sup>44</sup>.

Esta racionalidad alcanzada social-occidentalmente es la racionalidad del cálculo, como cálculo de la realización de fines de ahí la conocida definición de acción racional con arreglo a fines. Esta racionalidad históricamente lograda es justamente la de la producción capitalista y la de la dominación estatal moderna, las dos estructuras claves de la sociedad occidental moderna y contemporánea<sup>45</sup>. La racionalidad de la sociedad es alcanzada mediante la estructura operativa que la misma sociedad se ha dado históricamente, de tal modo que todos los actores sociales individuales calculen de antemano la factibilidad de sus fines deseados y perseguidos, así como los costos y los

---

<sup>44</sup> . AGUILAR L, *Política y Racionalidad Administrativa, Teoría de la Administración Pública*, Ediciones INAP. México, pp. 38-39.

<sup>45</sup> . *Ibid.* p. 42.

beneficios que se derivan de su realización<sup>46</sup>. La calculabilidad universal se logra sólo mediante la homogeneización reductiva de las unidades participantes a un mismo tipo de valor. Esto significa que sólo mediante una equivalencia universal se constituye la racionalidad<sup>47</sup>.

Para Weber, racionalizar consiste en la remoción-solución institucional del conflicto social mediante la homogeneización jurídica de la acción social y la subordinación universal a una unidad central de mando y coacción<sup>48</sup>.

### **Evolución de la política social en América Latina**

Podemos reconocer una etapa en la evolución de las políticas sociales en A.L. donde el gobierno reafirmaba su legitimidad por su capacidad de ofrecer "progreso" a los ciudadanos. Se puede abrir un intenso debate respecto a la declinación o no de la predominancia del gobierno como actor social, sin embargo, es notorio cómo tras las políticas de ajuste estructural se juega con una retórica que ofrece progreso mediano acompañada por duros golpes al bienestar popular en el corto plazo.

La conjunción de elementos intrínsecos, como la deliberada voluntad de reducir el papel de lo público, sumada a los efectos de la coyuntura mundial, la caída del precio de las materias primas y la crisis de la deuda externa, terminó en la fractura del orden institucional que había garantizado espacios de bienestar a la sociedad civil.

Existen elementos que han alterado la dinámica económica y social de América Latina. Esos elementos son:

- Las reformas estructurales emprendidas en todos los países.
- El proceso de globalización que las ha acompañado.
- La recuperación del crecimiento económico.
- Las reformas emprendidas sobre el gasto social y los servicios sociales, como

---

<sup>46</sup> . *Ibid*, p. 43.

<sup>47</sup> . *Ibid* p. 43.

<sup>48</sup> . *Ibid* p. 55.

parte de las llamadas reformas de segunda generación.

La crisis del Estado latinoamericano ha sido enfrentada bajo las recomendaciones de los organismos crediticios internacionales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (ver cuadro 1.1). El paquete de políticas de ajuste se dirige a lo que se considera como causa de la "enfermedad": la inflación; de forma que se tiende a reducirla mediante la afectación del gasto. Para reducir el gasto ha sido necesario que los salarios pierdan poder adquisitivo y en suma las condiciones de vida en Latinoamérica han decrecido. La pobreza se extiende abarcando cada vez a más personas y profundizando las condiciones de los peor situados.

La respuesta al problema de la pobreza, dictada por los mismos organismos crediticios internacionales está determinada por cuatro características: privatización, focalización, participación y descentralización.

Cuadro 1.1

**CONTENIDO DE LAS POLITICAS DE CONDICIONALIDAD DEL FMI**

**A. Política fiscal**

1. Control de los gastos públicos:

Gastos corrientes

Salarios del sector público

Subsidios

Gastos de inversión

2. Recaudaciones:

Agrandamiento de la base tributaria

Aumento de las tasas impositivas

3. Empresas públicas:

Reforma de la fijación de precios

Reformas administrativas

Reforma general

**B. Política monetaria**

Control de los agregados de dinero y el crédito

Control del crédito para el gobierno y el sector público

Elevación de las tasas de interés

**C. Política de tipo de cambio**

Devaluación

**D. Política de salarios y precios**

Indización salarial

Racionalización de los precios

Ajuste de los precios de productores

**E. Administración de la deuda**

Reestructuración

Financiamiento coordinado

Regularización de retrasos

**F. Reforma comercial**

Liberalización

**G. Política del sector financiero**

Liberalización arancelaria

Relajamiento de las restricciones cambiarias

**H. Reforma tributaria**

Liberalización financiera

Fuente: FMI en "El Financiero" sábado 31 de diciembre de 1994, p. 6.

La ejecución de políticas sociales con tales notas, es ejemplificado por la constitución de "Fondos Sociales"<sup>49</sup> que concentran la acción del sector público orientándola a los niveles de gobierno más bajos e introduciendo la participación del mercado en la solución de las necesidades problematizadas.

Los Fondos de Cofinanciación, dentro de este esquema, serían un instrumento de privatización del gasto. Esta tendencia en América Latina ha dado paso al modelo de políticas sociales a partir de la contraposición de universalismo con focalización, asistencialismo contra participación, centralismo contra descentralización y finalmente estatismo contra privatización.

Como hemos mencionado anteriormente este proceso ha sido resultado de los dictados de los organismos crediticios internacionales y supone privilegiar el ámbito macroeconómico de modo que se reduzcan las funciones del gobierno para abaratar su funcionamiento y sanear la economía. Para éstos, la pobreza es entendida como una mala incorporación al sector moderno, lo cual, supone ya una posición ciega a las particularidades culturales e impone una visión desde el norte capitalista al sur, forzándolo a configurarse según sus dictados.

La introducción de compensaciones particularizadas permite y refuerza el programa de ajuste estructural pues a la vez que permite sostener la reducción del gasto público, se preocupa por los sectores que pueden resultar

---

<sup>49</sup> En un recuento de los fondos surgidos en los años ochentas la CEPAL, cita los siguientes: Fondo de Inversión Social (FIS) en Bolivia, (originalmente, en su creación en 1986, era Fondo Social de Emergencia para pasar a ser FIS en 1990), con este mismo nombre el Fondo Guatemalteco; Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile; Fondo de Inversión Social (FIS) en El Salvador; Fondo de Inversión Social (FIS) en Guatemala; Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); Fondo de Inversión Social de Emergencia en Nicaragua; Fondo de Emergencia Social de Panamá; Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Uruguay y, el Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS). CEPAL. *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*. p. 233. A éstos hay que agregarles el Fondo de Inversión Social en Argentina. En Perú el FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), en Haití el FAES (Fondo de Asistencia Económica y Social y dadas sus características, el Programa Nacional de Solidaridad de México y la Red de Solidaridad Social de Colombia incluyendo el Fondo de Crédito Indígena. Cfr. también Freres-Ortiz, "La Coordinación Internacional y el

ser los más afectados por el mismo. Dada esta característica, los programas sociales se vuelven temporales, considerando la pobreza no como un problema estructural sino como un efecto indeseable de las deficiencias del mercado o de la política.

Estas determinaciones a la política social deben ser consideradas también como parte de las restricciones reales a las cuales se han sometido los tomadores de decisiones.

El paso del *universalismo* a la *focalización* obedece a lo que se consideran problemas de eficiencia y eficacia. La ineficacia consiste en que, dado que los programas sociales estaban orientados a toda la población, no cumplían con sus objetivos, no llegaban a los más necesitados que se proponían beneficiar. La ineficiencia es resultado del alto costo que suponía sostener dichos programas.

La focalización supone un análisis particularizado de las problemáticas concretas, entendiendo cada una como de naturaleza distinta, así como la atención de los sujetos que son considerados beneficiarios del programa. La definición de los beneficiarios como grupos se sostiene en la condición de que éstos sean incapaces por sí mismos de superar su problema.

El paso del *asistencialismo* a la *participación* se da a partir de la exigencia de que se creen costos que desincentiven a los no beneficiarios (*rent-seekers*) de acceder a tales programas, e igualmente los costos, en trabajo o dinero operan como una selección natural de los beneficiarios. Este mecanismo de participación se articula mediante la generación de empleos de emergencia, como en nuestro caso de estudio; lo cual supone una lectura de las necesidades insatisfechas o la marginación como debida a un problema de ingresos e igualmente supone una derrama de bienestar atendiendo el empleo y la dotación de beneficios.

El paso de la centralización a la descentralización se fundamenta en el supuesto que las instancias administrativas más cercanas a los beneficiarios



conocen mejor el problema y la asignación directa de presupuesto evita su desvío a la burocracia. Sin embargo, los niveles inferiores de gobierno normalmente carecen de los elementos suficientes y apropiados para asumir la aplicación de una determinada política.

La privatización de las políticas sociales ha sido posible alentando y aprovechando la organización de la sociedad civil, ya sea por la iniciativa privada o las organizaciones no gubernamentales, quienes o aplican la lógica del mercado para generar bienes públicos o se involucran sin fines de lucro en la responsabilidad de planear y ejecutar en su ámbito un programa financiado por el Estado.

La privatización es posible gracias a la reformulación del concepto del Estado, que pasa de benefactor a subsidiario, operando sólo donde exista incapacidad de los particulares para superar una situación.

El estado asistencialista ofrece buscar la justicia mediante la asignación de beneficios y la inclusión de los menos favorecidos en el proceso productivo. El papel social del gobierno se vuelve central y determina su papel económico.

Las políticas neoliberales por su parte insisten en la reducción del consumo mediante la constricción del gasto, incluso el público. Se considera que la pobreza es producto de la ineficiencia del mercado ocasionada por la acción distorsionante del gobierno y por lo tanto a largo plazo el mercado ofrece condiciones más favorables para todos. Se reconoce que el ajuste puede traer consigo efectos altamente dañinos para los grupos considerados vulnerables y para ellos prepara políticas sociales con las características de focalización, descentralización, participación y privatización.

Cuando se habla de políticas de ajuste (ver cuadro 1.2), por *ajuste* debe entenderse el conjunto de medidas que orientadas a lograr equilibrios macroeconómicos, baja inflación, salud de las finanzas públicas y balanza de pagos positiva; políticas que inciden en los niveles de demanda agregada. La contención de los salarios es interpretada como un mecanismo que favorece la creación de puestos de trabajo y como anzuelo para atraer inversión extranjera.

Otro constitutivo de las políticas de ajuste es la apertura comercial, haciendo depender el crecimiento económico del sector exportador. Desde el sur es preocupante constatar que no se considera que una balanza de pagos negativa opera en contra del bienestar interno y que la composición de los términos de intercambio no favorece una balanza positiva a lo interno.

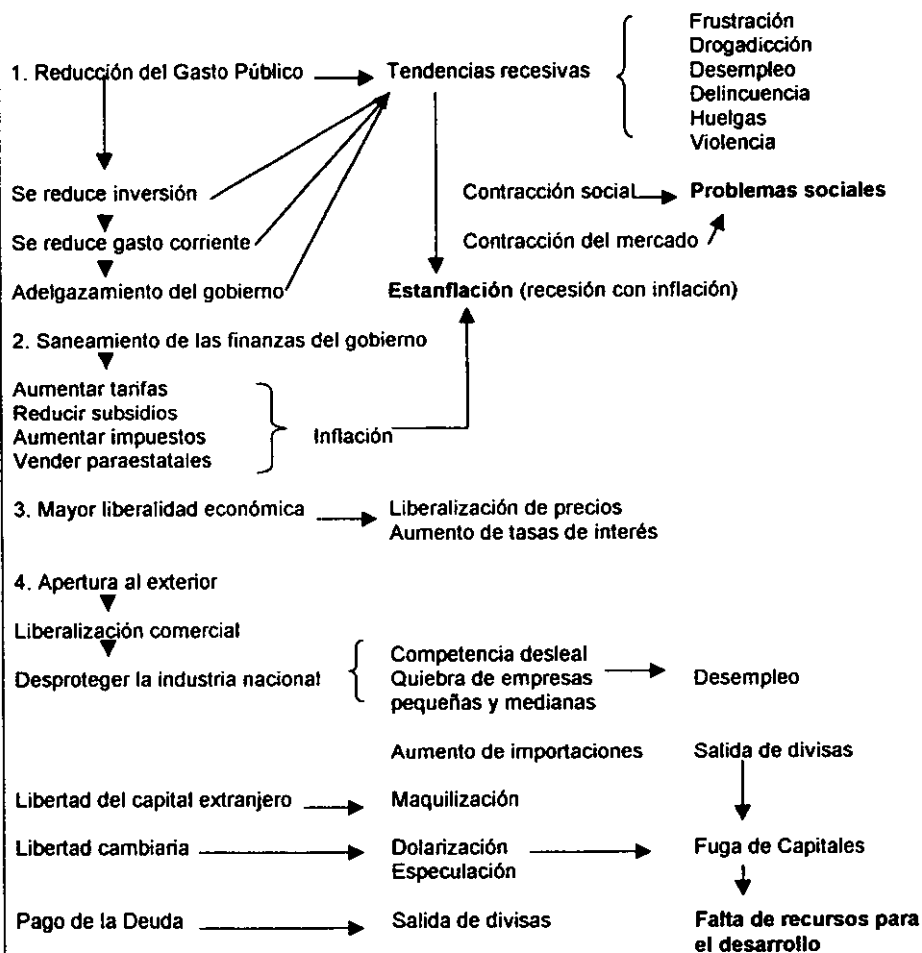
Se apuesta demasiado a que el aumento en el volumen de la producción terminará favoreciendo las condiciones para un incremento en la remuneración de la mano de obra. En este caso la preocupación viene del hecho de que, sin mejores salarios el consumo permanece deprimido y por lo tanto la producción no se incrementa.

Reconocer la importancia de quienes dictan las recomendaciones para el ajuste, a saber, los organismos crediticios internacionales que son altamente proclives a los intereses de las grandes potencias, específicamente de los Estados Unidos, revela el sentido de la aguda observación propuesta por Amartya Sen: "las políticas públicas son una función de la organización política y dependen de diversos factores que incluyen la naturaleza del gobierno, las fuentes de su poder y la fuerza desplegada por otras organizaciones. De hecho, en las políticas públicas puestas en práctica en muchos países es difícil detectar una preocupación evidente por eliminar la privación"<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> . SEN A., "Sobre conceptos y medidas de la pobreza" en *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 4, México, abril 1992, p. 315.

**Cuadro 1.2 POLÍTICAS DE AJUSTE Y SUS EFECTOS**



Fuente: "El Financiero" sábado 31 de diciembre de 1994, p. 7.

## **Las políticas de combate a la pobreza**

Existen dos concepciones de la pobreza, por su naturaleza, distintas: la que permanece por ser estructural y la que se da de forma coyuntural por aquellos que se ven circunstancialmente empobrecidos.

Para combatir la pobreza la CEPAL hace la siguiente propuesta de políticas:

- a) las que fomenten el empleo productivo o mejoren la productividad de sus actividades para que las familias pobres perciban mejores salarios o ingresos;
- b) las que mejoren la calidad de los recursos humanos o las provean de capital físico o natural;
- c) aquellas que faciliten el acceso a los servicios básicos (vivienda e infraestructura de los asentamientos humanos), y;
- d) las que proporcionen una red de seguridad social básica y de ingresos mínimos (sólo para ocupados de bajo nivel de ingresos)<sup>51</sup>.

Bajo el supuesto de que "la pobreza es altamente proporcional al desempleo y al nivel de los salarios reales/productividad de los miembros activos de la familia" se recomienda la promoción intensa del empleo y cuidar que los empleos de emergencia no suplan las fuentes habituales.

Por su parte el Banco Mundial recomienda una estrategia que consta del modelo de crecimiento el uso productivo del bien que los pobres poseen abundantemente, el trabajo y, el suministro amplio de servicios sociales básicos, especialmente educación primaria, salud y planificación familiar. El primer elemento proporciona oportunidades; el segundo hace aumentar la capacidad de los pobres para aprovechar esas oportunidades.

Como veremos, en relación con nuestro caso de estudio, se están siguiendo al pie de la letra las recomendaciones del B.M. y la CEPAL, sumándole un importante contenido ético de acuerdo a las prioridades multiculturales localmente establecidas.

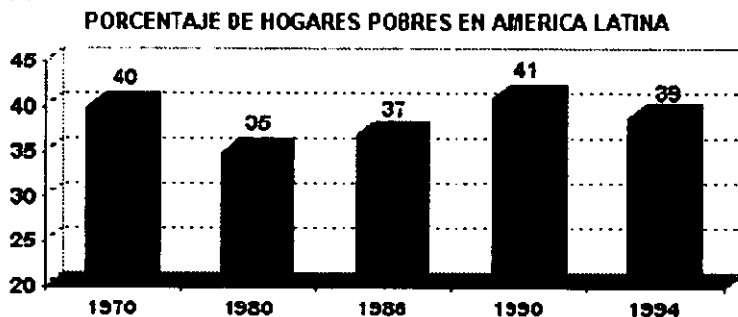
---

<sup>51</sup> . OCAMPO J. A., *Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1997.

### Limitaciones de la política de lucha contra la pobreza en A.L.

Según datos de la CEPAL<sup>52</sup>, mientras que en 1980 el 35% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, en 1990 dicha proporción se ubicaba en el 41%, y para 1994 se mantenía en el 39% (ver gráfico 1.1). En términos de distribución del ingreso, la década de los años ochenta fue de deterioro (Gráfica 1.2).

**Gráfica 1.2**



Las políticas de ajuste generaron la expectativa de que la renovación del crecimiento económico revertiría dicha tendencia, pero de hecho no se ha cumplido. De esta manera, los niveles de desigualdad se encuentran hoy por encima de los ya elevados que tenían antes de la crisis de la deuda<sup>53</sup>. Éstas tendencias se han explicado, dando como resultado una controversia sobre los efectos del comportamiento macroeconómico, las reformas estructurales y la globalización sobre los indicadores sociales. También la liberalización económica y la globalización han tendido a deteriorar la distribución del ingreso.

Según Albert Berry<sup>54</sup> la introducción de medidas de liberalización económica ha estado asociada con deterioros en la distribución del ingreso.

<sup>52</sup> . OCAMPO J. A., *Op. Cit.*

<sup>53</sup> . BID en 1997 y CEPAL en 1997.

<sup>54</sup> . BERRY A., "The income distribution threat in Latin America" en BERRY (ed) *Economic*

Además menciona que esta evidencia proviene de las experiencias de Argentina, Chile, Colombia, México, República Dominicana y Uruguay, en tanto que Costa Rica es una excepción. Donald Robbins<sup>55</sup> en un trabajo comparativo de 1996 llega a las mismas conclusiones al evaluar los procesos de apertura comercial, que han producido efectos desfavorables sobre la equidad en varios países de América Latina.

La CEPAL, explica que el deterioro en la distribución del ingreso es el resultado del aumento de la disparidad en las retribuciones de los trabajadores más calificados con respecto a los menos calificados, en un contexto de escasa generación de empleos calificados.

En 1997, Rodrik<sup>56</sup> encontró que la globalización acentúa la asimetría entre los grupos que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales -el capital y la mano de obra más calificada- y aquellos que no pueden hacerlo -la mano de obra menos calificada-. Y que la posibilidad de relocalizar la producción hace que la demanda laboral se torne más elástica en todos los países, reduciendo la capacidad de negociación de los trabajadores y aumentando la inestabilidad de sus ingresos frente a choques de demanda. Asimismo Berry, sostiene que existen importantes economías de escala en el comercio y el financiamiento internacionales, las cuales se reflejan en la mayor participación en estas actividades de las firmas más grandes dentro de cada sector, las cuales son, a su vez, más intensivas en capital o mano de obra más calificada. Esto explicaría por qué un crecimiento relativo en las actividades más asociadas al comercio internacional podría reflejarse en mayor desigualdad. En 1996, Robbins sugirió que a mayores transferencias de tecnología que genera el propio comercio, incluidas aquellas que se transmiten a través de las importaciones de maquinaria y equipo, pueden inducir la

---

*Reforms, Poverty, and Income Distribution in Latin America, 1997.*

<sup>55</sup> . ROBBINS D., *Evidence on trade and wages in the developing world*, OECD Developing Centre, Technical Paper, No. 119.

<sup>56</sup> . RODRIK D., *Has globalization gone too Far?*, Institute for International Economics, Washington 1997.

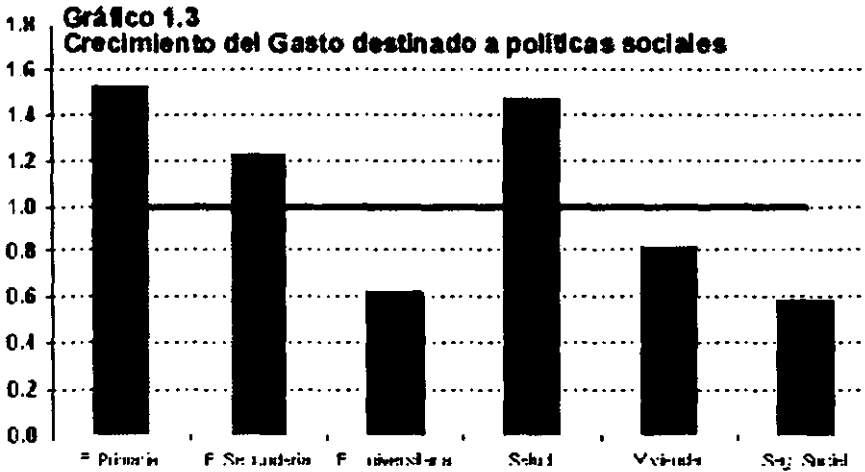
adopción, por parte de países en desarrollo inmersos en procesos de internacionalización, de tecnologías intensivas en mano de obra calificada diseñada en función de las necesidades de los países industrializados.

En América Latina, el proceso de liberalización comercial tuvo lugar después de una década de debilitamiento del gasto social. El sesgo de la demanda laboral hacia mano de obra más calificada enfrentó, por lo tanto, una oferta inelástica de dichos trabajadores. También algunos elementos de la política macroeconómica que acompañaron el proceso de reformas, en especial la tendencia a la revaluación de los tipos de cambio y la apertura de la cuenta de capitales, generan patrones de crecimiento en los cuales las exportaciones muestran un menor dinamismo que las importaciones, y los sectores productores de bienes transables menor dinamismo que los de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, generando sesgos en la demanda de mano de obra que se reflejaron en el comportamiento relativo de las remuneraciones.

Rodrik cree que la mayor apertura de las economías ha estado compensada en el pasado por una mayor protección social del Estado a la población. Se podría decir que la tensión distributiva generada por los procesos de apertura se ha abordado hasta ahora intercambiando liberalización económica por mayor protección del Estado, con una política social más activa. El gasto social es el componente más importante a través del cual el Estado incide sobre la distribución del ingreso.

Según el estudio de la CEPAL, en América Latina la distribución secundaria del ingreso indica que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Es decir, la focalización hacia los pobres es elevada para los gastos en salud, educación primaria y mínimamente en educación secundaria (Gráfica 1.3). Por el contrario, los gastos en seguridad social y en educación superior tienen una tendencia generalmente regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician especialmente a estratos medios de la

distribución del ingreso.



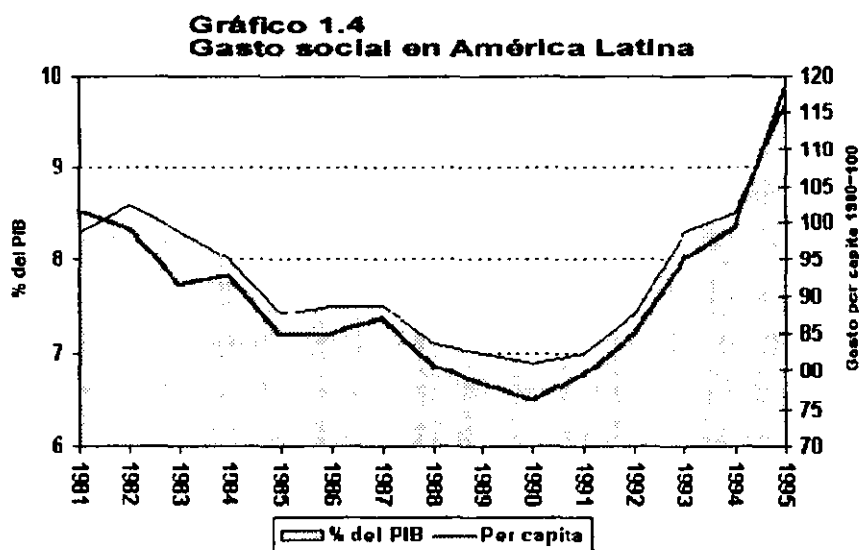
La evolución del gasto social en América Latina, según otro estudio realizado en la CEPAL<sup>67</sup>, está marcada porque la década de los ochenta se redujo la inversión social. Debido al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y de la disminución del ingreso por habitante, el gasto social real per capita se redujo en un 24%.

En los noventa en cambio, el gasto social per capita en 1995 superaba ya en un 18% los niveles reales preexistentes antes de la crisis. Este escenario positivo debe matizarse, sin embargo, de dos maneras diferentes:

En primer lugar porque continúan existiendo grandes disparidades entre países de la región en términos de la prioridad otorgada al gasto social, con lo cual en muchos países el gasto social es todavía cuantitativamente insatisfactorio. En segundo lugar, una proporción muy elevada del crecimiento del gasto social, especialmente en los países donde es elevado, se ha destinado a seguridad social (y, más específicamente, a pago de pensiones), el componente que está distribuido de manera menos progresiva. Lo que es



equivalente, el incremento de los gastos en capital humano ha sido menor a lo que indican las cifras mencionadas. En el caso de educación, de hecho, el gasto real per capita para el conjunto de la región apenas había retornado en 1995 a los montos de 1980 y se encontraba todavía por debajo de dicho nivel en un conjunto amplio de países.



También es interesante conocer las propuestas y críticas que desde la CEPAL hace Ana Sojo al tema de la focalización. Ella considera que el concepto de "focalización" se convirtió esencialmente en sinónimo de selectividad del gasto social. En su artículo "Naturaleza y selectividad de la política social", define el beneficio de la focalización como el monto adicional que requeriría un presupuesto no focalizado para atender el nivel de pobreza alcanzado mediante la focalización.

No obstante la lectura crítica cepalina, considera que los niveles de

<sup>57</sup>. CEPAL, *La brecha de la equidad*, Santiago, 1997.

bienestar alcanzados por las políticas universales eran más altos: "A la luz de estas consideraciones técnicas y de la economía política de la "focalización" - factores que actúan contra la "focalización fina" hacia los pobres y sugieren las ventajas de los esquemas universalistas- se postula la estrategia óptima, situada entre ambos extremos, es decir, entre la "focalización" perfecta y la universalidad completa"<sup>58</sup>.

Ana Sojo caracteriza las siguientes limitaciones en las propuestas de focalización como:

1. La fluidez de las fronteras de las líneas de la pobreza.
2. La virtual ineficiencia del gasto social como consecuencia de una visión estática de las necesidades.
3. Juicios unilaterales sobre la política social, en el que la eficacia es aceptada cuando se logra la equidad.
4. Criterio restringido para distinguir entre bienes públicos y privados.
5. Modificaciones regresivas de los aranceles.

Debido a la imposibilidad de fijar con precisión las fronteras de las líneas de pobreza y a la vulnerabilidad de los grupos adyacentes al umbral de pobreza determinado en momentos críticos, al implantar programas de focalización no complementarios, se hace necesario estimar las alteraciones que produce en el nivel de vida el cambio de la población beneficiaria de los programas sociales<sup>59</sup>.

Dentro de la virtual ineficiencia del gasto social como consecuencia de una visión estática de las necesidades, se refiere a que se plantea atender las necesidades de grupos etéreos, de modo estático, desatendiendo el bienestar futuro de los beneficiarios de la política social<sup>60</sup>.

Otra limitación es el criterio restringido para distinguir entre bienes

<sup>58</sup> . SOJO A., "Naturaleza y selectividad de la Política social" en *Revista CEPAL* No. 41, 1990.

<sup>59</sup> . *Ibid.*, p. 187.

<sup>60</sup> . *Idem.*

públicos y privados. Sojo explica cómo el Banco Mundial, en estudios recientes, al tratar de establecer la distinción, incurre en dos sesgos sistemáticos, orientados hacia la propuesta de privatización de los servicios de salud y circunscribir el acceso de los sectores pobres a ciertos servicios. Encuentra:

1. Una correlación dudosa, ajena al criterio de considerar quién es el beneficiario. En general, los bienes que implican más costos per cápita son identificados como bienes privados (costosos tratamientos médicos, educación universitaria, etc.); y
2. La aplicación de criterios restringidos para medir el disfrute de los beneficios; restringiendo en grado sumo el impacto social, se niegan las externalidades positivas de los bienes y servicios clasificados como privados<sup>61</sup>.

Los grandes paradigmas de las políticas sociales surgidos con el ajuste y la implementación de políticas neoliberales comienzan a ser cuestionados argumentativamente. No obstante el tipo de políticas derivadas del neoinstitucionalismo seguirán dominando en América Latina, de ahí que se hable de una segunda generación de reformas.

Las reformas de la segunda generación tienen el propósito fundamental de combatir la pobreza mediante el mejoramiento de la eficiencia con la que operan los mercados y la introducción de criterios de racionalidad microeconómica a la provisión de los servicios públicos que, en su concepto, no han operado con ella en el pasado.

### **Indígenas y políticas de desarrollo en A. L.**

La población indígena de América Latina ha sido estimada en 40 millones, con la presencia de más de 400 lenguas nativas. Los estudios más recientes confirman que los indígenas se encuentran entre los más pobres de los pobres<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup>. *Ibid.* p. 188.

<sup>62</sup>. PSACHAROPOULOS, PATRINOS, *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: an empirical analysis*, World Bank, Work paper no. 30, 1992.

El concepto de etnodesarrollo que se viene fortaleciendo indica la aspiración a un auténtico desarrollo como proceso autónomo representativo de la historia de cada comunidad, sus valores y metas y la búsqueda de una mejor calidad de vida".

Según las metas establecidas por el Banco Mundial, se pretende que el desarrollo sea sostenible, que provea nuevas oportunidades para que los pueblos logren el potencial y las metas que se fijen a sí mismos.

De ahí que el Banco Mundial establezca ocho rubros como constitutivos del etnodesarrollo:

- "1. Posesión y tenencia segura de un territorio, tierra y recursos que estén debidamente demarcados y titulados.
2. Mantenimiento de una fuerte organización social y la capacidad de movilizarla por sus derechos.
3. Preservación de la identidad cultural, caracterizada por una revaloración cultural, expresión, comunicación y empoderamiento.
4. Soporte de y contacto con la sociedad nacional y el mundo, incluyendo organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones internacionales de desarrollo, la Iglesia y programas de capacitación.
5. Mantenimiento de la autosuficiencia alimentaria, representada por actividades apropiadas al territorio, incluyendo caza y recolección, granjas, pesca y agricultura.
6. El reconocimiento por el gobierno de sus derechos humanos y políticos como ciudadanos, el derecho al voto, igual participación y representación y la promoción de la legislación indígena.
7. Promoción de actividades productivas de ingresos que lleven a la inversión en la comunidad y al mejoramiento en la calidad de vida y bienestar de toda la comunidad.

---

<sup>63</sup> Cfr. BENGOS I., "Development with identity: the issue of indigenous development in Latin America" en UQUILLAS-RIVERA (eds.), *Pueblos indígenas y el desarrollo*, WORLD BANK, dissemination note no. 8, 1993.

8. Promoción de la educación incluyendo la bilingüe y multicultural, y de las habilidades prácticas<sup>64</sup>.

Posiciones de ambigüedad por parte de los indígenas. Por ejemplo Partridge y Uquillas reconocen la utilidad de los nuevos voceros que están apareciendo, para dar fuerza a las posiciones sociales, económicas y políticas de los indígenas<sup>64</sup>. No obstante, como lo revela mi investigación en Colombia, estos voceros se constituyen en líderes aptos para la transacción con occidente desplazando a los jefes tradicionales.

---

<sup>64</sup> . PARTRIDGE-UQUILLAS, "Including the Excluded: ethnodevelopment in Latin America" en *Poverty and Inequality*, World Bank, Latin American and Caribbean Studies, Precedings., Washington 1996, p 199.

<sup>65</sup> . *Ibid.* p. 196

## CAPÍTULO 2

# LIBERALISMO, MULTICULTURALISMO Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA

El modelo propio de las políticas públicas aplicadas en América Latina corresponde al paradigma de la democracia liberal<sup>66</sup>. Sus valores y su justificación dependen del horizonte legitimatorio y axiológico de la democracia liberal, de ahí que el presente capítulo esté dedicado a una presentación argumentativa de los conceptos relativos al *Estado*, al *Bien Común* y al *reconocimiento*. También se confrontarán las ideas de justicia con las de utilidad desde una perspectiva liberal crítica, de modo que se brinde instrumental útil a la discusión respecto a los equilibrios convenientes de justicia distributiva que deben seguirse de tales estados, en un estudio sobre la multiculturalidad y las aporías que sufre el liberalismo al lidiar con proyectos políticos, sociales y culturales distintos a los suyos.

---

<sup>66</sup> . En la constitución de los estados nacionales latinoamericanos, rigieron y siguen vigentes los valores políticos de la democracia liberal surgida en el siglo XVIII. Un ejemplo muy destacado, en la caracterización histórica de este proceso constitutivo lo encontramos en REYES HEROLEZ, J., *El liberalismo mexicano*, F.C.E., México, tres tomos.

## El Estado

En el capítulo primero, presentamos las notas generales que definen al Estado desde la perspectiva realista de la política, entendiéndolo como un ejercicio legitimado de dominación,

En el presente capítulo partiremos de una interpretación deontológica del Estado según la cual, éste adquiere su formalidad en el bien común.

Sin embargo, tal definición es reductiva frente a los objetivos propuestos para esta investigación, pues queremos trascender, vincular y conciliar el ámbito práctico con el ético en las relaciones de poder que, por su naturaleza política, supone el Estado. Prescindir de la finalidad en el Estado ocasiona que, sin finalidad o sin formalidad no haya referentes para orientar su acción.

En cambio, la teoría del Estado de Santo Tomás introduce la finalidad como elemento central en su definición. Su esencia es la autoridad que dirige al bien común<sup>67</sup>:

"El estado, tomado como la autoridad, dirige al pueblo -que es el otro aspecto del estado, junto con la autoridad- hacia el bien común mediante la legislación, mediante el establecimiento de derechos y deberes. Y, así concebido, el estado ha de tener soberanía (al interior o hacia el pueblo), independencia o autonomía (con respecto a los demás estados), personalidad (moral y jurídica, con respecto a los individuos y a los demás estados) y autarquía o suficiencia para conseguir sus fines específicos (*ad intra*, proveyendo a los individuos; *ad extra*, comerciando con los otros estados). De ese modo se mantiene la tranquilidad del orden, que es característica del bien común; y se mantiene porque la autoridad confiere al estado-pueblo una unidad de orden, esto es, organiza en función del fin del hombre"<sup>68</sup>.

Nótese, cómo, la *auctoritas* y el *populo* forman una unidad en la cual, la

<sup>67</sup> Cfr. Sto. Tomás, *Quodlibet.*, 8, a. 5, c.

<sup>68</sup> BEUCHOT M., *Los principios de la Filosofía Social de Santo Tomás*, IMDOSOC, México 1989 p.64; y Cfr. Sto. Tomás Sum. Theol. I-II, q. 100, a. 2 c. y De Regno, lib. I, c. 14.

única diferencia radica en la función que ha sido confiada a la *auctoritas* en beneficio de la sociedad como un todo. Autoridad y Pueblo forman juntos al Estado.

### Teoría Hegeliana del Estado

Para Hegel, la noción central del Espíritu llega a su realización en la libertad. El papel del Estado, de la Ética y del Derecho están íntimamente relacionados como parte del Espíritu Objetivo, es decir, como la dimensión cultural y social del Espíritu. En los *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*<sup>69</sup> Hegel nos presenta el orden jurídico como condición de posibilidad y ámbito necesario de la realización de la libertad.

Dado que mediante la propiedad es posible que la persona realice su subjetividad mediante la apropiación de las cosas, es necesario un contrato que reconozca el derecho de los diversos propietarios, asegure la convivencia pacífica entre ellos, y así, garantice la libertad. El derecho entendido de esta forma permite además el mutuo reconocimiento como personas.

Hegel distingue la moralidad (*moralität*) de la eticidad (*sittlichkeit*). La moralidad tiene a la persona por sujeto que sustituye el derecho por la libertad, la reflexión de su voluntad libre se troca en subjetividad. La Eticidad, por su parte se encarna en las estructuras, hábitos y costumbres de una sociedad, remitiéndonos así a su significado originario de "costumbre".

La eticidad se desarrolla dialécticamente en tres momentos: la Familia, la Sociedad Civil y el Estado. La Familia es unidad inmediata para el individuo, mientras que la Sociedad Civil, definida como "la totalidad relativa de las relaciones relativas de los individuos, unos con otros, como personas independientes"<sup>70</sup>.

La Sociedad Civil como sistema de relaciones es un sistema de dependencia, destinado a asegurar la subsistencia y bienestar del individuo.

<sup>69</sup> Cfr. HEGEL G.W.F. *Fundamentos de la Filosofía del Derecho* §29.

<sup>70</sup> HEGEL G.W.F; *Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas*, §517.



En cambio, para Hegel el Estado es Eticidad Absoluta.

"El Estado es la substancia ética autoconsciente"<sup>71</sup>, la síntesis de los dos niveles anteriores. El Estado es la razón que se realiza como voluntad, incluso hasta alcanzar la voluntad absoluta del Espíritu.

En el Estado, por lo tanto, los ciudadanos deben sentirse como en su casa, disfrutando de la máxima libertad que les concede el derecho y amparados por una Constitución justa.

En contra de la idea realista del Estado y del poder, Hegel rechaza la idea del Estado como coacción o coartación de la libertad, es, por el contrario y dadas las razones anteriores, su condición de posibilidad.

Es tal la fuerza de la razón, que ésta permite que el interés particular siga a la realización del interés universal. La institución que asegura la consecución del fin, al que se dirige la historia, es el Estado. El Estado es la realización de la libertad, la unión de la voluntad universal del Espíritu y la voluntad subjetiva del individuo.

### Teoría Marxista del Estado

Marx concibe al Estado en la *Crítica a la filosofía del derecho de Hegel* (1843), tanto como un instrumento de dominación sobre la sociedad, como también un reflejo de las relaciones sociales, por lo cual, una sociedad opresora reproducirá tal relación en el Estado. Marx considera una inversión de los términos en Hegel, de modo que la esfera del mundo real que es la sociedad civil, está negada por la pretendida superioridad del Estado, que no es sino una apariencia de lo ideal.

El hombre pierde su personalidad en el Estado hegeliano. Hegel propone que la cúspide de este Estado sea un monarca nacido, lo cual se opone totalmente a la soberanía popular.

Marx podría suscribir las esperanzas hegelianas respecto al Estado; sin embargo, encuentra que existe una absoluta dominación por parte de la

burguesía subordinada a los intereses del capital. En una comunidad verdaderamente humana no habría un divorcio entre la sociedad misma y su poder de organización, empero, en nuestra situación, la burocracia existe independientemente, como poder organizador, separado del resto de la sociedad. El Estado puede entonces convertirse en medio para que los burócratas busquen sus intereses.

Marx encuentra que este divorcio es una enajenación de lo público, y que no desaparecerá mientras persistan dos esferas, una social y otra política. Con ello, Marx nos remite al mismo tipo de críticas que sostenemos a la idea de Estado como dominación legitimada.

En *La Ideología Alemana* (1845-46), Marx lanza la idea de un Estado servil frente a las fuerzas sociales vinculadas a la burguesía. Semejantes ideas conforman una teoría instrumental del Estado, donde éste opera como medio para los fines de la dominación de la burocracia y la burguesía.

El gobernante usa del Estado a modo de su propiedad privada para impulsar sus intereses, más que individuales, de clase. Desde tal posición se vería, en oposición a los postulados neoinstitucionales, cómo la burguesía es la que aprovecha las externalidades, de modo que el Estado se convierte en administrador de sus intereses<sup>72</sup>.

Marx encuentra que la burguesía se vuelve dominante a través de sus modos de producción y que tiende a dominar al orden político para moldearlo a su gusto.

En el *Manifiesto del Partido Comunista* dice: "El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa"<sup>73</sup>.

La lectura de Marx se nos revela siempre actual dadas las características dominantes del discurso neoliberal, donde el Estado ocupa cabalmente un

---

<sup>71</sup> . *Ibid.* § 535.

<sup>72</sup> Cfr. MAGUIRE J., *Marx y su teoría de la Política*, FCE, México 1984, pp. 22-23.

<sup>73</sup> . MARX K., ENGELS F., *Manifiesto del Partido Comunista*, Ediciones Quinto Sol, México 1985 (5), p. 28.

papel de administrador de intereses privados.

Ahora bien, Marx no rechaza al gobierno del Estado como signo de opresión, salvo cuando se refiere al Estado Burgués Moderno, propone frente a éste, como su superación, el Estado Proletario, que deberá idealmente, consistir en la auto-administración de los asuntos de la sociedad. Tales ideas serán perfiladas en sus reflexiones sobre *La guerra civil en Francia* y en su polémica con Bakunin respecto a los alcances del gobierno comunista.

### Estado y legitimidad

Recordando la definición del Estado vinculada a la dominación, es conveniente entonces, explicar de dónde viene al estado la legitimidad en el uso del poder. Según Heller " a causa de su función social, el poder del Estado no ha de contentarse con la legalidad técnico-jurídica sino que, por necesidad de su propia subsistencia, debe también preocuparse de la justificación moral de sus normas jurídicas o convencionales positivas, es decir, buscar la legitimidad. (...) Sólo goza de autoridad aquel poder del estado a quien se le reconoce que su poder está autorizado. Su autoridad se basa únicamente en su legalidad en tanto ésta se fundamenta en la legitimidad"<sup>74</sup>.

También para Hegel allí se encuentra la legitimidad del Estado: "porque en el Estado (el individuo) puede alcanzar sus fines particulares. Este es el misterio del patriotismo de los ciudadanos, los cuales conocen al Estado como su substancia, ya que mantiene sus esferas particulares, el derecho y la autoridad, así como su prosperidad"<sup>75</sup>.

Probablemente nunca, como ahora, el funcionamiento del sistema neoliberal y neoinstitucional, está orientado a vender una imagen de legitimidad como Weber había descrito<sup>76</sup>. El elemento central de esta "imposición" de la legitimidad radica en la *creencia* pública de la legitimidad del derecho. Una posibilidad radica en un sentido legalista donde se opera a

<sup>74</sup>. HELLER H., *Teoría del Estado*, F.C.E., México, 1995, p. 261-262.

<sup>75</sup>. HEGEL W., *Filosofía del Derecho*, Juan Pablos, México 1980, p. 245, §239.

partir de una racionalidad formal donde lo que se observa es si se cumplieron los procedimientos, se respetó lo estatuido o el legislador competente dictó la norma. Otra posibilidad, y en este sentido, nunca dejaremos de insistir suficientemente en otra lectura sobre las instituciones (ver *supra*): "Esto es a su vez la fetichización de las instituciones estatales. Lo cual permite que las relaciones capitalistas de producción aparezcan como no coactivas y puramente económicas"<sup>77</sup>.

Así, el principal propósito de *Una Teoría de la Justicia* de Rawls, está vinculado con el intento de legitimar como justa una distribución desigual de los bienes, debido a que "todas las sociedades de clases, puesto que su reproducción se basa en la apropiación privilegiada de la riqueza producida por la sociedad, tienen que resolver el siguiente problema: distribuir el producto social de manera desigual y sin embargo legítima"<sup>78</sup>.

### Apuntes para una definición liberal del Estado

John Rawls, el más importante teórico del estado democrático liberal caracteriza a la sociedad a partir de la pluralidad en las concepciones de bien. Lo propio del Estado liberal es permitir la coexistencia armónica de diferentes proyectos asociados a una concepción de lo bueno, mediante un Estado "secular" respecto a tales concepciones particulares, cuya esencia radique en la suscripción de un principio del bien trascendente, que sea capaz de abarcar cualquier concepción privada del bien. Dada su naturaleza liberal, pretende ser una especie de "mercado moral" donde se garantice la libre concurrencia.

"Hemos visto que el liberalismo político supone que existen muchas doctrinas comprensivas razonables y conflictivas, cada una con sus concepciones del bien, cada una compatible con la plena racionalidad de las

---

<sup>77</sup> Según opinión de HABERMAS, *Op. cit.* p. 119.

<sup>78</sup> O'DONNELL, *Apuntes para una teoría del Estado*, *Op. Cit.*, p. 226.

<sup>79</sup> HABERMAS, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, s.f., p. 118.

personas, hasta donde es posible afirmar esto con los recursos de una concepción política de la justicia"<sup>79</sup>. Tal neutralidad del estado liberal no puede suponer la superación de la idea de bien, pues solo es substituida por la idea de la pluralidad como lo bueno y la tolerancia como lo debido (tal conclusión es reforzada por la naturaleza misma de los principios de justicia).

Kant pretendió en el orden ético, el establecimiento de principios puros que permitieran regular cualquier conducta a través de principios sostenidos en la universalidad<sup>80</sup>, finalidad<sup>81</sup> y autonomía<sup>82</sup>. Rawls pretende hacer lo mismo pero dentro del marco de la democracia liberal. La pretensión de Rawls es responder a la pregunta ¿cómo es posible la moral particular sin menoscabo de la moral social? La solución rawlsiana consiste en volver sociales a las morales particulares en un ámbito más abstracto y puro donde los principios de la justicia trascienden las morales particulares y se convierten en un imperativo categórico de la moral social con las características de aprioridad de un ordenamiento racionalmente puro, pero que no prescinde de lo bueno, sino que lo substituye. Así como Kant no prescindió de lo bueno sino que lo hizo depender de lo debido, Rawls no prescinde de lo bueno sino que lo hace depender del respeto a la libertad vía la tolerancia de la pluralidad.

### Legitimidad

La demostración de la necesidad de una concepción de lo bueno y lo debido es ineludible, independientemente de las formulaciones que puedan hacerse de tales principios, para que el concepto de legitimidad tenga sustento y el Estado con él.

Rawls responde al problema de la legitimidad haciéndola depender de la existencia de una ley racionalmente aceptable para todos los ciudadanos:

<sup>79</sup> RAWLS J., *Liberalismo Político*, F.C.E., México, 1995.

<sup>80</sup> KANT I., *Crítica de la Razón Práctica* (trad. F. Miñana y G. Morente), Madrid, 1932 F. 63.

<sup>81</sup> KANT I., *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres* (trad. García Morente) Madrid, 1935 p. 79.

"nuestro ejercicio del poder político es plenamente apropiado sólo cuando lo ejercemos en concordancia con una Constitución, cuyos principios esenciales todos los ciudadanos libres e iguales pueden razonablemente suscribir a la luz de principios e ideales aceptables para su razón humana común. Este es el principio liberal de la legitimidad"<sup>83</sup>.

Lo que afirmo es que Rawls no responde qué hace aceptable racionalmente tales principios. De alguna manera debemos suponer que los principios de justicia se identifican con algo esencial en el ser humano de manera que se vuelven racionales y deseables. Si entendemos que lo racional<sup>84</sup> es aquello que reclama una necesidad lógica y en consecuencia apunta a una necesidad metafísica, Llegamos al punto en donde la ética se revela no como un asunto de concepciones particularistas del bien, sino como una serie de valores necesarios metafísicamente y por lo tanto racionales (lógica y universalmente válidos).

Contrariamente, Rawls ofrece una imagen reducida de la racionalidad al ámbito utilitarista (su adversario teórico), afirmando que los hombres (las partes): "suponen que, normalmente preferirán tener más bienes sociales primarios a tener menos"<sup>85</sup>. Tal concepto de racionalidad excluye por lo tanto una lectura metafísica de la racionalidad, indispensable si se quiere superar el ámbito pragmático para acceder al ámbito ético. Ni Rawls ni la economía liberal definen la racionalidad en su ámbito propio, el epistemológico.

Rawls define lo bueno como un tipo de racionalidad vinculada a fines a la que llama *bondad como racionalidad*. Se trata de un punto de partida económico subjetivo, pero que no basta por sí mismo, sino que es complementado por el imperativo racional de la justicia como imparcialidad.

---

<sup>82</sup> . *Ibid.* p. 87.

<sup>83</sup> . RAWLS J., *Teoría de la Justicia*, F.C.E., México 1995 (2a), p. 140. En adelante T.J.(1995)

<sup>84</sup> . "La posición epistemológica que ve en el pensamiento, en la razón, la fuente principal del conocimiento humano, se llama racionalismo. Cuando nuestra razón juzga que una cosa tiene que ser así, y no puede ser de otro modo; que tiene que ser así, por tanto, siempre y en todas partes. Estos juicios poseen, pues una necesidad lógica y una validez universal rigurosa". HESSEN J., *Teoría del Conocimiento*, Espasa Calpe, México, 1991 (23), p. 50.

<sup>85</sup> . T.J. (1995) p. 368

Como veremos, estos fines en Rawls son morales a pesar de ser comprendidos desde una óptica utilitaria, lo cual supone la reducción de lo moral al ámbito utilitario. Pero si se entiende el fin en un orden metafísico, es decir, como una propiedad trascendental del ser, se revela toda la fuerza de la ética positiva que estamos proponiendo como aquello capaz de superar la particularidad en las concepciones del bien, no de manera utilitaria sino moral.

### Autoestima

La legitimidad del Estado, efectivamente dependerá de la aceptabilidad de sus instituciones por parte de los individuos. Ciertamente que para alcanzar tal categoría las instituciones tienen que garantizar los bienes morales y materiales indispensables para desarrollar las particulares concepciones del bien, especialmente adquiere relevancia la concepción rawlsiana de la *autoestima* como el bien fundamental (de carácter moral) que debe garantizar el estado liberal.

"Podemos definir el respeto propio (o la autoestimación), en dos aspectos. En primer lugar, como antes lo hemos indicado (§ 29), incluye el sentimiento en una persona de su propio valor, su firme convicción de que su concepción del bien, su proyecto de vida, vale la pena de ser llevado a cabo. Y, en segundo lugar, el respeto propio implica una confianza en la propia capacidad, en la medida en que ello depende del propio poder, de realizar las propias intenciones"<sup>86</sup>.

Podemos entender que la aceptabilidad de las instituciones dependerá del respeto y promoción de la autoestima, conforme al siguiente postulado, que incardina la realización personal al ámbito social:

"La concepción de la bondad como racionalidad nos permite caracterizar más plenamente las circunstancias que apoyen el primer aspecto de la autoestimación, el sentido de nuestro propio valor. Son, esencialmente, dos: 1)

tener un proyecto racional de vida y, en especial, uno que satisfaga el principio aristotélico<sup>85</sup>; y 2) ver que nuestra persona y nuestros actos son apreciados y confirmados por otros, que son, a su vez, estimados y de cuya compañía gozamos<sup>86</sup>.

Indiscutiblemente que, como analizaremos ampliamente, desde el punto de vista liberal, que establece la autoestima como el bien básico fundamental, las condiciones de justicia y equidad social se vuelven relevantes para determinar la realización de un individuo.

### **Redefinición del Estado por medio de la Justicia**

El ocaso de la modernidad corresponde a las deficiencias e implicaciones de sus principios. La postmodernidad es consecuencia de la superación histórica de la modernidad y la crisis del Estado responde a la evolución de la sociedad que ha dejado obsoletos los paradigmas que lo constituyeron tanto en la perspectiva liberal como en la socialista; ambos sistemas pagaron en los hechos las implicaciones de sus contradicciones internas: la insostenibilidad del liberalismo posesivo, la necesidad de democracia como requisito para la dignificación de la vida social la imposibilidad del mercado para distribuir con justicia la riqueza que genera, etc.

La afirmación moderna del individuo supuso que se formaran expectativas relativas de bienestar particular, éstas se reforzaron cuando la economía se hizo más próspera y hubo mejores oportunidades. El gobierno asumió el compromiso de favorecer que estas se cumplieran, así se consagró el derecho al bienestar social y se establecieron las instituciones que se encargarían de cumplirla, así creció hasta el punto en que se hizo económica,

---

<sup>85</sup> T.J. (1995) p. 398.

<sup>87</sup> "el principio aristotélico se desarrolla como sigue: en igualdad de circunstancias, los seres humanos disfrutan con el ejercicio de sus capacidades realizadas (sus facultades innatas o adquiridas), y este disfrute aumenta cuantas más capacidades se realizan o cuanto mayor es su complejidad". RAWLS J., T.J.(1995) p. 386.

<sup>86</sup> *Ibid.* p. 399.



política y socialmente insostenible.

La crisis del gobierno trae consigo dos consecuencias: que la sociedad ha dejado de creer en el gobierno y prefiere hacer uso de la autonomía que ha ganado en los últimos años a causa de mejores condiciones de vida, y por otra parte, que el mismo gobierno desconfía de si mismo y no sabe cuál debe ser su papel político, sus dimensiones y sus fines. Para llegar a este punto ha sido sustancialmente importante la crisis fiscal, que ha obligado a los gobernantes a asumir duros programas de austeridad generando una serie de instrumentos ideológicos para legitimar y justificar su retirada de las funciones que hace poco tiempo eran defendidas vehementemente como "estratégicas" y esenciales. Todo ello supone en último término, que el gobierno se está desdibujando, se ha metido en un proceso de auto-destrucción epistémica y ontológica.

Ese desdibujarse se traduce en la imprecisión para definir sus funciones propias. Por ejemplo, antes se consideraba esencial al Estado-gobierno ofrecer servicios de seguridad social y servicios al capital, hoy estos servicios se han privatizado con argumentos opuestos. Un elemento clave de la gobernabilidad había sido la capacidad de convocatoria de masas de los gobiernos especialmente en regímenes populistas abundantes en América Latina, sin embargo, el concepto actual de democracia se funda en la concertación de actores representativos. Hasta hace poco los gobiernos asumían que su obligación de conservar el orden público era absoluta y no dudaban en aplicar la "mano dura", ahora se dan espacios a las organizaciones no gubernamentales para que promuevan el respeto a los derechos humanos y ambientales entre los mismos agentes del Estado.

El dilema del Estado postmoderno para el mundo en desarrollo tiene un esbozo en la formulación ideológica del liberalismo social; para el cual el desafío radica en que el sistema sea eficiente para generar la riqueza y para distribuirla, se trata de un consenso logrado en torno a ambos puntos.

Algunos autores de diversas tendencias como Habermas (desde el primer mundo) creen más bien que el acento debe ponerse en la democracia:

"Según las ideas normativas de nuestra tradición política el aparato estatal democráticamente legitimado, asentado sobre la soberanía popular y no ya sobre la de los príncipes, habría de ser capaz de poner por obra la opinión y voluntad del público que forman los ciudadanos. Los ciudadanos toman parte en los procesos de formación de la conciencia colectiva, mas no pueden actuar colectivamente. Pero, ¿puede hacerlo el Estado? «acción colectiva» significaría, en efecto, que el Estado traduce organizativamente a autodeterminación de la sociedad el saber intersubjetivamente constituido que la sociedad posee acerca de sí misma"<sup>89</sup>.

La problemática que nos señala Habermas radica en la incapacidad para asumir un plan en gobierno de función de la sociedad debido a la complejidad funcional de la sociedad misma que excede la capacidad de gobierno en cualquier Estado.

Se puede decir que nos enfrentamos a una esquizofrenia consistente en la contraposición del Estado y la sociedad, o sea, que aunque el Estado surge como objetivación de la sociedad, se ha vuelto su negación y la constatación de su incompatibilidad:

"En los sistemas políticos de las sociedades capitalistas desarrolladas se perfilan estructuras de compromiso, que, desde un punto de vista histórico, pueden entenderse como reacciones del mundo de la vida a la Lógica sistémica y al aumento de complejidad del proceso económico capitalista y del aparato estatal monopolizador del poder. Esta historia genética deja incluso sus huellas en las opciones que el compromiso que es el Estado social, hoy sumido en crisis, deja abiertas"<sup>90</sup>.

Y recordemos que Habermas sostiene en *Problemas de legitimación en el Capitalismo Tardío*, que el sistema capitalista se ha adaptado a esta situación de contradicción interna que determina la aparición de crisis periódicas.

Definir al Estado para la justicia social sólo es posible si se le considera

<sup>89</sup> HABERMAS J., *El Discurso Filosófico de la Modernidad*, Taurus, España 1993, pp. 425-426.

<sup>90</sup> . *Ibid.* p. 420.

como la objetivación de la sociedad. Sólo si se llega a comprender así al Estado es posible sostener que hay un acuerdo original en la sociedad humana y sólo de esta forma se puede sostener la obligatoriedad de suscribirse al derecho de la sociedad.

El Estado es una institución al servicio de la sociedad como conjunto y de cada individuo en particular, ambos tienen derechos y ambos deben alcanzar la satisfacción de sus expectativas; el derecho establece entonces las normas de prioridad y los mecanismos para resolver controversias en apego a la justicia.

La abstracción del Contrato Social nos lleva a reconocer principios claros y consensados respecto al derecho a ver cumplidas las expectativas relativas de cada actor social, éstos remiten necesariamente a un concepto de justicia. Hans Kelsen insistió sobre este punto: no es posible el Estado sin principios claros de justicia.

Gobierno y Derecho sometidos a los principios de justicia que les permitan cumplir su objetivo de cara a la sociedad, la realización de cada individuo en particular y del conjunto simultáneamente. Con base en ello deben determinarse los espacios, el tamaño y las funciones necesarias para sus fines. El debate no puede ser originalmente acerca de estos aspectos, sino acerca de su razón de ser, de lo contrario estamos determinando atributos sin sujetos.

En orden de importancia continuarían las definiciones relativas al tamaño, la efectividad y el papel rector que le corresponden.

El gobierno no puede ser una carga onerosa a la sociedad, lo cual no significa oneroso para alguna clase, sino efectivamente para el conjunto, pero debe ser lo suficientemente amplio para cumplir sus funciones como garante del bienestar, la seguridad y el orden y además, como rector de la economía y mandatario del poder soberano del pueblo para la regulación política.

La efectividad del gobierno supone reducir su tamaño a lo estrictamente necesario -para que no se desgaste ni desgaste a la sociedad-, y también exige

que haga un uso firme del poder con apego al derecho, de manera que cumpla como regulador económico y político. Este sería el mismo sentido privilegiado por Hegel, para quien el derecho se vuelve condición necesaria para la libertad. Con ello, además estoy diciendo que sí le corresponde el papel regulador que le viene de ser objetivación de la sociedad; el orden entre los particulares no se da espontáneamente por el egoísmo natural al que tendemos y tiene que ser fomentado o impuesto en apego al derecho que funda la sociedad, ese es su correcto papel de guardián.

Finalmente, su papel de rector está definido por las necesidades comunitarias que exigen de un interés que trascienda y suponga los particulares, para ordenarlos entre sí y respecto de uno más amplio, así se contrapesa el individualismo que podría desatar la tentación de obtener beneficios individuales impidiendo el progreso de la comunidad, esperando obtener una posición relativa superior.

### Una teoría liberal de la justicia

Podemos pasar ahora a exponer y analizar brevemente la teoría rawlsiana de la justicia. Habrá que recordar que la principal obra de John Rawls es *A Theory of Justice* (1971) y que a partir de esa fecha ha continuado haciendo revisiones y adenda a su postulado original, su más reciente obra *Political Liberalism* (1993) reforma algunos aspectos del planteamiento original.

La importancia de la obra de Rawls y su pertinencia para el objeto que nos hemos propuesto radica en la fuerza de su planteamiento ético de justicia distributiva para la democracia liberal. Al mismo tiempo concilia las exigencias de libertad individual y derechos colectivos en contra de los planteamientos éticos utilitaristas. Rawls comenzó (en 1958) definiendo la justicia como imparcialidad. "Fundamental para la justicia, se encuentra el concepto de imparcialidad (fairness), que concierne el trato correcto entre personas que se encuentran en situación de recíproca cooperación o competencia, como cuando se habla de juego limpio (*fair games*), de competencia limpia y de negocios

limpios<sup>91</sup>.

La teoría de la justicia como imparcialidad es presentada por Rawls como una abstracción mayor y mejor sustentada, acerca del contrato social. El punto de partida de Rawls es la misma teoría utilitarista que trata de refutar, pero de la cual no termina de divorciarse. La sociedad surge del acuerdo entre sujetos racionales y egoístas que se dan cuenta que pueden obtener mayor satisfacción y beneficios si suscriben ese convenio de cooperación.

Para que el contrato funcione es necesario determinar que los derechos individuales a la libertad, la propiedad y la búsqueda racional de los propios fines, no están sujetos a regateo político ni pueden ser condicionados al bien común. La justicia como imparcialidad es un sistema de cooperación para promover el bien de los que participan en él. Este sistema hace posible ventajas mayores a las que se conseguirían prescindiendo de él<sup>92</sup>. La definición de los principios de la justicia se dirige a determinar las porciones distributivas correctas sobre la base de la maximización de beneficios. Razón por la cual "la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales"<sup>93</sup> y de las prácticas; de hecho ambas existen porque han sido establecidas para garantizar la satisfacción de los ciudadanos.

Para nuestro autor las prácticas son "cualquier forma de actividad especificada por un sistema de reglas que define posiciones, roles, movimientos, sanciones, defensas, etc., y que da a la actividad su estructura"<sup>94</sup>.

Mediante los mecanismos de la justicia como imparcialidad es posible que los individuos naturalmente diferentes en capacidad y aspiraciones tengan asegurado un ámbito de imparcialidad en la sociedad que les permita conservar y desarrollar sus diferencias de todo género. Estas diferencias en prosperidad son aceptables por el sistema si los mayores beneficios de algunos

<sup>91</sup> . RAWLS J., *La Justicia como imparcialidad*, UNAM, México, 1984, p. 23.

<sup>92</sup> . Lógicamente los individuos se adhieren al sistema puesto que tienen garantizada su libertad y la búsqueda de sus fines; en realidad no pierden ni comprometen nada y sí se sitúan mejor en este modelo de contrato social.

<sup>93</sup> . T.J. (1995), p. 17.

<sup>94</sup> . RAWLS J., *La Justicia como Imparcialidad*, *Op. Cit.* p. 6 n.

traen consigo mayores beneficios para los individuos menos aventajados.

Frente el desafío de precisar las condiciones necesarias para edificar una sociedad justa aparecen los dos principios de la justicia que han tenido una evolución singular a través de la obra de nuestro autor.

En *Teoría de la Justicia* la enunciación de los dos principios es la siguiente: "Primero: Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

Segundo: Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos"<sup>95</sup>.

Los principios de la justicia han de ser clasificados en un orden lexicográfico y por tanto la libertad sólo puede ser restringida en favor de la libertad de sí misma. Sólo se pueden restringir libertades en nombre de libertades. Hay dos casos:

A) Una libertad menos extensa debe reforzar el sistema total de libertad compartido por todos;

B) Una libertad menor que la libertad igual debe ser aceptable para aquellos ciudadanos con una libertad menor"<sup>96</sup>.

O bien,

---

<sup>95</sup> T.J. (1995) p. 67-68. En *La Justicia como imparcialidad*, Rawls dice: "Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatibles con un esquema semejante de libertades para los demás." En el *Ensayo sobre las libertades*, deja abierta La incógnita respecto a qué es un sistema suficiente de libertades:

"Toda persona tiene igual derecho a un régimen plenamente suficiente de libertades básicas iguales, que sea compatible con un régimen similar de libertades para todos" (*Sobre las libertades*, Paidós, España, 1990, p. 33).

En la enunciación más estable del segundo principio nos dice:

"Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que:

a) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos,

b) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo" (T.J., p. 341). Y concluirá en el *Ensayo Sobre las Libertades* invirtiendo el orden de ambos:

"Las desigualdades sociales y económicas han de satisfacer dos condiciones. Primero, deben estar asociados a cargos y posiciones abiertos a todos en las condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades; y, segundo, deben procurar el máximo beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad" (*Sobre las libertades*, p. 33).

"a) la desigualdad de oportunidades debe aumentar las oportunidades de aquellos que tengan menos;

b) una cantidad excesiva de ahorro debe, de acuerdo con un examen previo, mitigar el peso de aquellos que soporten esta carga"<sup>97</sup>.

Como vemos, con estos criterios la desigualdad se convierte en un mecanismo de bienestar social que realiza la justicia; además, Rawls introduce otros dos criterios de racionalidad económica, el óptimo de Pareto:

"El principio sostiene que una configuración es eficiente siempre que sea imposible cambiar algo para mejorar a algunas personas (al menos una) sin hacer al mismo tiempo que otras (al menos una), empeoren"<sup>98</sup>. Así como la regla *maximin* para situaciones de incertidumbre:

"La regla *maximin* nos dice que debemos jerarquizar las alternativas conforme a sus peores resultados posibles: habremos de adoptar la alternativa cuyo peor resultado sea superior al peor de los resultados de las otras alternativas"<sup>99</sup>.

Según la lógica de Rawls debemos apostar al peor de los resultados posibles de manera que si se obtiene algo mejor resultemos con un saldo positivo y en el caso de que las cosas se dieran de una forma desventajosa al menos ya tendríamos asegurado un mínimo maximizado.

La segunda parte de *Teoría de la Justicia* está dedicada a la consideración de las normas estructurales y de funcionamiento que deben aplicarse a instituciones que garanticen la justicia social:

"por institución entiendo un sistema público de reglas que definen cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmunidades"<sup>100</sup>.

Las instituciones son sistemas públicos de normas<sup>101</sup>, específicamente, la

---

<sup>96</sup> . T.J.(1995), pp. 286-287.

<sup>97</sup> . T.J.(1995) p. 341.

<sup>98</sup> . RAWLS J., *A Theory of Justice*, Oxford University Press, G.B., 1983, p. 67: "The principle holds that a configuration is efficient whenever it is impossible to change it so as to make persons (at least one) better off without at same time making other persons (at least one) worse off".

<sup>99</sup> . T.J.(1995), p. 181.

<sup>100</sup> . T.J.(1995), p.62.

<sup>101</sup> . T.J. (1995), p. 63

Constitución, el sistema judicial, el mercado, etc. La institución básica es la libertad conforme al orden lexicográfico. Dice Rawls: "supondré que cualquier libertad puede ser explicada por referencia a tres cosas: los agentes que son Libres, las restricciones o límites de los que están libres y aquello(s) que tienen libertad de hacer o no hacer"<sup>102</sup>. Hay que tener presente que se está distinguiendo la libertad física (*liberty*) de la libertad política (*freedom*).

Una constitución es justa cuando: a) garantiza la igualdad de la libertad y b) las acuerdos se vuelven leyes justas y eficaces.

De esta forma llegamos a la problemática de la justicia distributiva dirigida al establecimiento del régimen político adecuado para cumplir con las exigencias de la justicia como imparcialidad. La elección del sistema social incluye determinar el proceso económico y social con políticas adecuadas e instituciones legales.

Una estructura justa es el producto de una constitución justa, generada por ciudadanos justos que gozan de libertad de pensamiento y de conciencia. El proceso de elección del gobierno y de la ley es justo y se da en igualdad de oportunidades. Rawls considera que es necesario que el Estado garantice mediante el régimen de seguridad social: educación, regulación de la empresa, un mínimo social, salud y seguros de desempleo.

El gobierno debe tener cuatro funciones dirigidas a cumplir sus responsabilidades para con la justicia distributiva:

- a) Función de asignación: por la cual se establecen precios competitivos mediante subsidios e impuestos.
- b) Función de transferencia: busca un cierto nivel de bienestar; respeta la dimensión de la demanda y las necesidades y favorece una distribución competitiva de la renta.
- d) Función de distribución: también llamada justicia de las porciones distributivas, es decir, mediante la tributación y los reajustes a la propiedad (sobre el derecho de herencia) evita su concentración. También corresponde a

---

<sup>102</sup> . T.J.(1995), p.234.



esta función la de proveer los bienes públicos.

"La conexión relevante entre justicia y bienestar puede estar en el sentido de satisfacción de las necesidades básicas de aquellos incapaces de valerse adecuadamente por sí mismos, por lo cual se les da frecuentemente prioridad sobre las demandas que otros hacen respecto a los mismos recursos escasos"<sup>103</sup>.

La tercera parte de la *Teoría de la Justicia* está dedicada al estudio de los fines racionales propuestos por los sujetos sociales en contraste con los principios del derecho. El autor se basa en la distinción entre lo justo y lo bueno como dos dimensiones contrarias del valor social.

Justos son los principios del derecho que se elegirían en la posición original por su peso específico como el medio óptimo para garantizar la justicia social imparcial. Lo justo es un producto consensual bajo criterios de un beneficio equitativo del sistema, por lo tanto la concepción de lo justo es igual en cada individuo de la sociedad. Lo justo se identifica con el derecho y con la justicia como imparcialidad.

"Decir que algo es bueno significa que tiene las propiedades que es racional desear en las cosas de su género. Es conveniente considerar el sentido de «bueno» como análogo al de un signo de función"<sup>104</sup>.

El bien es relativo a la elección racional de cada individuo en acuerdo con sus propias expectativas racionales y valoraciones. Como racionalidad deliberativa no es algo que se elige sino que se orienta a la preferencia por determinados bienes. Rawls dice que "el bien de una persona está determinado por lo que para ella es el plan más racional a largo plazo, en circunstancias razonables"<sup>105</sup>. Mediante esta distinción, Rawls separa lo ético de las morales particulares.

Como sostiene Campbell en su comentario a Rawls, la igualdad de circunstancias reclama que:

"El grupo peor situado en la sociedad no sólo disfruta del autorrespeto que

---

<sup>103</sup> . T.J. (1995), 259ss

<sup>104</sup> . T.J.(1995), p.448.

viene con la posesión de los máximos e iguales derechos políticos y la asistencia material que es necesaria para el desarrollo de sus habilidades al mismo nivel de aquellos con su misma habilidad y motivación, todo el sistema económico aparece en consecuencia dirigido a asegurar que no queden excluidos de los beneficios del incremento de la riqueza que resulta de la cooperación social"<sup>106</sup>.

Muy importante es tener en cuenta que sólo si se garantiza la igualdad es posible que se den consensos racionales. A pesar del valor relativo del bien, Rawls sugiere que es necesario alcanzar una jerarquización común de los bienes básicos.

La sociedad bien ordenada es el ideal al cual deben tender las sociedades reales que se estructuran a partir de los principios de la justicia. Brevemente: en la sociedad bien ordenada hay equidad en las oportunidades, los ciudadanos han acordado las condiciones óptimas para que todos satisfagan sus aspiraciones racionales, hay democracia real y el sistema de leyes garantiza la libertad y el orden. Hay criterios respecto a qué aspiraciones y qué sujetos deberán recibir una atención prioritaria, etc.

En la sociedad bien ordenada los ciudadanos son considerados como personas morales, libres e iguales, en la medida en que poseen una concepción del bien y reclaman ser considerados independientemente sin estar sometidos a un determinado esquema de fines sociales.

"(...) les estamos atribuyendo dos potestades de personalidad moral. Estas potestades son la capacidad del sentido de lo recto y de la justicia (la capacidad de reconocer, los términos equitativos de cooperación y de ser razonable), y la capacidad de una concepción del bien (y, por tanto, de ser racional)"<sup>107</sup>.

Distínguese pues, el trato igual del trato como iguales, mismo que será revisado más adelante.

### **El fracaso de las concepciones racionales modernas**

---

<sup>105</sup> . T.J.(1995), p.114.

<sup>106</sup> . CAMPBELL T., *Justice*, Humanities Press International, New Jersey, 1991. p. 88.

La modernidad hizo de la razón la divinidad a la que se le sometieron los destinos humanos individuales y colectivos. Kant tiene mucho que ver con su teoría del imperativo categórico y el proyecto racional de vida que sometió el actuar a los principios racionales ignorando el valor de la emotividad no racional humana con ingredientes necesarios de toda elección y realización personales.

Tanto Adam Smith como Karl Marx pretendieron que la razón fuera la ordenadora de las relaciones de producción. Uno liberando la iniciativa personal, absolutizando la propiedad y la libertad individual; el otro organizando la sociedad en torno al bien común alcanzado cooperativamente, suprimiendo las diferencias y dejando sólo a los hombres intrínsecamente iguales y destinados a la grandeza producida por el trabajo y la técnica. La organización económica de la modernidad convirtió al hombre en mercancía o engranaje: "«El objeto transformable en dinero vale más que el sujeto, el cual, desde que pasa a depender de los objetos (al poseer éstos), ya no existe para sí mismo ni posee dignidad real alguna». Pero en realidad el fetichismo de la forma mercancía sólo sirve a la extensión y propagación universales de la dominación de una razón calculante"<sup>108</sup>.

El hombre perdió su verdadera dimensión y se convirtió en un instrumento de las cosas. Tanto en el liberalismo donde la finalidad del trabajo no es la autoestima personal sino instrumentalizar la necesidad de reconocimiento para subordinarla al consumo; como en el socialismo donde la voluntad y el trabajo se sometieron a abstractos fines sociales al precio de la libertad y la autoestima, generando nuevas alienaciones que substituyeron a las propias del capitalismo.

Como vemos, en Rawls la idea de justicia se divorció de la noción de fin ético y pretendió justificar la desigualdad. Habermas ya nos había alertado cómo las sociedades de clases, promueven justificaciones de la distribución

---

<sup>107</sup> . RAWLS. J. *Sobre las libertades*, *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>108</sup> . HABERMAS T., *El Discurso...* *Op. Cit.*, p. 270.

desigual del producto social. "Lo solucionan mediante la coacción estructural, o sea, por medio del hecho de que las oportunidades legítimas de satisfacción de las necesidades se encuentran fijadas en un sistema de normas respetado [instituciones]. El reconocimiento fáctico de un sistema de normas de ese tipo no se basa solamente, desde luego, en la creencia de legitimidad que los gobernados alientan, sino en el temor que constituye una amenaza indirecta, y la resignación ante ellas, así como en el mero dejar hacer (compliance) teniendo en cuenta la impotencia percibida en uno mismo y la carencia de alternativas"<sup>109</sup>. Entender la noción moderna de la justicia abre el panorama en el sentido de recuperar postulados clásicos y iusnaturalistas como los referentes que pueden dar sentido al problema en las actuales condiciones de vacío de significados y de alternativas racionales.

Lo que finalmente condenó a muerte al liberalismo clásico y al socialismo real y que terminará por acabar con el neoliberalismo es una evidente hipertrofia de la razón: se exageró la importancia de la razón como rectora de la política, pero menospreció una racionalidad integral del hombre, soslayando aspectos que incluso se calificaron de irracionales como la eticidad, la virtud y los ideales. En este sentido se puede decir que lo que aniquiló a los metarrelatos fue un exceso de racionalidad.

Pero en cuanto al futuro de la justicia social nos señala Habermas: "Existen diversos principios de justicia distributiva. Son los principios materiales de justicia como «a cada uno según sus necesidades» o «a cada uno según su rendimiento» o «a cada uno una parte igual». (...) Pero sólo atendiendo a los casos concretos podrá decirse cuál de estos principios, que pueden competir entre sí, resulta el adecuado en cada contexto concreto"<sup>110</sup>.

He insistido en la necesidad de pensar la justicia social desde la realidad y orientarla al cumplimiento de su finalidad en los hechos. Desde esta perspectiva eminentemente pragmática hay que contemplar las exigencias

<sup>109</sup> . HABERMAS T., *Problemas... Op. Cit.*, p. 118. En este sentido ver también FORRESTER V., *El horror económico*, F.C.E., Argentina 1998(11).

reales para confrontarlas con los imperativos éticos y así formular una teoría de la justicia consistente.

Políticamente constatamos la expansión de la democracia como forma de gobierno, donde encuentran su lugar la dignidad del individuo y espacios flexibles para la deliberación de los asuntos públicos y la elección de las políticas del Estado. La vocación democrática de la izquierda es un indicio innegable de la importancia de la democracia en la postmodernidad, quizá sea el único referente seguro al cual recurrir para la organización de la *polis* e indudablemente es lo único acerca de lo cual tenemos consenso mínimo.

Para la democracia la agenda exige definir los límites éticos que regirán el debate, la adopción y la aplicación de las determinaciones mayoritarias entendiendo que un grave peligro para la democracia -como lo dice Bobbio- es el exceso que lleve a una sociedad a adoptar determinaciones injustas. Hay principios, como el respeto a las minorías, que tienen que ser considerados seriamente y asumidos a las normas prácticas de la democracia. Otro aspecto es el de acordar los temas que ameritarán la intervención de todos los ciudadanos y los que se reservan a los legítimos representantes del pueblo. También es importante reflexionar acerca de la autenticidad de la democracia contemporánea que es más bien un mecanismo de concertación por el cual diferentes sectores representativos imponen sus demandas a la sociedad a través del Estado; el gobierno mismo se vale de estos mecanismos para asegurar sus ámbitos de gobernabilidad, y eso no puede ser considerado como verdadera democracia.

El gobierno es una institución en crisis por los efectos deslegitimantes de la injusticia manifiesta en los sectores marginados de las promesas de desarrollo largamente postergadas. Está en crisis porque no es capaz de armonizar democracia y gobernabilidad, se debate entre el vacío de poder y el totalitarismo. Y está duramente cuestionado por sus problemas fiscales; el tamaño del gobierno que creció como propietario y gestor del bienestar social

<sup>110</sup> . HABERMAS T., *La necesidad...* Op. Cit., pp. 170-171

cayó víctima de los onerosos costos impuestos a la sociedad a cambio de ineficiencia y endeudamiento.

La agenda para el gobierno consta de tres puntos: determinar el tamaño óptimo que debe tener, garantizar la salud de la economía operando con finanzas disciplinadas, finalmente, consolidar bases para un ejercicio eficiente del poder en equilibrio como gestor del bienestar y custodio de los derechos humanos. La justicia social tiene que tener presente estas condiciones para no saturar al gobierno con demandas insolubles pero insistiendo en aquello de lo que no puede sustraerse y debe cumplir cabalmente.

#### **La necesidad de una nueva racionalidad**

Al asumir la tarea de formular algunos posibles itinerarios que sirvan para fundamentar una nueva concepción de la justicia social, pretendo que nos hagamos de una perspectiva amplia que considere los factores diversos que condicionan cualquier análisis o pretendida solución.

Desde la óptica iusnaturalista hay un claro consenso en que la justicia debe someterse a una determinación teleológica donde encuentre sentido y que sirva de referente objetivo para determinar su cumplimiento, de ahí que al fin de la justicia sea precisamente su cumplimiento efectivo en todos los ciudadanos. Nadie puede quedar al margen de sus beneficios y existe una prioridad ética de atender a los menos favorecidos sobre aquellos que pueden bastarse mejor a sí mismos. La justicia es la virtud que da sustento y legitimidad a la sociedad en sus instituciones, estructuras y prácticas: "la felicidad es la felicidad concorde con la virtud"<sup>111</sup>. La sociedad, y por lo tanto la justicia, están ordenadas al hombre. El hombre, como sujeto de la sociedad es su beneficiario, participa en ella porque encuentra allí el único marco donde puede alcanzar su plenitud como ser racional, social y trascendente. La justicia como virtud social es la condición necesaria para que el hombre alcance su plenitud. Por lo tanto, si la sociedad no cumple, aprapiándose de la justicia, su

finalidad fundamental, pierde su legitimidad.

El fin de la justicia es cumplir con las aspiraciones del hombre en lo relativo a su realización personal y comunitaria. No cabe por tanto suponer que los individuos son en sí mismos suficientes para cubrir sus necesidades y alcanzar sus fines, su fragilidad por el contrario, revela su indigencia y la importancia de la cooperación social para alcanzar los propios fines, que se convierten de esta forma en fines comunitarios. Ahora bien, los objetivos de cualquier teoría de la justicia son dos: recuperar la racionalidad que sustenta a la sociedad y organizar sus instituciones de acuerdo con ésta.

Hay que recuperar la racionalidad precisamente porque se perdió. Ya expuse cuáles son las condiciones de legitimidad de la sociedad en el cumplimiento de la justicia y cómo no se han cumplido sus exigencias. La racionalidad que le debía dar sustento ha caído y el intento por fundamentar la justicia como desigualdad también fracasó racionalmente.

Desde que la justicia perdió su finalidad se hizo irracional. Cuando autores como Rawls sostuvieron que esta era independiente de la equidad o como Hayek<sup>112</sup>, quien sostuvo que era un espejismo sin sentido, tanto éstas pretendidas justicias como las sociedades que le darían sustento se vuelven ilegítimas. Cuando algunos teóricos argumentaron que la justicia no podía depender de concepciones finalísticas distorsionaron su papel en la realización del hombre; de hecho también se distorsionó la esencia que lo constituye.

Cuando se aplica una reducción utilitarista a una problemática ética, privándole así de los elementos lógicos, metafísicos y éticos que permiten comprender adecuadamente sus exigencias y se reduce la justicia a la imparcialidad formal para beneficiarse de la sociedad, ese mismo hecho que cancela la imparcialidad real (más aún si se le abandona a la anónima acción distributiva del mercado privado a las instituciones políticas de su papel), vuelve tal pretendida justicia inoperante.

---

<sup>111</sup>. T.J. (1995), p. 287.

<sup>112</sup>. HAYEK F., *El espejismo de la justicia social*, Unión Editorial Madrid 1988(2).

Finalmente la justicia se vuelve insostenible cuando se pretende privarla de una responsabilidad comunitaria, cuando se le quita su dimensión ética y política y si es abandonada en una laguna metafísica privándole de su razón de ser.

Las circunstancias socioeconómicas actuales están determinadas por dos elementos que han sufrido una radical transformación en los últimos tiempos y que condicionan el futuro de la sociedad y sus instituciones, e imponen los derroteros que debe seguir la reflexión acerca de la justicia social. Se trata de las nuevas condiciones de producción derivadas de la tercera revolución industrial y el rápido y amplio crecimiento demográfico.

Por una parte el uso intensivo de los factores materias primas y trabajo está cediendo su importancia al empleo de tecnologías sofisticadas capaces de ampliar la productividad substancialmente dejando de lado la mano de obra. Por una parte, esto permite flexibilizar y ampliar los hábitos de consumo dirigiéndolos en un mercado con riesgos de saturación; por otra parte la mano de obra desplazada crece, imponiendo sus demandas de bienestar al Estado, incorporándose a la economía informal y por supuesto, reduciendo su capacidad de consumo. El aparato productivo requiere más bien trabajadores altamente capacitados pero en menor proporción que trabajadores no calificados en cantidad.

El gobierno, víctima de las exigencias del neoliberalismo retrocede y abandona la función benefactora, dicho de otro modo, abandona a los desplazados a su suerte ya que no puede asumir el peso de la seguridad y los servicios sociales.

La sociedad sufre duras presiones por parte de la economía, tal parece que hay delante un dilema insuperable: dan o se aceptan ciertas distorsiones generadas por el gobierno o se permite que el mercado destruya las expectativas de subsistencia de los crecientes sectores desplazados.

Socialmente la transformación ha consistido en el acceso a la educación de más gente. Con ciudadanos mejor educados la democracia se vuelve más



compleja, con más interlocutores y con demandas que presionan la capacidad política de los gobiernos y del mercado mismo.

La privatización del bienestar y la fragmentación social resultante de las políticas neoliberales, permite que Habermas afirme que:

"la idea de asociación de individuos libres e iguales que regulan ellos mismos su convivencia por vía de una formación democrática de la voluntad colectiva ha sido sustituida por la idea de una sociedad exenta de sujeto. Hoy está hecha añicos la fe que antaño se tenía en los sujetos en gran formato y en la posibilidad de regir grandes sistemas sociales"<sup>113</sup>.

La otra cara de la explosión demográfica es la masificación de las relaciones sociales y la impersonalidad con que son manejados los asuntos públicos. Como diría Bobbio: el ideal de la participación democrática de matriz griega es hoy imposible.

### La fundamentación metafísica de la Justicia

En esta sección pretendo definir las pautas filosóficas que permitan fundamentar principios consensables acerca de la justicia social y permitan su aplicación en condiciones de equidad, garantizando su efectividad práctica.

Hay que partir necesariamente de presupuestos metafísicos porque la metafísica será siempre la filosofía primera que orientará cualquier investigación racional.

Acercas del hombre como ente no hay ninguna duda, más aún, de los hombres concretos no se duda que son entes reales; pero hay que preguntarnos si la sociedad, la asociación de hombres individuales es un ente y si lo es, de qué tipo.

Si la sociedad de hecho está ahí, es evidente que existe y por lo tanto es un ente real, pero es un *entis rationis*, fruto de la abstracción con que miramos al conglomerado humano prescindiendo de la multiplicidad pero refiriéndonos al régimen con el que es gobernado y organiza su funcionamiento.

Aparece allí un argumento en favor de la teoría contractualista; puesto que, si al mirar la sociedad enfocamos sus principios, entonces reconocemos que los tiene y como éstos no le pueden ser intrínsecos a un ser subordinado, éstos le son otorgados por el acuerdo de sus miembros.

Si se establece un acuerdo debe haber beneficios y costos distribuidos entre los participantes. ¿Qué condiciones determinan la suscripción del acuerdo y qué condiciones son necesarias para que cumpla con sus fines?

Los hombres se integran a la sociedad intempestiva e involuntariamente y ellos mismos hacen provechoso el estar en sociedad al beneficiarse de ésta. Los beneficios son del orden de la seguridad personal, facilitar su subsistencia y ampliar los horizontes de sus expectativas de realización personal y comunitaria; los liberales<sup>114</sup> también incluirán la seguridad de la propiedad y la creación del mercado, espacio para distribuir recursos y catalizar el progreso material.

La sociedad es entonces un ser constantemente necesitado de renovar su eficacia para satisfacer las expectativas que son depositadas en ella, pero esas expectativas corresponden exactamente con su finalidad. Si la sociedad beneficia a sus miembros entonces renueva su ser al cumplir su finalidad. Esta es otra interpretación del sentido de la legitimidad.

Notemos que las expectativas de los miembros no son sólo individuales, son también imprescindiblemente comunitarias, participan de la naturaleza comunitaria de la sociedad. Si como plantean los liberales, esas expectativas fueran puramente particulares imposibilitarían la existencia de una sociedad que no sólo existe de facto, sino con una intencionalidad racionalmente asignada. Si la sociedad no tuviera una finalidad sería un absurdo; en eso los liberales también coinciden, la diferencia se encuentra en el tipo de finalidad, que para ellos es inmanente al sujeto. Desde una óptica

---

<sup>113</sup> *Ibid.* p. 30.

<sup>114</sup> Entiendo bajo la categoría genérica de "liberales" a todos aquellos pensadores que se adhieren a la libertad individual como la primera institución o premisa que fundamenta el origen y finalidad de la sociedad.

colectivista es evidente que, si la sociedad existe, es porque el hombre no puede existir solitario, entonces lo comunitario no le es jamás ajeno sino permanentemente necesario y actual, y por tanto, es necesario garantizar la persistencia de esa dimensión social.

El fin de la sociedad es responder a las necesidades que reclaman su existencia. Esa necesidad es la realización integral del hombre, dicho en términos utilitaristas: su felicidad; y como ya hemos señalado, ésta se da en una dimensión individual y comunitaria, sin menoscabo una de la otra. A partir de este punto iniciamos un nuevo itinerario que nos conduce al terreno de la deontología. El cumplimiento de la finalidad de la sociedad debe ser riguroso y completo; debe estar adecuadamente ordenado y cumplirse oportunamente.

La primera condición deontológica consiste en que la sociedad sea consciente de su finalidad. Desde este punto se nos revela que los beneficios deben ser reales (tangibles) y todos los miembros deben ser beneficiados. No es válido argumentar que basta que el conjunto se beneficie aunque no todos lo hagan. La finalidad es clara en ese sentido: debe realizarse la persona en lo particular y en lo colectivo. Lo que no parece inmediatamente claro es si el beneficio debe ser igual o no, ¿cómo saberlo?

En principio todos los individuos están aportando lo mismo a la sociedad: es la cuota mínima que consiste en la cesión de soberanía, el sometimiento a la ley, a las autoridades legítimas y el cumplimiento de ciertas obligaciones cívicas coercitivamente garantizadas. Si todos están aportando al menos algo, entonces deben beneficiarse al menos en la proporción de ese algo. De lo contrario estarían siendo despojados y podrían válidamente apartarse de la sociedad -no bajo una supuesta vuelta al estado de naturaleza-, sino transgrediendo las leyes o haciéndose justicia por sí mismos. La diferencia de capacidades de cada sujeto supone que habrá un aporte excedente en beneficio de la sociedad, del cual todos pueden beneficiarse y de hecho lo hacen. Los que aportan esos bienes materiales o intangibles como su inteligencia o su trabajo,

deben recibir los beneficios de su aportación excedente<sup>115</sup>. Se introduce así un horizonte deontológico de justicia distributiva que nos permite considerar los valores que determinan esa distribución.

Una vez que la justicia distributiva ha hecho su aparición en el discurso hay que precisar los valores que orientan su aplicación. Debe ser imparcial para que efectivamente todos sean beneficiados en la medida de sus aportaciones. Debe ser equitativa para que todos alcancen al menos el mismo beneficio correspondiente a su participación en el sistema. Debe ser caritativo o solidario de manera que aquellos que tienen necesidades esenciales mayores a su capacidad de aportación reciban lo necesario para garantizar su realización. Debe haber un sano equilibrio entre las instancias privadas y las comunitarias de manera que no asuman funciones que no les corresponden. Debe haber instituciones públicas efectivas que ejerzan un papel regulador a través del ejercicio del poder.

Axiológicamente hay muchas responsabilidades que debe cumplir la justicia distributiva para con la sociedad y así legitimarla. De un lado están las exigencias racionales de justicia y del otro los límites de factibilidad de las políticas y las aspiraciones concretas de la comunidad humana. La combinación sólo es posible gracias a la aplicación de un sistema ético de análisis y de regulación política.

La ética reclama que todos los ciudadanos colaboren con la comunidad y cumplan sus obligaciones para con ella, en la misma medida deben ser beneficiados, todos deben tener acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo y merecen recibir los frutos generados por éstas aunque no participen directamente en ellas. No puede existir un estado de excepción y la ley tiene que aplicarse imparcialmente por autoridades legítimas. Nadie puede estar marginado de la prosperidad social ni de la seguridad comunitaria. Las

---

<sup>115</sup> . Téngase presente la posición recomendada por Amartya Sen en este sentido. Las elecciones de un individuo contribuyen a crear determinada estructura social que afecta la libertad efectiva de los demás. Cfr. SEN A.K., *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós-UAB, Barcelona 1997. Por lo tanto, deberían recompensarse o sancionarse socialmente dichas contribuciones.

grandes desigualdades económicas no son deseables y sólo pueden ser admitidas si no operan como limitantes reales para que otros se beneficien del sistema social y si las riquezas de uno no son fruto del despojo e impiden participar de los bienes finitos a otro.

Éticamente tenemos que asegurar una igualdad fundamental que garantice la imparcialidad del sistema, es decir, que abra oportunidades equitativas. No puede existir la marginación y la pobreza en una sociedad si hay quienes acumulan riquezas que servirían para que los menos favorecidos vivieran con dignidad y satisficieran sus expectativas. Tampoco se pueden imponer cargas excesivas al capital, que desalienten la inversión y el crecimiento puesto que es una condición necesaria para el desarrollo social y la realización personal de los ciudadanos.

Ahora bien, la lógica -que fue central para Rawls- qué lugar debe ocupar en una nueva teoría de la justicia. Primero, en demostrar la racionalidad del sistema, específicamente en lo relativo a la viabilidad de la ética que lo inspira y su coherencia con las exigencias de la realidad. Segundo, que los principios lógicos que se apliquen sean compatibles con la dignidad humana, con su complejidad y profundidad existencial.

### **Multiculturalismo desde una perspectiva ética liberal**

Conforme a los postulados liberales proteger los derechos individuales garantiza tanto la libertad individual como el cultivo de una identidad colectiva, a través de las libertades individuales de conciencia, de expresión y de asociación.

Sin embargo, a partir de un postulado de suyo individualista, ¿cómo es posible afirmar la igualdad de derechos -la igualdad aceptada para todos los seres humanos desde su nacimiento- y la diferencia en las particularidades de su ejercicio -derechos comunitarios multiculturales?

Por lo tanto, el problema puede definirse de la siguiente forma:

¿Es legítimo sostener una política asimilacionista que privilegia la

conformación de un estado culturalmente homogéneo en contradicción con los valores de la democracia liberal? En caso de no ser legítimo, ¿qué valores, presumiblemente superiores, justifican la conservación de una particularidad nacional-cultural?

Por otra parte, también está a debate la legitimidad de asignar rentas especiales a determinados grupos que se encuentran de alguna manera marginados o en desventaja -como podrían ser las mujeres, los discapacitados o los indígenas. etc-, con el fin de mejorar sus expectativas en la sociedad. En este caso la dificultad radica precisamente en que el Estado liberal pretende garantizar la igualdad de los ciudadanos y por lo tanto no debería establecer beneficios vinculados con razones de género, edad, o identidad étnica.

Esto abre un dilema para las políticas de corte neoinstitucional, pues deberán optar por los principios de libertad y equidad que dicen defender, o por su negativa a asignar rentas especiales a grupos de potenciales *rent-seekers*. Se trata de un dilema entre principios y conveniencias.

A partir del debate relativo a la justicia iniciado por John Rawls algunos autores se han preguntado por el tema de los estados multinacionales, específicamente Will Kymlicka, Michael Walzer y Charles Taylor.

### Derechos colectivos

Es inevitable para los liberales reconocer los derechos colectivos, cualquiera que sea su posición. Quienes conciben los derechos individuales como excluyentes de cualquier derecho colectivo centran su atención en comunidades minoritarias como podrían ser los mormones, los homosexuales o los minusválidos, que son miradas como un *alter*, pero no consideran nunca a la comunidad mayoritaria, es decir, no vuelven la mirada sobre el *self*.

Los liberales en general reconocen al Estado como una entidad con personalidad distinta a la de cualquiera de sus miembros, de lo contrario no existirían estados con identidad propia (Colombia, México, Rusia, etc.). Y el

Estado es sujeto de derechos, de lo contrario cómo podría ser posible la aplicación de la jurisdicción del Estado frente al delincuente. Por lo tanto si el Estado es sujeto de derechos y su naturaleza es colectiva, entonces efectivamente existen derechos colectivos, al menos para el Estado.

El siguiente punto a demostrar es si grupos minoritarios pueden ser considerados como sujetos de derecho. En este caso no es posible hacer generalizaciones, sin embargo los liberales estarían de acuerdo en reconocer que las sociedades mercantiles, y especialmente las transnacionales, son sujetos de derechos, tales sociedades no poseen un derecho reductible al de los individuos. Esto puede apreciarse en las empresas transnacionales, integradas por personal de diversas nacionalidades pero con una personalidad jurídica nacional en sí misma. Una transnacional puede adquirir propiedades que no podría adquirir un nacional determinado miembro de esa sociedad a título personal (en cuanto extranjero). Lo que revela que su derecho es cualitativamente distinto al de sus miembros.

Walzer aboga por el que llama *liberalismo 1*<sup>116</sup>, es decir uno que sólo reconoce derechos individuales:

"yo escogería el Liberalismo 1, al menos en parte, porque creo que quienes emigran a sociedades como ésta hicieron ya esta misma elección. Estaban dispuestos (y siguen estándolo), estaban preparados (y siguen estándolo), a correr los riesgos culturales cuando llegaron aquí [a los Estados Unidos]".

Walzer se limita al caso de la presencia de minorías inmigrantes dentro de un Estado nacional democrático liberal y, justamente reconoce que tales personas aceptaron de antemano los valores y la autoridad de la cultura a la que se sumaron. Sin embargo, no considera las particularidades de los pueblos

---

<sup>116</sup>. "1) El primer tipo de liberalismo ("Liberalismo 1") está comprometido de la manera más vigorosa posible con los derechos individuales y, casi como deducción a partir de esto, con un Estado rigurosamente neutral, es decir, un Estado sin perspectivas culturales o religiosas o, en realidad, con cualquier clase de metas colectivas que vayan más allá de la libertad personal y la seguridad básica, el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos". WALZER M., "Comentario" en TAYLOR Ch., *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, F.C.E., México 1993), p. 139.

Amerindios, que han sido anexionados por la fuerza, primero a sociedades coloniales que no eran liberales, ni democráticas y posteriormente a estados con pretensiones demo-liberales<sup>117</sup>. La primera pregunta obligada sería por la legitimidad de tal anexión, sin embargo ese no es el objeto de este trabajo.

Walzer y Kukathas<sup>118</sup> están partiendo del supuesto que la pertenencia cultural se decide como una elección en el mercado -un supermercado de culturas del cual se adquiere aquella que mejor acomoda a las preferencias individuales-. Visto así, efectivamente hay prioridad de los derechos individuales en cuanto originales, imprescriptibles, imperecederos e inalienables sobre cualquier derecho colectivo, que sería posterior. Sin embargo, de hecho nuestra incorporación a una cultura es algo involuntario, incontrolado por nosotros, no es elegido, y la posibilidad de cambiar está limitada, como por ejemplo por las normas de Georgia que reconocen como georgiano sólo a quienes puedan demostrar tener ancestros georgianos desde 1800. Cada comunidad cultural impone, de hecho o de derecho, normas de pertenencia que pueden ser incluso imposibles de cumplir por un extraño (obviamente con objetivos conservadores).

### El liberalismo como cultura

Taylor, Walzer, Kukathas y Kymlicka nos invitan al debate de si el liberalismo puede ser considerado como una cultura diferenciada capaz de reclamar derechos para sí; o si sólo se trata de una posición ideológica y valorativa comprendida en una cultura más amplia, llamada preliminarmente, "occidental".

Si el liberalismo es capaz de exigir a otras culturas el respeto a

---

<sup>117</sup> . En este sentido, ver la definición de Nación que hace Kymlicka y en consecuencia de un Estado multinacional, conformado por varias naciones incorporadas incluso involuntariamente. KYMLICKA W., *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona 1996, p. 26.

<sup>118</sup> . KUKATHAS Ch., "Are There Any Cultural Rights?" en *Political Theory*, vol. 20 (1992), pp. 105-139.



determinados derechos: inicialmente los derechos humanos individuales<sup>119</sup>, se asume automáticamente como representante de un grupo particularizado (la sociedad liberal, por ejemplo) con el derecho de exigir a otros grupos humanos o culturas. Con lo cual también se asume a sí mismo con un derecho colectivo. Pero, ¿qué son los liberales, una cultura, una posición ideológica o una étnia?

Sólo si el liberalismo fuera la cultura propia de una comunidad, como lo son las culturas indígenas y las no-occidentales, podrían exigir respeto a sus valores. Si son una posición ideológica, filosófica o moral entonces no tienen derecho alguno a exigirle a las culturas, porque sus valores no tienen más prioridad que los de cualquiera otra opinión y mucho menos que cualquier cultura. Aquí, asumo fundamentalmente que el liberalismo es una corriente filosófica, aunque reconozco que ha determinado a los grupos culturales occidentales, pero ni siquiera se puede decir que todo el occidente es liberal.

Todos estos autores parecen incurrir en un mismo error, equiparar derechos humanos en su versión reconocida por las Naciones Unidas con derechos individuales liberales.

El ámbito de reconocimiento de los derechos humanos aceptado por las Naciones Unidas aspira a ser universal, pero de hecho se limita a los países representados firmantes. De hecho existen categorías de valor diferentes, como lo demuestran las valoraciones que constituyen entidades políticas como los Estados Arabes y Orientales.

Si en el derecho internacional se reconoce la soberanía y autodeterminación de los pueblos, entonces se debe aceptar que pueden reconocerse derechos comunitarios diferenciados.

Kymlicka manifiesta preocupación por las minorías no-liberales o *iliberales* y sus valores y el papel que frente a ellas debe asumir el liberalismo. Kymlicka reconoce que: "Algunas culturas minoritarias no quieren un sistema

---

<sup>119</sup> . Muchos liberales temen que los «derechos colectivos» reivindicados por los grupos étnicos y nacionales sean, por definición, contrarios a los derechos individuales". KYMLICKA W., *Op. Cit.* p.

de derechos de minorías que fomente la libertad individual o la autonomía personal", se plantea entonces el problema de si el liberalismo puede tolerar semejante afectación a los derechos individuales a los miembros minoritarios o disidentes de las minorías<sup>120</sup>.

Este autor concluye que los liberales deben negociar con las minorías culturales, pero que si no hubiese acuerdo, deberán convenir en una tolerancia que llama *modus vivendi*<sup>121</sup>. También Kymlicka nos coloca en la siguiente paradoja: "una perspectiva liberal exige libertad dentro del grupo minoritario, e igualdad entre los grupos minoritarios y mayoritarios"<sup>122</sup>. Se plantea entonces que la igualdad implica la negación de la posibilidad de la minoría de restringir los derechos individuales, lo cual automáticamente genera la paradoja de que la igualación trae consigo la superioridad de la mayoría liberal sobre la minoría, puesto que la mayoría liberal no se plantea renunciar a su privilegio de exigir. Argumento que a su vez tiene los siguientes problemas:

- 1- la naturaleza de la minoría: pues los inmigrantes no podrían restringir las libertades del país al que llegaron.
- 2- el peso específico de la mayoría sobre la minoría.
- 3- la moralidad de las libertades individuales que las volviera obligatorias. Y en este sentido se abre el inmenso problema de la inaceptabilidad moral de la violación de derechos individuales, existe la obligación moral -en cualquier caso- de combatir la esclavitud, el asesinato, los tratos inhumanos, etc. ¿Qué tan lejos se puede llegar para impedir tales males? (ésta ya es una obligación que no se limita a los liberales).

En este caso la fundamentación exige echar mano de la noción de bien común, puesto que si la finalidad del Estado es garantizar las condiciones para que cada persona alcance su felicidad, el Estado no puede permitir, aceptar o reproducir condiciones que nieguen tal posibilidad, como sería la esclavitud,

---

58.

<sup>120</sup> Ver. GREEN L., "Internal Minorities and their Rights" en BAKER I., *Group Rights*, University of Toronto Press, Toronto 1994, pp. 101-117.

<sup>121</sup> . KYMLICKA W., *Op. Cit.* pp. 231 y 235

donde de hecho se niega la dignidad y libertad del otro. Por lo tanto, no existe derecho para que ninguna cultura, minoría o ideología niegue la dignidad humana y su ejercicio; y es legítimo y obligatorio impedir tales prácticas.

Pero como vemos, tal exigencia no es producto de los postulados liberales (que en este sentido son incapaces, pues se privan a sí mismos del instrumental apropiado para su fundamentación), sino de las exigencias ontológicas.

La pretensión de extender los postulados liberales topa con las siguientes dificultades:

1. ¿Qué define al liberalismo como superior, o más avanzado respecto a otras ideologías, filosofías o culturas?
2. ¿Cómo saber si los derechos individuales son los "correctos"?
3. ¿Qué justifica que los liberales nieguen la libertad de otros a asumir valores diferentes? Lo que implica una contradicción consigo mismos. En el caso de los indígenas americanos aparece exactamente esta cuestión. ¿por qué razón deberían quedar subordinados a los valores del liberalismo occidental? El primer hecho a considerar es su incorporación forzada a democracias liberales ¿pueden salir de ellas? ¿salir implica abandonar sus territorios ancestrales? ¿deben los mestizos y blancos abandonar las tierras que antiguamente poseyeron los indios?

Aparece entonces el componente de Reconocimiento dibujado por Taylor<sup>123</sup>. Los indígenas, en cuanto miembros de una cultura distinta exigen reconocimiento. Tal reconocimiento no depende del pertenecer al Estado liberal, por lo tanto, reconocer sus derechos comunitarios es un problema de poder<sup>124</sup>, puesto que ellos estaban allí aun antes de que la democracia liberal existiera, fueron incorporados contra su voluntad (el estado liberal "invadió" sus territorios ancestrales) y frente a la irreversibilidad de la historia el

---

<sup>122</sup> *Ibid* p. 121.

<sup>123</sup> Cfr. TAYLOR Ch., *Op. Cit.* pp. 43-107.

problema actual es cómo reconocer para ellos su derecho de una manera legitimante de los Estados democráticos liberales realmente existentes.

### **El caso colombiano**

En el caso colombiano, algo determinó en la conciencia colectiva la aceptación del hecho indígena no sólo como un problema de políticas públicas, sino como un tema moral de justicia distributiva.

Hay desde los años cincuentas una lucha creciente por la posesión de la tierra, reclamada como patrimonio ancestral por los indígenas. También hay un diálogo intercultural que permitirá la incorporación del tema indígena dentro del nuevo pacto social en la Constitución de 1991 y que incorporará a los indígenas a la sociedad democrática liberal.

Anteriormente, la Ley 89 de 1890 establecía que: "Artículo 1. La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones". Por lo tanto, los indígenas quedaban por fuera del ámbito de aplicación de la ley general y se abría la facultad del gobierno de acuerdo con la autoridad eclesiástica, de establecer una normas particulares para ellos.

La Constitución de 1991 los integra al Estado democrático liberal. Reconoce en el art. 7 "la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana", reconoce para todos los colombianos *una misma ciudadanía*, y por lo tanto los indígenas pasan a ser regulados por la ley general de la Nación, reconociendo y asignando ciertas prerrogativas en virtud de su particularidad.

La validación de la política indígena colombiana fue dada y acotada por la Suprema Corte Constitucional quien fue requerida precisamente para ventilar la legitimidad de garantías diferentes para pueblos indígenas, relativas a la tenencia y disfrute de la tierra que ellos reclaman como ancestralmente suya: "Existe una tensión entre el reconocimiento constitucional de la diversidad

---

<sup>124</sup> . En este sentido es interesante la coincidencia con Walzer: "Esto [la supervivencia de grupos culturales] no es sólo cuestión de historia y de números, sino también de riqueza y poder"

étnica y cultural y la consagración de los derechos fundamentales. Mientras que éstos filosóficamente se fundamentan en normas transculturales, pretendidamente universales, que permitirían afianzar una base firme para la convivencia y la paz entre las naciones, el respeto de la diversidad supone la aceptación de cosmovisiones y de estándares valorativos diversos y hasta contrarios a los valores de una ética universal. Esta *paradoja* ha dado lugar a un candente debate filosófico sobre la vigencia de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales." (el subrayado es mío).

Pero la Corte remata en el mismo sentido que el presente trabajo, justificando la acotación de los derechos colectivos por derechos individuales en aras de los mismos derechos colectivos:

"La plena vigencia de los derechos fundamentales constitucionales en los territorios indígenas como límite al principio de diversidad étnica y cultural es acogido en el plano del derecho internacional, particularmente en lo que tienen que ver con los derechos humanos como código universal de convivencia y diálogo entre las culturas y naciones, presupuesto de la paz, de la justicia, de la libertad y de la prosperidad de todos los pueblos"<sup>125</sup>.

La distribución de recursos presupuestales en la misma proporción al número de individuos pertenecientes a comunidades indígenas (2% del total) hace suponer que el criterio de la distribución pretende ser de equidad liberal. Esta parece ser la preocupación de los hacedores de política pública en su búsqueda de responder a demandas dirimidas en una arena, donde se encontraron tanto las luchas indígenas -especialmente por la reivindicación de la tierra- y las limitaciones presupuestales. Hay una fuerza que opera como una compensación en la demanda de los indígenas y es el reconocimiento de la legitimidad de sus demandas, incluido en la Constitución.

El argumento legitimante no descansa en su importancia numérica, se trata apenas de 600,000 individuos que apenas llegarán al 2% de la población

---

WALZER, *Op. Cit.* p. 143.

<sup>125</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Los límites de la diversidad*, Sentencia del 30 de mayo de

total, sino en su condición de vulnerabilidad:

"se refiere al riesgo de extinción, a la progresiva disminución demográfica, a las dificultades para la reproducción étnica y cultural que enfrentan algunos grupos indígenas, no sólo en términos biológicos, como individuos, sino sociales y culturales, como colectividades étnicas y al peligro permanente a que están abocados en todos los aspectos de su integridad étnica"<sup>126</sup>.

En virtud de su vulnerabilidad es que se les asignan transferencias presupuestarias especiales, como establece el documento Conpes 2773, asegurando el 2% de los recursos de los programas de reforma agraria, programas sociales, vivienda, medio ambiente, etc. También asigna una transferencia anual a cada resguardo indígena (56 millones de pesos para 1998), independientemente de su tamaño o población.

La cuestión a debate es la justicia de asignar compensaciones especiales a grupos en desventaja, lo cual siempre supone un problema para el estado liberal que pretende velar por la igualdad y por lo tanto no debería establecer determinados beneficios vinculados a razones de género, edad o pertenencia étnica, pues se trataría de un racismo inverso.

Dichas transferencias para algunos liberales como Nozick<sup>127</sup> o como Walzer<sup>128</sup>, son ilegítimas porque suponen embargar recursos de unos para subsidiar a otros individuos, es decir, un trabajo forzado.

Esta no es una objeción válida, en primer lugar porque el problema de justicia se remonta a la conquista y de hecho se está haciendo una indemnización intertemporal por los daños materiales, morales y culturales infringidos a los indígenas, tal indemnización no se hace en virtud de

---

1994, radicado en el expediente C139 de 1996.

<sup>126</sup> . Red de Solidaridad Social - Programa indígena, *Caracterización de Pueblos Indígenas en mayor grado de Vulnerabilidad*, Bogotá, 1997.

<sup>127</sup> . Cfr. NOZICK R., *Anarquía, Estado y Utopía*, FCE, México, 1974., p. 171. Nozick reduciría la solución del problema a la búsqueda, por demás imposible, de la legitimidad de los títulos de posesión. En tal caso la más importante objeción sería la persistencia en una visión monocultural, occidental y liberal-individualista, de un tema que empíricamente trasciende tales límites.

<sup>128</sup> . WALZER M., *Op. Cit.*, p. 143 "el liberalismo 1, es decir, con un Estado neutral que no se hace responsable por la supervivencia (cultural) de nadie"

parentescos familiares sino en virtud de pertenencias culturales, lo que de suyo significa el reconocimiento de derechos comunitarios.

Dworkin defendía precisamente este tipo de solución<sup>129</sup> proponiendo algún tipo de seguro para compensar a los individuos desaventajados en virtud de su pertenencia cultural. También de aquí parte la defensa de Kymlicka de los derechos colectivos<sup>130</sup>. Dworkin distingue las pertenencia por elección de las pertenencias por circunstancias.

Alguien puede ser adventista por elección, pero se es negro por circunstancias. Dworkin considera que es justo compensar socialmente las cargas derivadas de las circunstancias. Sería absurdo suponer que los discapacitados pertenecen a tal grupo por elección en el mercado y que permanecen ahí por su voluntad, como podría sugerir la lectura de Walzer. Dworkin fundamenta su reclamo también en la distinción entre igual tratamiento y trato como iguales<sup>131</sup>. En este caso el trato desigual a los indígenas sirve para garantizar que sean tratados como iguales en el contexto de la sociedad colombiana.

A nivel general se puede reconocer en este análisis la complejidad presente en el postulado liberal de los derechos individuales como, al menos primarios, si no los únicos. He querido evidenciar las paradojas surgidas de la complejidad cultural del mundo real, donde el liberalismo no es el único, sino uno entre varios discursos.

La cuestión de los derechos colectivos parece ser un tema ineludible, que reclama deslindar, como lo hace Dworkin, la importancia de la elección y de las circunstancias en la emergencia y el reconocimiento de derechos a grupos, que en el caso de los indígenas, incorporados forzosamente a la sociedad liberal, exigen como solución a sus demandas históricas no sólo de lo que Kymlicka llama un *modus vivendi*, que a final de cuentas no haría sino repetir la irreconciliabilidad y pretensión de supremacía del liberalismo frente a otras

<sup>129</sup> . Cfr. DWORKIN R., "What is equality?" en *Philosophy and public affairs*, vol 10, pp 297-299.

<sup>130</sup> . Cfr. KYMLICKA W., *Liberalism, Community and Culture*, Clarendon Payerbacks 1991, p. 190.

posiciones producidas culturalmente, sino de la definición de derechos humanos como sustento mínimo para la convivencia intercultural, donde encuentren espacio de reconocimiento y de ejercicio, en términos de justicia distributiva, a la vez, los derechos individuales como los colectivos, como lo propone la sentencia de la Corte Constitucional Colombiana.

### **Federalismo multicultural**

Una vez analizados los problemas de derechos colectivos y justicia distributiva en función de la multiculturalidad, abordaremos el problema de la organización política. Entre las propuestas de Will Kymlicka podemos encontrar una definición del multiculturalismo, que indica la "coexistencia de más de una nación en un mismo estado, donde el término 'nación' alude a una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un determinado territorio o patria y comparte una lengua y una cultura distintas"<sup>132</sup>. Por lo tanto en el caso colombiano no puede hablarse de un estado-nación, sino de un estado multinacional en el que las culturas pequeñas son minorías nacionales.

En *Ciudadanía Multicultural*, Kymlicka caracteriza como multinacionales a sociedades que han integrado a naciones que originalmente ocupaban sus territorios y poseían sus propias formas de gobierno.

Las políticas asimilacionistas pretenden garantizar la seguridad política mediante la supresión de la heterogeneidad cultural, para lograrlo se recurre a la denigración etnocéntrica -explícita o implícita- de las demás culturas.

Colombia, como muchas otras naciones, se autodefine como una democracia liberal, es multinacional y por lo tanto tiene frente a sí el desafío de acomodar las diferencias culturales de forma estable y moralmente defendible. En un país tienen que conservarse el respeto entre nación mayoritaria y la o las minoritarias.

<sup>131</sup> Cfr. DWORKIN R., *Los derechos en Serio*, Planeta-Agostini, Barcelona 1993. p. 322 ss.

<sup>132</sup> KYMLICKA W., "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo" en *Revista Internacional de*



Helbaz y Helly establecen otra faceta de esta dificultad:

"La edad de la globalización no permite ya reconciliar los ideales de libertad e igualdad con las jerarquías y las desigualdades étnicas estructurales, las limitaciones de la participación cívica política y las ideologías de la supremacía cultural de apariencia universalista. Es más prudente optar por una estructura consociativa capaz de garantizar los derechos individuales y los derechos de las minorías que encerrarse en la nostalgia de la nación unitaria y de una democracia que ha sido siempre imperfecta y basada en exclusiones"<sup>133</sup>.

Kymlicka se refiere al sistema federal y sus posibilidades en este sentido. Ante todo, el federalismo pretende dotar a comunidades pequeñas la autonomía respecto a decisiones que les corresponden, pero hasta ahora, salvo casos como el de Quebec, deliberadamente no se ha querido hacer coincidir una minoría nacional con una entidad federada. Aun cuando esta existiera, como en el caso de Quebec, se presentaría la oposición de las demás entidades federadas por los privilegios que pudiera disfrutar tal entidad en relación con las demás. El modelo de reservaciones indias aplicadas en Estados Unidos y Canadá permite un mayor respeto a los usos y costumbres de las naciones indias, que gozan en esos ámbitos de autonomía y así se les preserva de la asimilación. Sin embargo una reserva finalmente depende de la autoridad federal. La propuesta de Kymlicka es la creación de entidades federales donde las minorías nacionales sean mayorías y puedan al mismo tiempo administrar su gobierno y tener representación en la federación, sin embargo, tal alternativa se enfrenta a la dispersión geográfica que caracteriza a los grupos indígenas.

Elbaz y Helly establecen otra faceta de esta dificultad. Recordemos cómo Guillermo Bonfil nos presentaba los dos modelos civilizatorios, uno que supone la asimilación de los indios al sistema occidental y el otro basado en la afirmación de una identidad profunda<sup>134</sup>.

---

*filosofía Política*, No. 7, mayo 1996, p. 21.

<sup>133</sup> ELBAZ M., HELLY D., "Modemidad y postmodemidad de las identidades nacionales" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 7, mayo 1996, p. 88.

<sup>134</sup> . Cfr. BONFIL G., *México Profundo: una civilización negada*, Grijalbo, México 1994 (2).

La enorme dificultad que surge de la lectura de Bonfil Batalla es que él no logra superar algo que critica, a saber, la imposición de una identidad. Los indios presentes en Colombia o México no son necesariamente colombianos o mexicanos, ni necesariamente estarían dispuestos a asumir como suyo un proyecto nacional común, porque en tal caso, siempre deberían renunciar a algo de su propia identidad y proyecto. La adhesión de los indios a un modelo civilizatorio, por muy reconciliado que estuviera con lo profundo, nunca podría dejar de subordinarse a un proyecto con mínimos consensos de un proyecto de estado federal o metafederal, así como no puede olvidarse una historia donde a querer o no, se ha determinado una cierta homogeneidad a la que llamamos "nacionalidad". Similares problemas existen en cualquier otro país con presencia de minorías étnicas.

Lo que estamos viviendo en América Latina es la irrupción de una realidad negada: el multiculturalismo, la fragmentación al interior de un sólo país, que necesariamente es multinacional. La globalización mundial ha permitido desencadenar viejos tabúes relativos a las poblaciones que insertas en determinado estado político, no corresponden a una uniformidad cultural, lingüística y de proyectos civilizatorios. Esta multiculturalidad está presente tanto en el occidente europeo como en los países donde la colonización violenta dejó profundas divisiones entre poblaciones.

### La definición de indígena

Uno de los problemas más serios en la elaboración de políticas públicas consiste en la ausencia de una definición clara y operativa de "indígena". La dificultad entrañada por tal ausencia es la ambigüedad para determinar los beneficiarios de la política indígena, con fines de focalización y especificidad.

Respecto a este tópico nos referiremos inicialmente a las consideraciones hechas por el gobierno colombiano.

Para la definición de lo indígena se han utilizado como parámetros la lengua vernácula, el color de piel, características fisonómicas, el uso de

vestuarios tradicionales, la zona geográfica de habitación o el autoreconocimiento como *indígena*.

El más importante documento internacional actualmente vigente en materia indígena, el *Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes*, establece:

"Artículo 1.

1. El Presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por; el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones de este Convenio.

3. La utilización del termino «pueblos» en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional".

Como vemos cierta ambigüedad es inevitable como lo evidencia el párrafo 3, pero la definición es bastante avanzada en el sentido de reconocer el origen ancestral y la conservación institucional como elementos determinantes de la pertenencia indígena.

Con fines censales el Gobierno de Colombia estableció el sentido de pertenencia como criterio para reconocer una cultura, grupo, etnia o pueblo

indígena, "en el caso de Colombia, el autorreconocimiento toma fuerza, dadas las diferencias entre grupos étnicos acerca de «ser indígena» que, combinado con su número, daría múltiples definiciones"<sup>135</sup>. De tal modo que para el censo "se llegó a la conclusión de que la única forma de lograr este objetivo, era preguntando a toda la población del país, si pertenecía a una etnia o grupo indígena"<sup>136</sup>, con lo cual de hecho se dejó la definición a discrecionalidad de los entrevistados.

Por otra parte, el decreto 2164 de 1995 reglamentario de la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas define a la comunidad o parcialidad indígena como "el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, *que tienen conciencia de identidad* y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes" (el subrayado es nuestro). Tal definición insiste en la autodefinición pero también impone la condición la conservación de sus costumbres.

Por su parte el ministerio de Salud colombiano se refiere a "un grupo étnico o etnia (que) es la categoría social que designa al conjunto de personas que comparten caracteres de organización económica, social, ideológica o política, cuya producción cultural constituye criterio de identidad"<sup>137</sup>. Definición esta última que no es exclusivamente aplicable a las poblaciones amerindias y que no permite realizar focalizaciones que no resulten inequitativas.

Por lo tanto y resumiendo, en el presente trabajo se considerará

---

<sup>135</sup> RUIZ M., BODNAR Y., *El carácter multiétnico de Colombia y sus implicaciones censales*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística Bogotá 1995, p. 26.

<sup>136</sup> . *Ibid.* p. 27. El dispositivo censal de 1993 incluyó las siguientes preguntas: "¿Pertenece (nombre) a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra?

1 sí\_ 2 no \_\_\_\_ ¿A cuál? \_\_\_\_\_

¿Habla (nombre) su lengua indígena? ¿Habla (nombre) otras lenguas indígenas?"

<sup>137</sup>. Ministerio de Salud, Educación para la Salud con Comunidades Indígenas: lineamientos generales, Bogotá 1996, p. 18

indígena a: aquella persona genéticamente originaria americana no mestizada (biológica o culturalmente), que se reconozca como tal ya sea por identidad o en virtud de la conservación de sus costumbres, lenguas o creencias ancestrales, habitación u ocupación<sup>138</sup>.

§

Con estas últimas consideraciones, contamos ya con toda la herramienta conceptual para revisar la justificación y los problemas éticos de la política de desarrollo social que ocupa nuestra investigación. En los siguientes dos capítulos caracterizaremos el Programa Indígena de la Red de Solidaridad Social de Colombia y algunas experiencias relacionadas con el desarrollo de las poblaciones indígenas americanas.

---

<sup>138</sup> . Actualmente se están creando resguardos indígenas en Colombia de personas sin ascendencia genéticamente amerindia, ni la conservación de identidad o costumbres. Dichas personas aprovechan que es posible ser reconocido como indígena por su solo dicho, con lo cual quedan por ejemplo, exentas del servicio militar. Nos parecen entonces relevantes las restricciones mencionadas en la presente definición, con el fin de excluir un uso veleidoso de la categoría "indígena".

### CAPÍTULO 3

## EL PROGRAMA INDIGENA DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL DE COLOMBIA

La presente investigación consiste no sólo en una revisión crítica de los principales argumentos teóricos aportados desde la teoría realista de la política para la configuración de la teoría de las políticas públicas. Además hemos revisado algunos de los debates contemporáneos que, desde el liberalismo, tratan de sortear aporías relativas a la multiculturalidad y la democracia. El presente capítulo es una contextualización sobre el *Programa Indígena de la Red de Solidaridad Social* de Colombia, que opera con fondos del *Programa Mundial de Alimentos* y el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.

Este programa es una experiencia singular en América Latina, dada la magnitud de los recursos que maneja con relación al número escaso de individuos considerados indígenas en Colombia; también es relevante dados los antecedentes históricos propios de los pueblos indígenas locales y por la aplicación de un modelo de políticas de desarrollo social, elaboradas desde 1992

por el Banco Mundial. Es singular que otros países del área con poblaciones indígenas mucho mayores en número y en términos relativos, no sean quienes sostengan una experiencia como la que aquí se analiza.

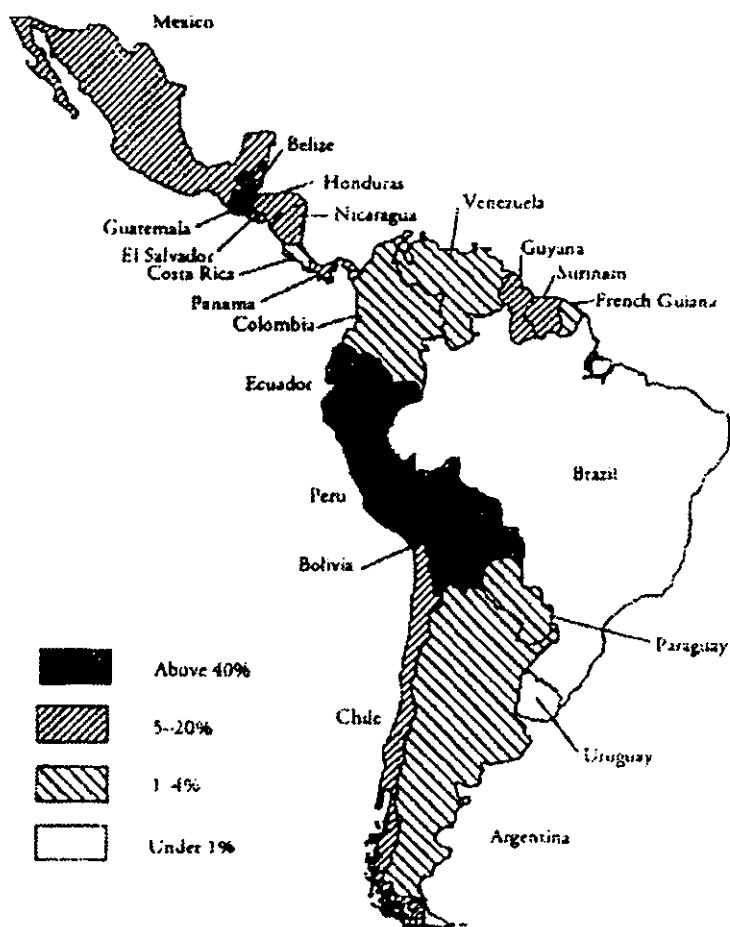
Todas estas peculiaridades aportan el material a ser considerado desde una visión ética crítica. La justificación formal aducida por el Constituyente y el Gobierno Colombianos, hacen referencia a importantes consideraciones éticas relativas a la dignidad humana y al respeto a la particularidad cultural. Destinan además recursos especiales a estas poblaciones, lo cual, desde el contexto liberal, exige una legitimación en términos de justicia distributiva.

Todas estas peculiaridades aportan el material a ser considerado desde una visión ética crítica. La justificación formal aducida por el Constituyente y el Gobierno Colombianos, hacen referencia a importantes consideraciones éticas relativas a la dignidad humana y al respeto a la particularidad cultural. Destinan además recursos especiales a estas poblaciones, lo cual, desde el contexto liberal, exige una legitimación en términos de justicia distributiva.

En las siguientes páginas presentaremos las líneas que está adoptando la política de desarrollo social destinada a poblaciones indígenas; ubicaremos el *Programa Indígena RED-PMA*, históricamente, así como en el organigrama del gobierno, específicamente en la política social de los últimos gobiernos a través del *Programa Nacional de Rehabilitación* y la *Red de Solidaridad Social*, para, en el siguiente capítulo analizar algunas experiencias relativas a la aplicación de tales políticas.

Figura 3.1

## Porcentaje de población indígena por países en A.L.



Source: Data from R. Jordan Pandor, "Desarrollo y Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe," Instituto Indigenista Americano and the FAO, 1990. Map drawn by the World Bank, Washington, D.C.



### Algunos conceptos relativos al tema indígena

Para Van Cott<sup>139</sup> el concepto de *nación* está en el centro de las controversias entre indígenas y estados latinoamericanos ¿cómo puede compartirse la soberanía en un mismo territorio? Más aún, la lucha para convertir las unidades administrativas de la Colonia en naciones no sólo fue la lucha por el poder soberano sino por la soberanía cultural. Rodolfo Stavenhagen dice que "esta contradicción ha contribuido al debilitamiento de las instituciones políticas en el área y a la persistente tensión entre la estructura política y las diversas fuerzas sociales, ocasionalmente llevando a prolongar y a veces a violentar el conflicto social, como ocurrió en Guatemala y Perú"<sup>140</sup>.

Por otra parte la palabra *pueblo* tiene un significado específico en el derecho internacional, asociado a derechos particulares. Los pueblos son usualmente definidos como grupos con lazos culturales, lingüísticos o históricos con la voluntad común de permanecer unidos. "Pero éstos son los ingredientes de la noción de un grupo étnico. Y aunque es difícil delinear la separación entre pueblos y etnias, tal distinción es importante ya que los «pueblos» disfrutan de derechos minoritarios. La falta de una definición clara de la noción de pueblos introduce una gran ambigüedad y un elemento de subjetividad, a menudo que lleva a un doble género en el reconocimiento de los derechos de autodeterminación para casos específicos"<sup>141</sup>.

"Según los contextos y las experiencias particulares, los grupos étnicos latinoamericanos se denominan a sí mismos como «pueblos», «nacionalidades», e incluso como «naciones»", a ello obedece una intensión igualadora que "desea evitar las escalas de valores que, con evidentes propósitos de dominación y opresión política, colocan a esas diversas formas históricas en jerarquías

<sup>139</sup> VAN COTT D., "Indigenous Peoples and Democracy: issues for Policymakers" en VAN COTT D. (Ed), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, St. Martins Pr. 1995.

<sup>140</sup> STAVENHAGEN R., "Challenging the Nation-State in Latin America" en *Journal of International Affairs*, vol. 34 No 2. Invierno 1992, p. 422.

<sup>141</sup> LAPIDOTH R., "Sovereignty in Transition" en *Journal of International Affairs*, vol. 45, no. 2, Invierno 1992. Citado por VAN COTT, *Op. Cit.* p. 14.

diferentes"<sup>142</sup>.

El concepto de etnodesarrollo, propuesto por Guillermo Bonfil Batalla<sup>143</sup>, John Durston<sup>144</sup>, Xavier Albo<sup>145</sup> Y José Bengoa<sup>146</sup>, que se viene fortaleciendo indica la aspiración a un auténtico desarrollo como proceso autónomo representativo de la historia de cada comunidad, sus valores y metas y la búsqueda de una mejor calidad de vida.

### La política indígena en América Latina

La población indígena de América Latina ha sido estimada en 40 millones, con la presencia de más de 400 lenguas nativas (Figura 3.1).

Las democracias latinoamericanas se han destacado por la sistemática exclusión de los grupos indígenas, lo cual ha perpetuado un conflicto étnico<sup>147</sup> al interior de los países. El tipo de democracia que se ofrece, tutelada, no es sino un espejismo ofrecido por una sociedad neocolonialista. Van Cott se pregunta qué será más desestabilizador para un Estado, si el énfasis en la distintividad de los grupos étnicos o forzar a la creación de una "nación unitaria y homogénea. Se pregunta qué será mejor para promover la democracia, si aquella que proteja los intereses de las subculturas o aquella que force unificar los intereses<sup>148</sup>.

Desde el punto de vista de los gobiernos, los indígenas son un obstáculo a la reactivación económica. En respuesta se han implementado tres grandes

---

<sup>142</sup> . DIAZ-POLANCO H., *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI editores, México 1996(2), p. 16 nota y p.16.

<sup>143</sup> . BONFIL G., *Utopía y Revolución: el pensamiento político de los indios en América Latina* en *Utopía y Revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*, Nueva Imagen, México 1981.

<sup>144</sup> . DURSTON J., "Los pueblos indígenas y la Modernidad" en *Revista de la CEPAL*, diciembre 1993.

<sup>145</sup> . ALBO X., "Pobreza, Desarrollo e Identidad Indígena" en *Desarrollo Indígena: pobreza, democracia, sustentabilidad*, Fondo Indígena-BID, La Paz, 1996.

<sup>146</sup> . Cfr. BENGOA J., "Development with identity: the issue of indigenous development in Latin America" en UQUILLAS-RIVERA (eds.), *Indigenous Peoples and Development*, World Bank, dissemination note no. 8, 1993.

<sup>147</sup> . Cfr. Horowitz D., "Democracy in Divided Societies" en *Journal of Democracy* vol. 4 No. 4, Octubre 1993, p. 18.

<sup>148</sup> . Cfr. Van Cott D., *Op Cit.*, p. 3

tipos de política según Van Cott: la aniquilación, como ocurrió en Argentina, Chile y Brasil el siglo pasado; la encapsulación en reservas bien delimitadas, como en Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá; finalmente, la asimilación o integración de los indígenas a un proyecto mestizo como en México o como lo propuso Mariátegui para Perú.

La política indígena en América Latina tiene un origen claro en 1940, cuando Lázaro Cárdenas convocó a un Congreso Indigenista en Pátzcuaro, México. Así surgió una política integracionista continental a través del *Instituto Indigenista Interamericano* bajo los auspicios de la OEA. En los años cincuentas y sesentas el fortalecimiento de doctrinas liberales y marxistas afectó el tema indígena. Los liberales consideran a los indígenas un problema de subdesarrollo, y que por eso requerían modernización, educación, aculturación y avance tecnológico. Los marxistas por su parte, no poseían una teoría específica para los indígenas así que los reducían a la clase oprimida y la alentaban a la solidaridad de clase.

En 1971 el *Consejo Mundial de las Iglesias* convocó a una conferencia en Barbados sobre la *Liberación de las Indias*. Como resultado, se renovó un espíritu reivindicatorio de las causas indígenas.

En 1977 la *Conferencia de Las Naciones Unidas y Organizaciones No Gubernamentales sobre Discriminación contra las Poblaciones Indígenas en las Américas*, ocurrida en Ginebra, fue también importante en el desarrollo de los derechos indígenas. Un movimiento para incrementar contactos para establecer redes entre líderes indígenas, ONGs y gobiernos. Los representantes indígenas hicieron circular el borrador de una *Declaración de Principios para la Defensa de las Naciones Indias y los Pueblos en el Hemisferio Occidental*, antecedente de la actual propuesta de *Declaración de Derechos Indígenas* que está siendo considerada por la *Comisión para la prevención de la discriminación a las minorías*, de las Naciones Unidas. En 1982 se estableció el *Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas* -el Grupo de Trabajo- que ha servido como un foro para los líderes indígenas, las ONGs y los representantes

de los gobiernos.

Ha habido reticencia de los gobiernos latinoamericanos para discutir en un foro abierto los temas indígenas, el *Instituto Indigenista Interamericano*, ha sido rechazado por los líderes indígenas no solo por su pretensión integracionista sino porque ha excluido a los indígenas de participar.

*La Cumbre de la Tierra* en julio de 1992, proveyó un espacio para que se promocionaran los temas de política indígena y establecieran alianzas entre grupos sudamericanos y norteamericanos de protección al ambiente. No obstante, el mayor empuje a las causas indígenas se dio a raíz de la conmemoración de los 500 años de la llegada de los europeos al continente. Hubo una primera reunión en 1987, seguida por otras en Bogotá 1989, Brasil en 1990 y Guatemala en 1991, lo que ayudó a crear vínculos entre las organizaciones indígenas de todo el continente.

El otorgamiento del premio Nobel de la Paz en 1992 a Rigoberta Menchú, contribuyó a que 1993 fuera declarado *Año de los Derechos Indígenas* y posteriormente se declarara la *Década de los Pueblos Indígenas*.

Por otra parte, a partir de 1970 empiezan a aparecer organizaciones indígenas como la *Federación Shuar en Ecuador*, el *Consejo Regional Indígena del Cauca* en Colombia, los *Kataristas* en Bolivia, el *Congreso de Aguaruna-Huambisa* en la amazonia peruana, etc. Las nuevas constituciones de Nicaragua, Paraguay y Colombia reconocen amplios derechos para los indígenas, oficializan sus usos y costumbres, así como sus lenguas.

Los estudios más recientes confirman que los indígenas se encuentran entre los más pobres de los pobres<sup>149</sup>. De acuerdo a la investigación realizada por Van Cott y su equipo, la lucha por la tierra y la protección de los recursos naturales en zonas indígenas es el principal foco de movilización en todos los países excepto en Guatemala, donde principalmente se da a raíz de la contrainsurgencia y la violación de los derechos humanos por el ejército.

<sup>149</sup> Cfr. PSACHAROPOULOS-PATRINOS, *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America, empirical analysis*, World Bank, Work paper no. 30, 1992

Situación que se está repitiendo en México.

La violencia rural por la tenencia de la tierra fue encontrada en los ocho países de su estudio. En Colombia, la violencia contra los líderes indígenas ha sido una característica de la lucha que éstos han librado para obtener la tierra mediante la invasión. El 16 de diciembre de 1991, 20 indígenas Paez del Cauca, incluyendo mujeres y niños, fueron asesinados por 60 pistoleros que entraron a una reunión comunitaria y abrieron fuego sobre los congregados. Los indígenas culparon a los paramilitares a las órdenes de los terratenientes, con apoyo de las fuerzas de seguridad. Más de 70 indígenas Yanomamis fueron asesinados en Brasil, en agosto de 1991, a manos de buscadores de oro. Otro caso es el asesinato de 45 indígenas en Acteal, México el 22 de diciembre de 1997, quienes se encontraban congregados orando por la paz. Según Avirama y Márquez<sup>150</sup> cerca de cuatrocientos líderes indígenas, principalmente en el Cauca, han sido asesinados en los últimos veinte años.

### Las políticas indígenas de los organismos internacionales

Para el Banco Mundial el "etnodesarrollo o desarrollo indígena designa a aquellos procesos que son definidos y controlados por los mismos pueblos indígenas, como ellos buscan mejores vidas para sus comunidades de cara al incremento de la pobreza y la desintegración social"<sup>151</sup>.

Según las metas establecidas por el Banco Mundial, se pretende que el desarrollo sea sostenible, que provea nuevas oportunidades para que los pueblos logren potencial y las metas que se fijen a sí mismos.

De ahí que el Banco Mundial establezca ocho rubros como constitutivos del etnodesarrollo:

"1. Posesión y tenencia segura de un territorio, tierra y recursos que estén debidamente demarcados y titulados.

<sup>150</sup> AVIRAMA-MARQUEZ, "The Indigenous Movement in Colombia", en VAN COTT D. (ed), *Op. Cit.*

<sup>151</sup> PARTRIDGE- UQUILLAS, "Including the Excluded: ethnodevelopment in Latin America" en *Poverty and Inequality, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Precedings*,

2. Mantenimiento de una fuerte organización social y la capacidad de movilizarla por sus derechos.
3. Preservación de la identidad cultural, caracterizada por una revaloración cultural, expresión, comunicación y empoderamiento.
4. Soporte de y contacto con la sociedad nacional y el mundo, incluyendo organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones internacionales de desarrollo, la Iglesia y programas de capacitación.
5. Mantenimiento de la autosuficiencia alimentaria, representada por actividades apropiadas al territorio, incluyendo caza y recolección, granjas, pesca y agricultura.
6. El reconocimiento por el gobierno de los derechos humanos y políticos como ciudadanos, el derecho al voto, igual participación y representación y la promoción de la legislación indígena.
7. Promoción de actividades productivas de ingresos que lleven a la inversión en la comunidad y al mejoramiento en la calidad de vida y bienestar de toda la comunidad.
8. Promoción de la educación incluyendo la bilingüe y multicultural, y de las habilidades prácticas"<sup>152</sup>.

Salomón Nahmad de la oficina mexicana del Banco Mundial considera que una política de desarrollo "debe ser evaluada por su capacidad de proveer a los grupos más vulnerables, que incluye a los pueblos indígenas, de las necesidades básicas y, por su capacidad para desarrollar su potencial, y el apropiado desarrollo de sus comunidades, en armonía y balance equitativo con el resto de la sociedad"<sup>153</sup>.

La política de desarrollo indígena debe ser participativa, integrada y de tendencia federalista, con una estrategia que sea:

- a) micro-regional y basada en las comunidades

---

Washington 1996, p. 198.

<sup>152</sup>. *Ibid.* p 199.

- b) basada en estrategias rurales sustentables e integradas
- c) capaces de generar empleo
- d) basadas en la interdependencia con las tendencias generales de la economía
- e) Orientada a metas, tales como la eliminación de la pobreza y la inequidad.

Para Nahmad los principios<sup>153</sup> que deben regir la acción gubernamental hacia los indígenas deben ser:

1. Autodeterminación. Capacidad de los pueblos indígenas para determinar su desarrollo y su identidad.
2. Pluralidad: el propósito de la imparcialidad es fortalecer una cultura de tolerancia y diversidad en una nación unida.
3. Participación Debe sostenerse la participación de los indígenas para desarrollar su habilidad en la negociación y toma de decisiones.
4. Integralidad: debe darse una acción concurrente e integrada de las instituciones y sectores del gobierno, que atienden a los indígenas.
5. Transparencia: uso honesto y transparente de los recursos para el desarrollo de los indígenas.
6. Autosustentabilidad: criterios que aseguren una adecuada explotación de recursos naturales y conservación del ambiente.

Por otra parte, sostiene cinco líneas de acción:

1. Promoción de las condiciones fundamentales de vida, bienestar básico, buena dieta, educación, salud y vivienda. "Esta perspectiva tiene tres aspectos principales:
  - a) Localización de la comunidad: dado que más del 80% de los pueblos indígenas están dispersos, la estrategia debe enfocarse en un lugar y sobre el ambiente de la comunidad.
  - b) Redes de política social: debe asegurarse la participación de las comunidades en un programa red-social que se ubique en el ámbito

<sup>153</sup> NAHMAD S., "Development of Indigenous Peoples" en *Poverty and Inequality*, Op. Cit., p. 229.

<sup>154</sup> Cfr. Op. Cit. p. 230.

municipal.

- c) Planeación de la acción. Debe implementarse la coordinación de las acciones que cubran emergencias, el desarrollo social y compensaciones".

2. Producción y empleo, por medio de una estrategia rural de generación de empleo y producción para autoconsumo y con excedentes para el mercado.

3. Capacitación y soporte técnico, esto es,

"(a) debe desarrollarse el soporte técnico y administrativo que permita a los productores rurales indígenas encarar el mercado internacional; y

(b) capacitación para la organización: el incremento de las habilidades de gerenciales de las comunidades indígenas a través de acciones legales y organizacionales deben ser vistas como un importante soporte para esta estrategia".

4. La promoción de la cultura: debe promoverse y fortalecerse el multiculturalismo, entendiendo la cultura desde una perspectiva amplia.

5. Justicia: reconocimiento y vinculación del gobierno a las autoridades tradicionales y sus sistemas de solución de conflictos, mejoramiento de la justicia por medio de defensores y la abolición de leyes discriminatorias o que impidan el multiculturalismo.

Finalmente propone tres líneas estratégicas de carácter neoinstitucional:

1. Transferencia de recursos y funciones, como medio de autogobierno.
2. Cambios en las prácticas institucionales. División clara de competencias entre los niveles federal y local, para mejorar la administración. Promover la participación de los consejos municipales para promover la participación organizada en las acciones de política.
3. Incrementar la capacidad de planeación y gerencia de las propias comunidades indígenas, gracias a la descentralización de recursos y funciones. Fortalecer las organizaciones indígenas es un propósito insistente en las propuestas de política de los organismos internacionales, considerando la importancia de éstas.



Entre las experiencias del Banco Mundial con indígenas pueden señalarse la directiva operacional *OD4.20, Pueblos indígenas* de 1991, con la que se revisó la *OMS 2.34* (1982-86) para Pueblos tribales y desarrollo económico. Sus conclusiones llevaron a una mayor inclusión de los indígenas en el diseño de las políticas, es decir, un mayor respeto a sus particularidades culturales. En 1992, se presentó el informe *Protegiendo las tierras Amerindias*, donde se informaba de los procesos de regularización de la tenencia de la tierra en trece países sudamericanos. Allí se reconocía la importancia del tema de la tierra y el papel del apoyo del Banco Mundial a este rubro.

En 1995 se estaban desarrollando quince proyectos relacionados con desarrollo rural, manejo de recursos naturales, administración de la tierra y agricultura. Se trata de proyectos focalizados en campesinos pobres. Estos programas existen en Brasil, Bolivia, y en Colombia, donde el *Proyecto de Manejo de Recursos Naturales* supuso la titulación y demarcación de resguardos y tierras comunales para indígenas y negros, cuarenta reservas indígenas se demarcaron, así como 123 resguardos y 4 millones de hectáreas para los negros<sup>155</sup> Por lo demás es perfectamente clara y explícita la intención del Banco. "La estrategia del Banco Mundial es trabajar con las organizaciones indígenas y los gobiernos nacionales decididos, apoyando a grupos indígenas que busquen erigir sus propias capacidades para la identificación de necesidades, la selección de prioridades de desarrollo y la formulación de estrategias y propuestas que pueden ser implementadas con una combinación de sus propios recursos y ayuda externa<sup>156</sup>.

Se considera que las estrategias que pasaban por la burocracia eran ineficaces y que es indispensable asegurar la persona y la tenencia de la tierra para que los indígenas participen en el mercado con la expectativa que sus

---

<sup>155</sup> PARTRIDGE-UQUILLAS, *Op. Cit.* p. 210

<sup>156</sup> *Ibid.* p. 212-213.

sacrificios e inversiones, les valgan beneficiarse, ellos y sus hijos<sup>157</sup>.

A instancias del Banco Mundial se realizó la primera reunión de trabajo sobre *Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Latinoamérica* en marzo de 1993, con la participación del *Fondo Indígena*, la *Organización Internacional del Trabajo*, el *Fondo Internacional para el desarrollo de la Agricultura*, la *CEPAL* y organizaciones indígenas del continente. Sus conclusiones fueron apoyar el manejo de estrategias de desarrollo indígena, fortalecer el intercambio de experiencias y capacitar en el manejo gerencial de programas.

Otra iniciativa para el desarrollo indígena es el *Fondo Indígena*. Una organización internacional creada a iniciativa de la *Cumbre Iberoamericana* de Guadalajara en 1991. Se buscó que fuera una instancia de diálogo entre líderes indios, gobiernos locales y los donantes de ayuda para fortalecer proyectos de largo plazo orientados al desarrollo sustentable, derechos indígenas, fortalecimiento institucional, identidad cultural y capacitación.

Otra aportación importante es la de la *Organización Internacional del Trabajo* a instancias de la *Convención 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Esta convención había sido ratificada hasta 1995, por Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay y había sido puesta a consideración de los congresos de Perú, Guatemala, Chile, Ecuador, Brasil, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Entre otras, la importancia de la ratificación de la *Convención 169* consiste en la adopción de políticas de Estado respecto al tema indígena.

El *Banco Interamericano de Desarrollo* ha concentrado sus esfuerzos con indígenas en ámbitos directamente vinculados con la preservación del medio ambiente, así, en el documento *Marco Conceptual para la Acción del Banco en Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y Conservación de Recursos Naturales* de 1989 identifica como principales problemas de América Latina y el Caribe, al: "Deterioro del patrimonio natural y cultural de las comunidades amerindias. Contribuyen a este deterioro la falta de conocimiento de las

---

<sup>157</sup>. Cfr. *Ibid.* p. 214

culturas indígenas, así como la apropiación de sus patrimonios naturales por procesos desordenados de ocupación espacial y la inexistencia en algunos países de políticas e instituciones adecuadas que faciliten su participación en la sociedad nacional. Es por ello que son evidentes las deficiencias de los servicios sociales (salud, educación, vivienda) en las comunidades indígenas de la región, como también la falta de oportunidades de trabajo que consideren sus características sociales y culturales. Los problemas socioeconómicos se agravan con el peligro de desaparecimiento (sic) de tradiciones culturales y, en algunos casos, de posible extinción de comunidades indígenas pequeñas y aisladas<sup>158</sup>.

El *Banco Interamericano de Desarrollo* incluyó dentro de su estrategia la protección y el mejoramiento ambiental y la conservación de los recursos naturales. Uno de los primeros y más importantes de los proyectos de este tipo, el cual ha jugado un papel importante, fue el proyecto *PMACI*, o sea el componente de *Protección del Medio Ambiente y de las Comunidades Indígenas* asociado con el proyecto de carretera Porto Velho-Rio Branco en el estado de Acre en Brasil. Después de una historia sumamente complicada y difícil, incluyendo entre otros acontecimientos la suspensión de los desembolsos por incumplimiento de las medidas de protección ambiental e indígena, en este momento el proyecto, que ha sido reformulado en varias oportunidades, esta siendo considerado como bastante exitoso en términos del papel que juegan las organizaciones no gubernamentales e indígenas, y el progreso logrado en materia de demarcación y titulación de tierras indígenas y provisión de servicios sociales esenciales.

Ejemplos más recientes incluyen proyectos en Paraguay, dos proyectos de rehabilitación de carreteras y un proyecto de consolidación de colonias agrícolas. Todos incluyen componentes específicos para la titulación de tierras indígenas o el desarrollo comunitario. Para asegurar un enfoque común y evitar duplicación de esfuerzos, la coordinación de estos cuatro subproyectos esta

---

<sup>158</sup> Citado por DERUYTTERE A., "The Inter-American Development Bank and Indigenous Peoples: recent developments and challenges for the future", en UQUILLAS-RIVERA *Op. Cit.*

siendo asumida por una ONG.

Diseñado para fortalecer las actividades productivas de organizaciones de base, este programa que existe desde hace más de diez años, es único en el BID, en el sentido que los fondos se canalizan directamente a las organizaciones comunitarias o las ONGs que ejecutan el proyecto. Con un límite superior de medio millón de dólares,- hasta la fecha casi 400 proyectos han sido aprobados, directamente con organizaciones indígenas o ONGs. Incluyen varios proyectos de apoyo a la producción y comercialización de alpaca y quinoa de los Ayllus Aymaras en Bolivia, el fortalecimiento de la producción de pesca y de las técnicas de uso sostenible de otros recursos naturales en comunidades Misquitas en Nicaragua, expansión de la producción de cacao de varias comunidades Yekuana y Piaru en Venezuela, etc.

#### El movimiento indígena colombiano

Los indígenas Colombianos han logrado la mayor soberanía territorial en América Latina, a partir de la Constitución de 1991, que reconoce a los Resguardos como propiedades comunales inalienables. "Resolver los problemas territoriales pendientes, como son la demarcación de la tierra, el reforzamiento de los derechos territoriales indígenas, detener las actividades extractivas no-queridas en territorios indígenas, y la jurisdicción legal, eliminarán muchos de los conflictos entre Estrado y pueblos indígenas en América Latina"<sup>159</sup>.

La *Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)*, fue fundada en 1982 en Bogotá, en una reunión de organizaciones indígenas para definir una estrategia de lucha con los siguientes objetivos: respeto y fortalecimiento de las formas de organización y las prácticas actualmente existentes y las organizaciones creadas por ellas. Elaborar políticas y estrategias de acción para cada región de acuerdo con las necesidades locales y regionales y, no representar para los pueblos indígenas de Colombia, la imposición de políticas desde el centro y la adopción de posiciones respecto al estado que no consulten

a las organizaciones locales y regionales.

Para 1993, la *ONIC* representaba a 34 organizaciones locales indígenas, ha tenido cuatro congresos y ha completado su programa. Otras organizaciones nacionales indígenas han sido la *Alianza Social Indígena, ASI*, formada por indígenas, campesinos y negros de la región andina. Este grupo ha tendido dos congresos nacionales y ha podido colocar a un senador, 7 alcaldes, 3 diputados departamentales y 60 concejales municipales. Por su parte la *AICO, Autoridades Indígenas de Colombia*, surgida en 1977, que concentra a siete resguardos en Cauca y Nariño, aspira a representar a todos los líderes indígenas del país.

La violencia ha jugado un importantísimo papel en la conformación del movimiento indígena, según Avirama y Márquez, después de la aparición del movimiento indígena en 1971, el Estado comenzó una política de calumnias contra el movimiento, para crear una imagen negativa de los indígenas. Estos fueron perseguidos por los terratenientes, quienes se aprovecharon para identificar a los indígenas como subversivos y usar la fuerza persecutoria del Estado contra ellos. Se incrementó la violencia contra los indígenas dada la presencia de los narcotraficantes y los guerrilleros y los conflictos limítrofes con Ecuador, Venezuela y Brasil -de hecho algunos indígenas fueron asesinados al cruzar la frontera, para ir a visitar a sus familiares-. Debido al incremento de la violencia sufrida por los indígenas en 1981, surgió el movimiento indígena armado *Quintín Lame*, como "un método de autodefensa de las comunidades. Fue capaz de soportar la presión del gobierno, los grupos paramilitares, y la agresión de las organizaciones guerrilleras que intentaron dominarlo". "El *Quintín Lame*, se diferencia de las organizaciones guerrilleras en que fue un movimiento local y regional para responder a la violencia"<sup>160</sup>.

Avirama y Marquez reconocen la creación de organizaciones no gubernamentales no solo de carácter político para la defensa de los derechos

---

<sup>159</sup> Cfr. VAN COTT D., *Op. Cit.*, p. 19.

<sup>160</sup> AVIRAMA-MARQUEZ, *Op. Cit.* pp. 88-89.

indígenas, sino además ONGs de carácter económico radicadas en las comunidades indígenas y orientadas a la producción y comercialización de productos. "Estas ONGs económicas también han contribuido a la organización de la comunidad e incluyen cooperativas, microempresas, agroindustrias y asociaciones de productores"<sup>161</sup>.

### **Estructura del Estado Colombiano**

La historia colombiana del presente siglo se encuentra marcada de modo ineludible por el fenómeno de la violencia generalizada en los ámbitos políticos, civiles y delictivos. Tales fenómenos derivan en una extrema complejidad social caracterizada, como se verá, por la exclusión política y la concentración expansiva de la tenencia de la tierra. Una medida tendente a incluir a algunos actores sociales y políticos, y favorecer ámbitos más amplios de lo que se ha dado en llamar gobernabilidad democrática, fue la promulgación de la nueva Constitución Política el año 1991, que vino a refundar las instituciones nacionales.

Colombia cuenta con un territorio de 1,141,748 kilómetros cuadrados y una población de 37,418,290 habitantes de acuerdo a las proyecciones oficiales para julio de 1997. Cuenta con una población indígena estimada para 1993 en 603,280, según el Departamento Nacional de Planeación, pertenecientes a 81 pueblos indios, que representan casi el 2% de la población total nacional.

De acuerdo a su régimen republicano, la composición del Estado Colombiano se articula en cuatro grandes ramas, los tres poderes, los órganos de control, los órganos electorales y los organismos territoriales.

### **Entidades Territoriales**

---

<sup>161</sup> . *Ibid.* p. 97.

La autonomía de que gozan las entidades territoriales supone:

"1- Gobernarse por autoridades propias

2- Ejercer las competencias que les correspondan

3- Administrar los recursos y establecer los hábitos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, municipios y los territorios indígenas (C.P. art. 286). Cada entidad territorial es autónoma en la gestión de sus recursos (C.P. art. 287). El territorio colombiano está constituido por 32 departamentos cuyas administraciones están encabezadas por las asambleas departamentales y los gobernadores.

Si bien, los Departamentos constituyen la entidad territorial más relevante, el municipio es la "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado" sus responsabilidades incluyen la prestación de los servicios públicos, realizar obras, ordenar el desarrollo de su territorio y la participación social (C.P. art. 311), sus autoridades son, el alcalde y el concejo municipal, elegidos por voto popular. En 1993 Colombia contaba con 1047 municipios, según datos del *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (en adelante DANE).

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"<sup>162</sup> (C.P. art. 329). "Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de las comunidades" (C.P. art. 330)<sup>163</sup>.

---

4- Participar en las rentas nacionales"

<sup>162</sup> . Según definición del Decreto 2164 de 1995, art. 2.

<sup>163</sup> . Conforme al artículo 330 constitucional, entre las funciones establecidas para los consejos indígenas se encuentran:

- 1) Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
- 2) Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- 3) Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
- 4) Percibir y distribuir sus recursos.
- 5) Velar por la preservación de los recursos naturales.
- 6) Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
- 7) Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
- 8) Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integran; y
- 9) Las que les señalen la Constitución y la ley.

## **Ramas del Poder Público**

La Rama Legislativa está constituida por el Congreso de la República, integrado por las cámaras de Senadores y Representantes. Sus atribuciones son la reforma de la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno. Senadores y Representantes son electos cada cuatro años, por el voto popular. El Senado se integra por cien senadores electos por circunscripción nacional (art. 171) y dos senadores representantes de las comunidades indígenas que son electos por las comunidades indígenas para ese cargo, según el sistema de cociente electoral<sup>164</sup>.

Se establece que quienes aspiren a fungir como senadores indígenas deberán haberse desempeñado como autoridades tradicionales en sus comunidades o haber formado parte de alguna organización indígena.

Por su parte los representantes son elegidos en número de dos por cada circunscripción territorial y uno más por cada fracción de entre 125 y 250 mil habitantes. El artículo 176 también establece que habrá circunscripciones especiales que permitan la representación de los grupos étnicos, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

La Rama Ejecutiva del poder público está constituida por el Gobierno Nacional, integrado a su vez tanto por el Presidente de la República como por los Ministros de Despacho y los directores de Departamentos Administrativos.

En sus niveles, lo forman también los Gobernadores y Alcaldes, las Superintendencias, los Establecimientos o Empresas estatales.

El Presidente de la República es el jefe de Estado, jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, según lo establece el art. 189 constitucional.

El Presidente es electo para períodos de cuatro años, por voto universal y

---

<sup>164</sup> Según lo establecido por la Constitución en su artículo 171: "Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas"



directo de los ciudadanos. Los gobernadores, por su parte son electos para periodos de tres años y, según el art. 302 el gobernador será, "jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general".

El Régimen Municipal se conforma en primer lugar por el Concejo, electo cada tres años y conformado por entre 7 y 21 concejales (C.P. Art. 312). El alcalde será el jefe de la administración local y representante legal del municipio que será elegido popularmente para periodos de tres años.

La Rama Judicial quedó conformada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, los tribunales y los jueces. Hay que distinguir las funciones propias de la Corte Suprema de Justicia<sup>165</sup> y de la Corte constitucional<sup>166</sup>.

## **Población**

En el período comprendido entre 1951 y 1964 la población colombiana creció a un ritmo anual promedio del 3.2%; entre 1964 y 1973 la proporción fue

---

<sup>165</sup> Conforme al artículo 235, son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1) Actuar como tribunal de casación.

2) Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.

3) Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.

4) Juzgar, previa acusación del Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales, a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

5) Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

6) Darse su propio reglamento.

Las demás atribuciones que señale la ley"

<sup>166</sup> . Conforme a lo establecido por el artículo 241, "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo" La Corte decide: sobre las demandas de inconstitucionalidad, la convocatoria a Asamblea Constituyente, etc.

de 2.96%; y de 1973 a 1985 el crecimiento promedio fue del 2.13%, datos que revelan la disminución de la natalidad, así, el total de hijos por mujer pasó de 4.7 a 3 entre 1973 y 1985.

Según el censo de 1973 el 65% de la población se concentraba en ciudades de más de cien mil habitantes y el 41% en las principales cuatro ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

La estructura de edades es la siguiente (estimada a julio de 1997): 0-14 años: 31% (hombres 5,959,141; mujeres 5,816,751) 15-64 años: 64% (hombres 11,756,893; mujeres 12,146,103) 65 años o más: (hombres 769,724; mujeres 969,678).

La esperanza de vida era de 67.5 años en 1985 y pasó a 73.14 años en 1997 la mortalidad infantil se encontraba en 0.0247% en 1997. El analfabetismo disminuyó al 8.7%.

Tabla 3.1 Evolución de cuatro indicadores sociales

Censo año	Población (millones)	Total de hogares	Tasa de crecimiento anual	Personas promedio por hogar
1951	11,548	1,886,956		6.1
1964	17,484	2,894,052	3.2%	6.0
1973	22,915	3,511,424	2.96%	5.7
1985	29,435	5,563,722	2.13%	5.2

Fuente DANE

Vivienda: el 75% de las viviendas eran de materiales permanentes. Servicios básicos (energía eléctrica agua potable, drenaje): los hogares con los tres servicios pasaron de 42.9 a 56.8% entre 1973 y 1985.

Los hogares sin ningún servicio pasaron de 31.3 a 16%, sin embargo estas carencias afectan principalmente al área rural, donde, en 1985 los hogares con los tres servicios eran sólo el 8.1% mientras que sin ninguno eran el 51.2%. La falta de cobertura del servicio de energía eléctrica cayó de 42.2% a

21.8% La de drenaje o alcantarillado a 42.4%. Los hogares sin agua potable alcanzan en 1983 el 72%, tanto como en 1973.

#### Crecimiento Económico:

En Colombia pueden determinarse cuatro etapas de crecimiento económico asociadas a determinadas políticas y coyunturas:

1. Desde fines de los años cincuenta y hasta 1973 o 74 se da una intensa expansión basada en la inversión productiva.
2. La crisis petrolera redundó en una caída de la expansión del producto a partir de 1974. Se puede decir que dicha crisis marca la ruptura del modelo de desarrollo.

Esta etapa es superada gracias a una época de intensa explotación cafetera a mejores precios del mercado, llevando el crecimiento del PIB hasta 8.5% en 1978.

3. La crisis económica de los años ochenta, como en toda América Latina; se da una reducción en el mercado interno y en consecuencia en la planta productiva.
4. A mediados de los años ochentas comienza la aplicación de las políticas de ajuste por indicación del *Fondo Monetario Internacional*, entre otras, la *efemeicilina* incluye: saneamiento de las finanzas públicas, reducción del déficit público de 6.3% del PIB a 4.2% en 1985 y a 1% en 1986, devaluación del tipo de cambio, mejoras en la balanza comercial promoviendo intensamente las exportaciones. Los recortes presupuestales y la reforma del sistema cambiario permitieron reactivar la industria.

En 1992 el Banco de la República estimó el Producto Interno Bruto en 33,064,150 millones de pesos. Conforme a los datos del PNUD en 1994, oscilaría en los 46 mil millones de dólares.

Tabla 3.2. Evolución del PIB per cápita e IDH

Evolución del PIB-PC				
1960	1970	1980	1990	1994
639	796	1094	1224	1326
Evolución del IDH				
1960	1970	1980	1992	1994
0.469	0.554	0.656	0.813	0.848

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1997.

Los ingresos del gobierno eran para 1997 del orden de 27 mil millones de dólares y su gasto, equivalente a 30 mil millones de dólares. Como receptor de ayuda para el desarrollo en 1993 obtuvo 30 mil millones de dólares.

### Pobreza

De acuerdo al DANE la medición de la pobreza se realiza por tres métodos, que son planteados en los siguientes términos:

I. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): A partir de la definición de una canasta de bienes indispensables en el hogar:

1. Abrigo, es decir que las personas puedan garantizar lugares adecuados para su alojamiento, vivienda y vestuario.
2. Acceso a servicios básicos para el desarrollo de las personas en buenas condiciones de salud: agua potable e higiénica eliminación de heces fecales.
3. Acceso a servicios básicos para el desarrollo espiritual y cultural de las personas, es decir acceso a la educación.
4. Acceso a servicios de salud, tanto para la prevención como para la curación de enfermedades.
5. Acceso a los servicios de recreación.
6. La no violación de los derechos humanos.

II. La línea de pobreza (LP): Se definió el costo de una canasta básica de

bienes y servicios. Se mide además el ingreso de cada hogar y se verifica si es suficiente para adquirir la canasta básica.

III. El método de Katzman por el cual se dividen los hogares en cuatro grupos:

- Hogares que no son pobres ni por NBI ni por LP.
- Hogares que son pobres por LP pero no por NBI. Indica que se trata de personas que han abandonado la pobreza pero por alguna razón no satisfacen alguna necesidad elemental.
- Hogares que son pobres por NBI pero no por LP. indican que se trata de empobrecidos, que habitualmente disfrutaban de los bienes básicos,
- Hogares que son pobres por NBI y por LP.

**Tabla 3.3 Evolución de la Pobreza, según NBI, 1985-1993.**

% de personas pobres por NBI	1985	1993
Total Nacional	45.6	37.2
Cabecera	32.3	26.8
Resto	72.6	62.5
Total de las cuatro principales ciudades	25.7	18.8
Bogotá	23.5	17.3
Medellín	24.7	16.1
Cali	25.9	20.6
Barranquilla	36.6	27.8

Fuente: DANE, con datos del Censo de población 1985 y 1993.

La política social del Estado colombiano, como ejercicio de redistribución de la riqueza se ha propuesto preservar los niveles sociales relativos, la focalización del gasto social por medio de programas con mayor impacto redistributivo.

### Antecedentes de la *Red de Solidaridad Social*

La *Red de Solidaridad Social* tiene su antecedente en el *Programa Nacional de Rehabilitación (PNR)*. Se trata de dos iniciativas diferentes por su motivación y sus alcances, pero que, en relación al *Programa Indígena RED-PMA*, guardan una relación de continuidad.

El origen del *Programa Nacional de Rehabilitación* lo encontramos en el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) y en el comienzo de las negociaciones de paz con los movimientos guerrilleros. Hasta este momento el más importante acuerdo de paz fue el *Frente Nacional*<sup>167</sup> por medio del cual se había acordado entre las cúpulas de los dos principales partidos políticos (Liberal y Conservador), antagonistas en la etapa conocida como la violencia, la distribución de los cargos públicos y la alternancia en el poder independientemente de los resultados electorales. Sin embargo desde 1974 dicho acuerdo había concluido y los presidentes subsecuentes<sup>168</sup> enfrentarán los problemas propios de un sistema político que por naturaleza negaba la pluralidad y la participación. Los grupos guerrilleros de izquierda habían intensificado su presencia a tal grado que los medios de fuerza del Estado se habían revelado como incapaces de hacerles frente. Betancur, reconoció el carácter político de la guerrilla y comenzó a dialogar con sus líderes. El diálogo orientado al movimiento M-19 y las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* gozó de una ley de amnistía (Ley 35 de noviembre de 1982) así como la designación de un Comisionado de Paz. Los ordenamientos legales establecidos para favorecer la negociación permitían las asignaciones y traslados presupuestales, contratación de empréstitos para programas de

<sup>167</sup> . Aprobado por plebiscito nacional el 1 de diciembre de 1957, institucionalizó el gobierno bipartidista (liberal y conservador) mediante la alternancia en el poder por 16 años a partir de 1958 con el gobierno liberal de Alberto Lleras (L. 1958-1962). Guillermo León Valencia (C. 1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (L. 1966-1970), Misael Pastrana (C. 1970-1974).

<sup>168</sup> . Fuera del Frente Nacional serán electos: Alfonso López Michelsen (C. 1974-1978), Julio Cesar Turbay Ayala (L. 1978-1982) y Belisario Betancur Cuartas (C. 1982-1986), Virgilio Barco (L. 1986-1990), Cesar Gaviria Trujillo (L. 1990-1994), Ernesto Samper Pizano (L. 1994-1998), Andrés Pastrana (C. 1998-).

rehabilitación, dotación de tierras, vivienda, educación, salud y empleo. Dichos recursos se orientaban a las poblaciones y municipios con presencia guerrillera o que habían sufrido más sus efectos.

El gobierno se comprometió a generar condiciones de desarrollo social y económico y la integración de los marginados a la vida económica y política del país. En ese sentido se emitieron los decretos 3282, 3287, 3288, 3289, 3290 de 1982, así como las directivas presidenciales No. 7 de dicho año y las Nos. 9 y 15 de 1983.

Así surgió el *Programa Nacional de Rehabilitación*, definido como "un conjunto de acciones gubernamentales orientadas a incrementar substantivamente la participación social y el bienestar de la población y a desarrollar actividades económicas que aumentaran el empleo y el ingreso, que ampliaran el mercado interno y que a su vez posibilitaban un mayor aporte de tales regiones al producto nacional"<sup>169</sup>.

Las acciones del programa se ubicaban en las zonas de presencia del conflicto guerrillero y se planteaban el objetivo de dotar de tierras, vivienda rural, infraestructura vial, programas de crédito para la producción, distribución y consumo, así como servicios educativos, de salud y de recreación, así como la generación de fuentes de trabajo.

La directiva No. 15 de 1983, estableció la "Directiva de Rehabilitación", conformada por los Ministerios de Gobierno, Obras Públicas, Agricultura, Salud, Minas, Defensa, Educación, Hacienda y Justicia; el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Director General de Presupuestos, el tesorero General, el Presidente de la Comisión de Paz y el Alto Comisionado para la Paz. Su función consistía en coordinar y evaluar las inversiones hechas por el programa. A tal esfuerzo se sumó el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quien comenzó a apoyar económicamente al Programa.

<sup>169</sup> *Plan Nacional de Rehabilitación: Historia Oficial 1982-1994*. Presidencia de la República, 1995, p. 25.

El gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) continuó con las negociaciones de paz con el *Ejército Popular Revolucionario*, el *Partido Revolucionario de los Trabajadores*, y el movimiento guerrillero indígena *Quintín Lame* y logró la desmovilización del M-19. Tales negociaciones permitieron la maduración de la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

Para alcanzar sus objetivos el *PNR* se propuso orientar la inversión pública a los grupos más pobres, favoreciendo aquellas que incrementaran la cantidad, calidad y productividad de sus activos. Se busco apoyar aquellos sectores más susceptibles de absorber la mano de obra, así como al desarrollo del capital humano vía educación, salud e infraestructura de servicios públicos.

Otra característica singular del proyecto, fue la promoción de la participación de la comunidad en las decisiones del programa, para este fin se crearon los Consejos de Rehabilitación<sup>170</sup>. Mediante decreto presidencial 3270 de 1986 se crearon los Consejos de Rehabilitación Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Municipales, con el objetivo de asesorar las acciones de orden económico y social del *PNR*, y abriendo con ello una vía para que se canalizaran las inquietudes sociales.

Igualmente, la participación pública se institucionalizó por medio de las Veedurías populares del *Plan Nacional de Rehabilitación*, creada por el decreto 1512 de 1989. que establece la obligación de las entidades oficiales de informar públicamente de los resultados de los proyectos del *PNR*.

Durante el gobierno del presidente Cesar Gaviria (1990-1994) el *PNR* fue considerado como un programa especial de la presidencia con el objetivo de "generar ámbitos para la convivencia pacífica entre los colombianos"<sup>171</sup>. El *PNR* fue propuesto como una herramienta para el equilibrio regional, para una sociedad más igualitaria, estableciendo mecanismos que permitan superar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza. Se estimularía la participación mediante la toma de decisiones por

---

<sup>170</sup>. BARCO V., *La Política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, La Historia de un proceso*, Presidencia de la República, p. 59.



parte de la población involucrada en su propio desarrollo. Se proponía el desarrollo del capital humano mediante la inversión en educación, salud y saneamiento básico, con miras a lograr mayores niveles de productividades.

Un antecedente importante para la *Red de Solidaridad Social* es la institucionalización, por el artículo 46 transitorio Constitucional que a la letra dice: "El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento, por un período de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrito a la presidencia de la República. Este fondo financiará proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. El fondo deberá buscar, además, recursos de cooperación nacional e internacional".

Por decreto 2707 de 1993 se estableció que el *PNR* estuviera bajo la coordinación del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. Así, cuando en 1994 el Presidente Ernesto Samper recibió la administración, la *Red de Solidaridad Social* se convirtió en el eje de su política social.

La *Red de Solidaridad Social* nace por decreto 2099 del 6 de septiembre de 1994, que reorganizó el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (*FOSES*), del que formaban parte el *PNR*, el Programa de Mujer, Familia y Tercera Edad el Programa Medellín, y su área Metropolitana y el Programa de Solidaridad y Emergencia Social.

### *La Red de Solidaridad Social*

Está encabezada por un gerente General adscrito a la Presidencia de la República. El enfoque de Red implica evitar crear una estructura burocrática nueva y usa -coordinando y concertando- las entidades locales y nacionales responsables de la política social.

Su Junta Directiva está conformada por el director de la *Red de Solidaridad*, por el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo y Agricultura, y los Consejeros Presidenciales de Economía y Competitividad y de Política Social.

---

<sup>171</sup> Presidencia de la República, Decreto 2707, 30 de diciembre de 1993. Art. 1.

En general, los programas de la *Red de Solidaridad* estarán a cargo de las entidades nacionales respectivas. Los municipios serán responsables de la operación de los programas y los recursos serán aportados en el marco del Sistema Nacional de Cofinanciación. La *Red de Solidaridad* propone una amplia participación de las ONGs, la cual deberá ser acordada a nivel local y para cada proyecto.

Los objetivos de la *Red de Solidaridad Social* son:

1. Mejorar las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable (jóvenes y mujeres desempleados, niños en condiciones de desnutrición, jefas de hogar y ancianos indigentes), a través de programas complementarios de atención integral en educación, salud, seguridad social y vivienda.
2. Mejorar el clima de convivencia social y contribuir al proceso de paz.
3. Facilitar la transición de las comunidades más pobres hacia un desarrollo sostenido y para la generación de un nuevo ciudadano partícipe del desarrollo.

Como podemos ver, a la vez se trató de dar continuidad a los objetivos del *PNR* y el combate a la pobreza.

El trabajo de la *Red de Solidaridad Social* está inspirado en determinados principios, que son objeto de nuestro estudio, relativo al sustento axiológico de las políticas públicas. En la Red se han establecido los siguientes principios operativos<sup>172</sup>:

Validación: Los criterios y sistemas técnicos y sociales que van a definir la cobertura territorial, la selección de los beneficiarios y los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas, deben contar con la aceptación de las diferentes autoridades, entidades e instancias de la sociedad a nivel nacional, departamental y municipal.

---

<sup>172</sup> Presidencia de la República, *Red de Solidaridad Social una estrategia de desarrollo social y humano*, Colombia 1994, p. 22.

**Transparencia:** La Red debe asegurar el conocimiento público de todas sus acciones, desde las entidades ejecutoras y las autoridades responsables, hasta las instancias de decisión y ejecución, para lo cual debe garantizar la disponibilidad de información y el derecho a la intervención de representantes de la sociedad, para que se construya un proceso racional, eficiente y con impacto social. La transparencia en la localización y selección de los beneficiarios, así como en el manejo de los recursos, generará la credibilidad necesaria en un programa caracterizado por su acento ético.

**Equidad:** Hace referencia a la necesidad de aplicar los recursos con preferencia en aquellos municipios y ciudades donde existe mayor concentración de la población potencialmente beneficiaria y conforme con la capacidad de financiación o cofinanciación de las entidades territoriales para contribuir a la reducción de los desequilibrios en el desarrollo departamental. **Justicia:** La selección de los beneficiarios debe realizarse asegurando que las acciones de la Red reivindiquen a la población más débil, más pobre y más vulnerable, tradicionalmente excluida de los beneficios del desarrollo económico y social.

**Participación:** Este principio reconoce el derecho permanente de la sociedad a intervenir en la orientación de los programas, en la decisión sobre los mecanismos y sistemas de localización territorial, en la selección de los beneficiarios, en la ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Condición necesaria para esta participación, es el uso de adecuados canales de comunicación que permitan a la gente informarse de las acciones de la Red.

**Integralidad:** En la medida de lo posible, los programas y proyectos que genere la Red deben buscar la coincidencia en unidades espaciales o familiares para mejorar el rendimiento en las inversiones, posibilitar la movilidad social de los beneficiarios y extender el efecto de las acciones al resto del entorno. Como parte integrante de la política social del Estado y como estrategia específica de desarrollo social y humano, la Red debe trabajar con el criterio de integrar la dirección de las políticas sectoriales para conseguir, en el tiempo, un efecto

concentrado sobre la población y las áreas en que interviene.

Acción Gerencial: Con ella se busca garantizar la calidad de los beneficios, la definición de las metas, la agilidad en la ejecución de los recursos, la coordinación entre los programas de la Red, y éstos, a su vez con el resto de los programas que integran la política social, procurando la debida coherencia con los planes de desarrollo departamentales y municipales. La gestión de los actores públicos y privados integrados a la Red deben contribuir a la optimización de los recursos, aprovechando la experiencia del sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro, para que según las circunstancias, puedan gestionar programas y ejecutar proyectos y, con su concurso, se hayan las reformulaciones que sean indispensables, se rindan los informes públicos de gestión y se evalúe el impacto social de las acciones de la Red.

La población objetivo del programa, según la Presidencia de la República será de 12 millones de personas, equivalentes al 33.6% de los colombianos, distribuidos conforme a la tabla 3.4. Los beneficiarios han sido considerados por los métodos de bajos ingresos y de necesidades básicas insatisfechas.

Tabla 3.4 Destinatarios de la *Red de Solidaridad Social*

AREA	NUM. FAMILIAS	NUM. INDIVIDUOS	PORCENTAJE
Urbana	1 1,380,000	5,764,000	47%
Rural	1,471,000	6,555,000	53%
Total	2,851,000	12,319,000	100%

Fuente: Presidencia de la República, 1997.

Los programas de la Red abarcan ocho grandes rubros, que a su vez se subdividen en programas más específicos<sup>173</sup>:

<sup>173</sup> Establecidos por el documentos CONPES No. 2722 del 10 de agosto de 1994.

1. Programa de Empleo Solidario, se propone:

1.1. Plan de Empleo Rural de Emergencia: la creación de 110,000 empleos directos en pequeños proyectos de inversión social, infraestructura, control sanitario con aprovechamiento intensivo de la mano de obra no calificada en municipios agrícolas en crisis.

1.2. Plan de Empleo Urbano de Emergencia: Se propone la creación de 110.000 empleos directos, con prioridad en jóvenes, mujeres jefe de hogar y personas de la tercera edad no pensionadas. Estos empleos se crearán en proyectos de interés social y comunitario, intensivos en mano de obra no calificada, en áreas de adecuación y mantenimiento del espacio y la infraestructura social y de servicios comunitarios, en barrios marginales de las ciudades del país. Responsabilidad de los municipios y cofinanciación del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

1.3. Capacitación para el trabajo: se propone otorgar becas a 123,000 jóvenes de bajos ingresos, bachilleres y egresados de 9º Grado para cursos de capacitación para el trabajo en el SENA.

2. Asistencia Alimentaria

2.1. Programa de Atención Materno Infantil (PAMI):

Atención integral en salud y nutrición a 400,000 madres gestantes o lactantes y a sus hijos menores de un año. Entidad responsable Ministerio de Salud y cofinanciación de los municipios.

2.2. Apoyo Alimentario a Niños en Edad Escolar: Se propone el mejoramiento de las condiciones nutricionales de 890,000 niños beneficiarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, mediante aumento de la ración alimentarla.

2.2. Bono Alimentario: para niños en edad preescolar no cubiertos por *Hogares Comunitarios* (área rural): Atención a 140,000 niños entre 1 y 7 años de edad. Ejecución del ICBF y cofinanciación de las entidades territoriales.

3. Apoyo a Mujeres jefas de hogar con Hijos en edad escolar: Bono escolar que beneficiará a 150,000 niños entre 6 y 11 años, cursando educación primaria. Con una erogación anual por niño de \$50,000 para 1994, reajustada según incremento de los costos educativos. Responsabilidad del Fondo de Inversión Social -FIS- y cofinanciado por las entidades territoriales.
4. REVIVIR: Auxilio Para Ancianos Indigentes: Mejoramiento de condiciones de vida de 240,000 ancianos indigentes mayores de 65 años o mayores de 50 años si son indígenas o discapacitados. Auxilio de 538,000 mensuales (para 1994) reajustados por determinación del CONPES. Responsabilidad del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y cofinanciación de los municipios.
5. Vivir Mejor: Programa De Vivienda Rural: Mejoramiento estructural de las viviendas, saneamiento básico y servicios públicos en beneficio de 300,000 familias pobres en zonas rurales y cabeceras municipales de menos de 2,500 habitantes. Entidades responsables: Caja Agraria, Fondo *DRI* y cofinanciación de los municipios.
6. Vivienda Urbana y Mejoramiento del entorno: Se propone otorgar 500,000 subsidios que beneficiarán a más de 1 millón de familias de los centros urbanos con mayores problemas de informalidad y marginalidad. Responsable *INURBE* y cofinanciación de los municipios.
7. *RECREAR*: Pretende la construcción de 1,700 parques y áreas recreativas en asentamientos marginados. Población beneficiaria: la más vulnerable de estratos 1 y 2 en ciudades con alto grado de marginalidad. Responsable: Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y cofinanciación de los municipios.
8. Talentos Deportivos y Artísticos: Apoyo a 9,000 jóvenes pobres entre 12 y 18 años a través de una beca estudiantil para prácticas artísticas o deportivas. Responsable: *ICETEX* y cofinanciación de los municipios.

El monto total de recursos de inversión para el cuatrienio se estima en dos billones de pesos colombianos.

### **Programa de Apoyo y Fortalecimiento Etnico de los Pueblos Indígenas de Colombia (CONPES 2773)**

La política indígena del actual gobierno colombiano está sintetizada en el Programa de Apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia, que constituye la directriz de la acción del gobierno y sus entidades en la operación de la política social hacia los indígenas. Sus objetivos son:

"1. Apoyar los sistemas sociales, económicos, educativos y culturales, de salud, de control y regulación social propios de los pueblos indígenas adecuándolos y mejorando sus articulaciones con los sistemas de la sociedad nacional. La perspectiva de género partirá de rescatar los valores propios de cada pueblo y los ejes de identidad y valoración de la mujer de acuerdo con cada sistema social.

"2. Adelantar acciones de protección, promoción, divulgación y defensa de los derechos étnicos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

"3. Adecuar y coordinar los diferentes niveles de gobierno y las ONG'S, con el propósito de apoyar el etnodesarrollo autónomo y sustentable.

"4. Consultar y facilitar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en programas y proyectos que los involucren.

"5. Adelantar acciones de divulgación y comunicación sobre la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y de capacitación interétnica e intercultural"<sup>174</sup>

Los elementos propios del Programa comprenden las siguientes acciones:

1. Apoyo a los sistemas sociales, económicos, culturales y políticos de los pueblos indígenas y a la adecuación y mejoramiento de sus articulaciones con

---

<sup>174</sup> . Documento CONPES No. 2773, 5 de abril 1995, *Programas de Apoyo y Fortalecimiento Etnico de los Pueblos Indígenas de Colombia*, Colombia 1993.

la sociedad nacional.

2. Educación: Fortalecimiento de programas de etnoeducación por parte del Ministerio de Educación con participación activa de los pueblos indígenas. La inversión será de \$26,111 millones (Ministerio de Educación), \$160 millones (GTZ) y \$80 millones (UNICEF).

- Nivelación y profesionalización de docentes a nivel de bachillerato pedagógico y/o normalista
- Superior: apoyo a la licenciatura en lingüística y educación indígena para docentes.
- Actualización de maestros, dinamizadores y miembros de la comunidad.
- Sistematización de resultados de investigaciones lingüísticas, antropológicas y de pedagogía aplicada.
- Diseño y reestructuración curricular en la educación básica primaria, secundaria y media vocacional.
- Dotación de etnobibliotecas y reproducción de materiales para experimentación y apoyo a procesos etnoeducativos.
- Aumento de cobertura en educación primaria para reducir la tasa de analfabetismo a 20% en 1998; programas de capacitación no formal.
- Apoyo del Ministerio de Educación para la formulación de los Proyectos Etnoeducativos Institucionales (PEI)

3. Salud y atención integral a los pueblos indígenas

- Diseño de políticas, estrategias y programas de salud.
- Apoyo a la educación de jóvenes indígenas en medicina tradicional.
- Adecuación de centros de salud a sus particularidades socioculturales y capacitación de promotores indígenas de salud.
- Conformación y capacitación de grupos itinerantes permanentes para atención de comunidades dispersas, en coordinación con los médicos tradicionales.
- Atención a pacientes indígenas a través del Régimen Subsidiado en



instituciones de Salud de los niveles II y III.

- Capacitación para el control y vigilancia de los recursos destinados a la atención en salud y afiliación de toda la población indígena al Régimen Subsidiado de Salud.

- Puesta en marcha de programas para la protección de la mujer, el menor y la familia indígena a partir de sus propios sistemas.

- Acceso al programa *Revivir* de la *Red de Solidaridad Social* para atención de 3.000 ancianos en 1995.

4. Tierras y Reforma Agraria: Para continuar el proceso de legalización y saneamiento de los territorios indígenas:

- Reglamentación de la Ley 160 de 1994 sobre Reforma Agraria, en lo concerniente a la constitución de resguardos indígenas.

- Continuación del programa de constitución de resguardos sobre tierras baldías.

- Adquisición de mejoras de los colonos situados dentro de los resguardos.

- Compra de tierras para la ampliación y reestructuración de resguardos.

- Legalización de las tierras del Fondo Nacional Agrario adquiridas para comunidades indígenas, mediante la constitución o ampliación de resguardos.

5. Producción y calidad de vida:

- Cofinanciación de proyectos de inversión rural en comunidades indígenas para lo cual el Fondo *DRI* adecuará los procedimientos de acceso.

- Atención a necesidades de capacitación, asesoría y acompañamiento orientados a la gestión de proyectos de cofinanciación.

- Creación de alternativas de crédito (ganado en participación, crédito en especie y alimentos por trabajo) a través de la *Red de Solidaridad Social* y el *Programa Mundial de Alimentos (PMA)* para fomentar la producción.

- Desarrollo del Programa de Desarrollo Alternativo para sustitución de cultivos ilícitos en territorios indígenas.

- Reglamentación de explotaciones mineras en zonas indígenas, a través del

Ministerio de Minas e *INGEOMINAS*. Asesoría en elaboración de proyectos de desarrollo minero para acceder al Fondo Nacional de Regalías.

- A través de encargo fiduciario, el IFI financiará proyectos alternativos en beneficio del pueblo indígena Wayuu.

6. Jurisdicción Especial Indígena: Elaboración e impulso de iniciativas legales que desarrollen el artículo 246 de la Constitución, de conformidad con las normas y procedimientos de los pueblos indígenas

7. Apoyo a la protección de ecosistemas y bosque natural en los territorios indígenas:

- Estudios para manejo y uso sostenible del agua, la flora, la fauna y la biodiversidad.

- Garantía a la participación en los espacios de comunicación con el sector productivo y el Estado previstos en la Ley 99 de 1993. Los Ministerios de Medio Ambiente, Agricultura y Gobierno, las Corporaciones Regionales y los entes territoriales, promoverán la concertación con las comunidades indígenas para los programas adelantados en sus territorios.

8. Zonas de frontera:

- Apoyo a programas binacionales para atender problemas sociales y económicos de las comunidades que habitan en zonas fronterizas.

Impulso a la aprobación de instrumentos internacionales de protección a los pueblos indígenas por parte de los países vecinos.

#### **Programa de Desarrollo Indígena RED-PMA COL 2740 Expansión 1**

La colaboración entre el Gobierno Colombiano y el Programa Mundial de Alimentos (*PMA*) se remonta al 29 de abril de 1969, cuando se firmó un convenio para asistir proyectos de desarrollo del Estado. A su vez, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*PNUD*) suscribió un convenio el 29 de mayo de 1974 para realizar el Programa de Desarrollo de Comunidades Indígenas Rurales (Proyecto PNR-PMA Col 2740).

Entre 1988 y 1993, el Programa Nacional de Rehabilitación ejecutó dicho

proyecto con el componente de Alimentos por Trabajo.

Al final del período de vigencia comprometido, el gobierno solicitó asistencia del PMA para un proyecto denominado "Apoyo a las Actividades Socio Económicas y de Protección del Medio Ambiente de las Comunidades Indígenas". a partir de lo cual se convino en 1994, prolongar la permanencia del PMA con el Proyecto COL 2740 expansión 1, a la postre denominado «Programa de Desarrollo Indígena» destinado a cumplirse entre 1995 y 1998, y gestionado por la recién creada *Red de Solidaridad Social*.

Para su creación se convino un aporte por parte del PMA de 50 mil toneladas de trigo. mismas que al ser comercializadas en Colombia, constituyen un monto de \$8,010,500 de dólares a los que se suma una contrapartida del gobierno colombiano determinada en \$11,538,000 dólares<sup>175</sup>. Recursos que en su conjunto pasan a formar un fideicomiso y que habrán de ser ejecutados como Alimentos por Trabajo y como Créditos para Proyectos Productivos (Cuenta Nacional de Crédito Indígena), que totaliza US\$19,553,000.

### **Población Objetivo**

El Programa busca beneficiar a 33 mil familias indígenas, asentadas en 8 microregiones rurales (46 municipios de 9 departamentos), consideradas como "deprimidas y marginadas del crecimiento económico.

Para definir a los beneficiarios de programas sociales del gobierno, el Departamento Nacional de Planeación determinó estratos sociales conforme a las condiciones de riqueza o pobreza relativas, bajo el denominado Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (*SISBEN*). Para

<sup>175</sup> . Hay que destacar la imprecisión de los datos relativos a los montos del Programa: "El Gobierno Nacional ha asignado al Programa de Desarrollo Indígena RED-PMA, recursos del Presupuesto General de la Nación por \$8,793 millones de vigencias correspondientes al período 1993-1996 [equivalentes aproximadamente a 7994 dólares] con el compromiso de adicionar, para 1997, \$2,745 millones en cabeza de la Entidad Estatal que reemplace a la Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social Programa Mundial de Alimentos, Programa de Desarrollo Indígena Red-PMA. Col 2740 Exp. 1. Resumen Ejecutivo 1995" LOOCHKARTT S, *Monitoreo y Evaluación de los Efectos de los Programas de Desarrollo de la Red de Solidaridad Social sobre los Procesos Sociales y Culturales en Regiones Indígenas*, Programa de Desarrollo Indígena 1995. p. 11 nota.

determinarlos se realiza una encuesta por familias para determinar necesidades básicas insatisfechas. Los de mayor necesidad, niveles 1 y 2 *SISBEN* son aquellos reconocidos como destinatarios por la Red, conforme a su propia definición:

A "los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad colombiana"<sup>176</sup>. Sin embargo en el caso específico del Programa de Desarrollo Indígena, los destinatarios pertenecen, según definición de Loochkartt<sup>177</sup>, a los niveles 3 y 4 del *SISBEN*. En la realización de esta investigación la única mención encontrada sobre este tema es la anteriormente citada. Son vulnerables quienes:

- No poseen tecnologías apropiadas para un aumento del valor productivo
- Tienen una escasa dotación de infraestructura básica
- Poseen una casi nula dotación de infraestructura productiva

El Programa de Desarrollo Indígena considera a la población vulnerable como aquella que sufre:

- Por la tenencia de la tierra: cantidad limitada, baja calidad, inestabilidad del usufructo y producción, problemas de saneamiento y titulación y ocupación territorial de los resguardos.
- Discriminación étnica y cultural
- Condiciones desventajosas de integración al mercado
- Altas Tasas de morbilidad y mortalidad
- Problemas de nutrición
- Deficiencias y carencias en el sector educativo
- Problemas de Empleo
- Altas tasas de violencia y violación de los derechos humanos en las regiones que ocupan (conflictos armados, presencia de grupos paramilitares y guerrilleros)

---

<sup>176</sup> . *Red de Solidaridad Social: una estrategia de desarrollo social y humano*, Presidencia de la República, p. 1.

Culturalmente, se reclama que posean autoridades centrales y estén localizados en sitios de fácil acceso.

La determinación de las microregiones tomó en cuenta:

- Alta densidad de población indígena
- Procesos de Integración Socio económica en las zonas Andina, Costa Atlántica y Valles Interandinos.
- Altos niveles de dependencia respecto al mercado en condiciones desventajosas e inequitativas.

Dadas las anteriores consideraciones se determinaron las nueve microregiones y los pueblos indígenas que habrían de ser beneficiados por este programa (ver figura 3.2).

---

<sup>177</sup> Cfr. LOOCHKARTT S, *Op. Cit.*

Tabla 3.5

**Microregiones del Programa Indígena Red-Pma**

MICROREGION	MUNICIPIOS
Sur del Tolima	Coyaima, Natagaima, Ortega, San Antonio
Sabanas del Caribe	San Andrés de Sotavento, Palmito, Sampués, Sincelejo
Sur de Nariño	Cuasput Cumbal, Guachucal, El Tablón, Santa Cruz
Alto Putumayo	Colón, San Francisco, Santiago, Sibundoy
Oriente del Cauca	Inzá, Páez
Centro del Cauca	Caldono, Morales, Piendamó, Popayán, Purace, Silvia, Totoró
Sur del Cauca	Almaguer, La vega, La Sierra, San Sebastián, Sotará
Norte del Cauca	Caloto, Corinto, Jambaló, Miranda, Santander del Quilichao
Sierra Nevada de Santa Marta	Aracataca, Ciénaga, Fundación, Santa Marta, Ariguani-El difícil, Valledupar, Riohacha, San Juan del Cesar

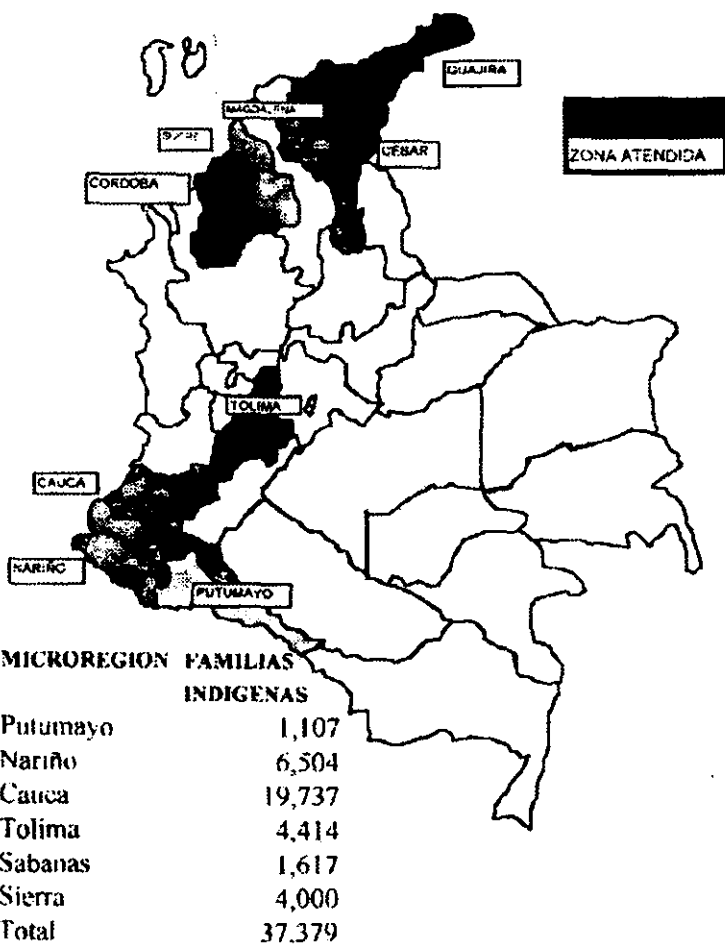
**Figura 3.2**

**PROGRAMA INDIGENA PMA**

*Red de Solidaridad Social*

**REGIONES INDIGENAS ATENDIDAS**

*PROGRAMA ALIMENTOS POR TRABAJO*



## **Objetivos del Programa**

El Programa de Desarrollo Indígena se propuso cumplir con los siguientes Objetivos<sup>178</sup>:

### **1. Objetivo Superior**

Apoyar los procesos de consolidación social, económica, política y cultural de los pueblos indígenas.

### **2. Objetivo Global**

Fortalecer iniciativas económicas estratégicas para los procesos sociales y culturales particulares de los pueblos indígenas, con criterios de sostenibilidad.

### **3. Objetivos Generales**

3.1. Modificar, de acuerdo con las expectativas de cada grupo, sus condiciones de articulación al mercado, mediante el apoyo a proyectos de producción, transformación y comercialización.

3.2. Diversificar la oferta de bienes y servicios de las comunidades indígenas en múltiples sectores de la economía aprovechando su ubicación territorial (fronteras, biodiversidad, agua) y la posibilidad de mercados especiales.

---

<sup>178</sup> La presente formulación de los objetivos ha sido tomada de: Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, *El programa de Desarrollo Indígena Multiculturalismo y gestión del Desarrollo: Evaluación 96 plan Indicativo 97*, Santafé de Bogotá, 18 de abril de 1997, p. 6.

Los objetivos del programa fueron reformulados, según sus responsables, y "la nueva relación pretende dar mayor claridad y precisión en cuanto a aquellos que realmente podríamos llegar a cumplir y sobre las necesidades de apoyar iniciativas estratégicas, diversificar la oferta de bienes y servicios y llenar vacíos de carácter tecnológico". A continuación citamos la formulación original de 1995: "1. Objetivo superior o rector: Apoyar el proceso de consolidación social, económico, político y cultural de los pueblos indígenas.

2. Objetivo General: Generar procesos microregionales, orientados al desarrollo integral y sostenible.

3. Objetivos Específicos:

3.1 Objetivo productivo que articula las demás acciones del Proyecto:

Propiciar y fortalecer actividades económicas rentables de producción transformación y comercialización (Área de Desarrollo Productivo).

3.2 Generar procesos orientados a la recuperación, sostenibilidad y preservación de la función ecosistémica de los recursos naturales (Área Medio-Ambiente, Saneamiento Básico e infraestructura).

3.3 Apoyar procesos de autogestión comunitaria, orientados hacia la construcción, mantenimiento o rehabilitación de infraestructura social de apoyo a la Producción (Área Medio-Ambiente, Saneamiento Básico e Infraestructura).

3.4 Apoyar la participación e interlocución indígena en la gestión de procesos de desarrollo local y regional. Esto implica además, generar y apoyar procesos de concertación interinstitucional para obtener recursos técnicos y financieros (Área de Antropología del Desarrollo)". Cfr. LOOCHKARTT S. *Op. Cit.* p.p. 14-15.



3.3. Construir con las comunidades indígenas propuestas tecnológicas adecuadas a las formas particulares de organización social para la producción y a las condiciones (limitantes y potencialidades) técnicas y ambientales de los procesos productivos, y socializar las experiencias.

3.4. Construir con los indígenas formas y métodos de administración (planificación, organización, ejecución y control) necesarios para la realización de los proyectos.

3.5. Identificar, compensar y mitigar los impactos ambientales de las actividades productivas que apoya el Programa.

3.6. Apoyar los procesos de territorialidad mediante proyectos de infraestructura y saneamiento básico apropiados al paisaje indígena.

3.7. Identificar y desarrollar mecanismos para que los indígenas manejen la Cuenta Nacional de Crédito.

## **Componentes del Programa de Desarrollo Indígena**

### **A. Alimentos por Trabajo**

El componente de Alimentos por Trabajo busca cofinanciar proyectos de inversión en infraestructura social básica, económica y de gestión ambiental, a través de la asignación de los alimentos donados por el *PMA* a intercambiarse por mano de obra indígena no calificada.

El intercambio de alimentos por trabajo no debe verse como un proceso paternalista y que reproduzca el sometimiento sino como un medio para propiciar la autonomía. Por eso debe respetar los consumos alimenticios y hacer eficientes sus procesos de abastecimiento de productos básicos, así como desarrollar sus procesos de producción, acopio y manejo poscosecha de su producción.

Se pretende desvincular el proceso producción-abastecimiento de una concepción del desarrollo netamente económica, puesto que, dicho enfoque termina por debilitar a la comunidad por diversas circunstancias, como la falta

de infraestructura vinculada al desarrollo capitalista. En cambio, entre las prioridades internas encontramos la recuperación del espacio territorial.

Los recursos de dicho componente abarcan el 75% de la donación del PMA (38 de las 50 mil toneladas de trigo), que significan 3 millones de raciones alimentarias, equivalentes a igual número de jornales.

El valor de cada ración es de US\$2.67, equivalentes al 75% del salario mínimo legal diario. Se pretende que los beneficiarios reciban una transferencia equivalente a US\$200 anuales a cambio de 75 jornadas de trabajo.

Con estos recursos se pretende beneficiar a 18 mil familias con alrededor de 150 raciones a lo largo de los cuatro años de vigencia del programa.

Este componente se concibe como una forma de apoyar el componente de crédito, mediante la creación de infraestructura básica para que la población objetivo pueda cumplir sus labores de producción, transformación y comercialización "en condiciones competitivas, logrando crear organizaciones económicas especializadas, generar nuevos empleos, incrementar sus ingresos y patrimonio"<sup>179</sup>.

Entre los objetivos fijados para la dotación de alimentos por trabajo están:

- a) "Lograr la mayor cantidad de alimentos seleccionados por ración, sin disminuir su calidad por producto y según la relación directa salario-ración (75%).
- b) Tener el menor número de manejo del producto desde el sitio de producción hasta el consumidor.
- c) Empaque de raciones en unidades que faciliten la distribución en las comunidades por familia y el transporte desde el sitio de entrega al Cabildo hasta la vivienda indígena.
- d) Vincular en el proceso del programa, como perspectiva a cuatro años, los

---

<sup>179</sup> Presidencia de la República, Red-PMA, *Programa Indígena Red-PMA Col 2740 Exp. 1: Resumen Ejecutivo, Julio de 1995*, citado por LOOCHKARTT, *Op. Cit.* p. 16 nota.

productos regionales que puedan introducirse en la ración.

- e) Organizar a la comunidad para que se apropie del proceso de distribución de alimentos, mediante la construcción de *Tiendas Veredales* manejadas comunitariamente.
- f) Impulsar una gestión de control y evaluación del proceso de distribución que sea eficiente y de fácil aplicación, con el objeto de reducir costos administrativos y en la cual participen las comunidades indígenas<sup>180</sup>.

Se optó por la compra nacional de los productos para garantizar su calidad, principalmente de los manufacturados (aceite, pastas y sardinas) y compra de frijol, arroz y panela, en un centro principal nacional y hasta centros de distribución terminales o tiendas comunitarias.

Esta alternativa de distribución supone el canje de alimentos por bonos representativos de los jornales de trabajo comunitario.

Para cumplir con sus metas se plantea:

Crear un fondo para el montaje de tiendas comunitarias, mediante la no entrega de una porción de los alimentos en la ración. Conformar un equipo comercial mediante la capacitación de algunos indígenas. Crear un sistema de distribución articulado de la siguiente forma:

El sistema tiene como eje el Centro Principal de Distribución (*CPD*) que opera como centro comercial para la distribución de alimentos y posteriormente recibirá los productos provenientes de producidos en las mismas comunidades. El sistema se articula mediante las Tiendas Comunitarias (*CTD*).

La estrategia principal es la creación y fortalecimiento de cooperativas de comercialización que complementen a las productivas.

La tienda comunitaria de hecho es el proveedor esencial de los bienes básicos manufacturados o procesados de primera necesidad. En las áreas

rurales se constituye en un almacén de víveres que asegura la alimentación de las familias y los artículos de primera necesidad en períodos de baja producción agrícola (ver figura 3.3).

Carlos Junca, consultor del Programa afirma que "se tomó como referencia las preferencias alimentarias de las comunidades indígenas, las cuales fueron (...) confrontadas con funcionarios y otras personas diferentes al Programa y aceptadas por los funcionarios regionales del PMA, en reuniones en cada una de las regiones<sup>181</sup>. Así se determinaron criterios para la selección de productos componentes de las raciones:

- Se consideró que cada ración significara el 75% del salario mínimo diario, R.
- Que la composición incluyera carbohidratos, grasas y proteínas.
- Que su costo fuera inferior a R para poder asumir los costos operativos y la utilidad del proveedor.
- Aceptación por parte de las comunidades indígenas

De esta forma, el valor de la ración (VR) sería:

$$VR=CR+(CO+U)$$

Donde los costos operativos CO, están en función de:

Costos de transporte, Costos de empaque, Costos de reempaque, costos de servicios (vigilancia y servicios públicos).

De tal forma que los componentes de una ración se fijaron de la siguiente forma:

---

<sup>180</sup> JUNCA, *et. al.*, Análisis de Alternativas para la Distribución de Alimentos en las Regiones Indígenas del Programa y Propuestas para su ejecución, Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, p. 24.

<sup>181</sup> . *Ibid.* p. 12.

Para las microregiones de Nariño, Putumayo, Cauca, Tolima y Sabanas del Caribe:

PRODUCTO	TIPO	CANTIDAD
Arroz	Grado 1	1200 gr.
Aceite	Líquido	400 gr.
Pastas	1ª Calidad	250 gr.
Panela	Sin aditivos químicos	500 gr.
Frijol	1a Calidad	500 gr.
Sardinas	Buena calidad	425 gr.
TOTAL		3,274 gr.

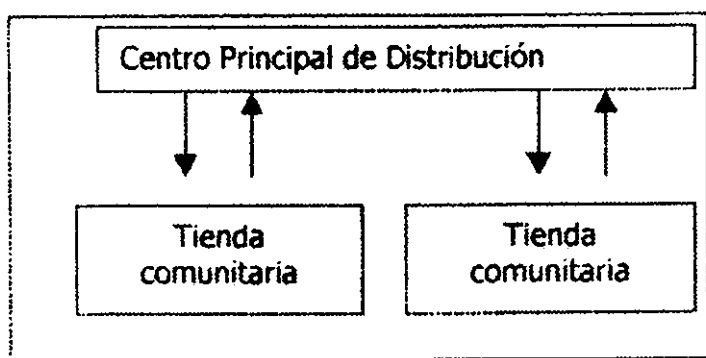
En cambio, en la Sierra Nevada de Santa Marta, las comunidades no aceptaron las sardinas, de modo que la ración se compone de:

PRODUCTO	TIPO	CANTIDAD
Arroz	Grado 1	1,200 gr.
Frijol	Nima	600 gr.
Pastas	1ª calidad	250 gr.
Panela	Sin aditivos químicos	500 gr.
Sal		100 gr.
Lentejas	Grado 5	500 gr.
Total		3,650 gr.

Se estableció como condiciones para el empaque, que fuera biodegradable y que permitiera transportar cinco raciones, de ahí que se optó por una caja de cartón.

El transporte de los alimentos se efectuará por proveedores locales del servicio.

Figura 3.3



### **Tiendas Comunitarias**

Se proyecta ahorrar un monto de \$458,381,000.00 pesos, para capitalizar el Fondo de Comercialización y con esos recursos:

- Crear 35 Tiendas CTD con un costo unitario de \$6,000,000.
- Adecuar 30 Tiendas CTD, con un costo unitario de \$3,000,000.
- Crear 7 Centros Principales de Distribución CPD, para atender las CTD desde ciudades bien comunicadas, con una inversión de 20 millones de pesos cada una.
- Dos tiendas grandes CPD, en las mejores ubicaciones comerciales, cada una con un costo de 20 millones de pesos.

### **Capacitación de agentes indígenas**

La capacitación en la comercialización tiene como objeto entrenar un grupo de indígenas para que la comunidad pueda apropiarse de las ventajas de la distribución directa de alimentos y para que más adelante se conviertan en los agentes comerciales de sus productos.

La capacitación consiste en tres cursos:

1. Conceptos básicos de la comercialización.
2. Manejo y administración de la tienda.

Para el montaje de una tienda se contará con la asesoría de un profesional de experiencia quien apoyará los primeros tres meses (habrá un técnico para unas 15 tiendas)

3. Dar pasos para convertir la tienda comunitaria en punto primario de compra de productos, principalmente granos producidos en la región y su almacenamiento.

### **B. Crédito Indígena**

El componente de crédito pretende respaldar las actividades productivas, de transformación, comercialización y distribución de productos agropecuarios y artesanales de beneficio comunitario.

El cumplimiento de sus objetivos supone:

- Diseñar planes integrales productivos microregionales y programas específicos de producción, transformación o comercialización.
- Crear unidades, empresas y organizaciones económicas indígenas.
- Contar con agentes comercializadores indígenas.
- Ampliar la dotación de infraestructura.
- Potenciar productores indígenas capaces de insertarse competitivamente en el mercado.
- Mejorar el ingreso de las familias.
- Transferir a los destinatarios la responsabilidad y la confiabilidad para el manejo de recursos económicos de la cuenta de crédito, mediante el conocimiento de la metodología para la elaboración de proyectos, los instrumentos y procedimientos adecuados para la gestión de los mismos y la tecnología apropiada.

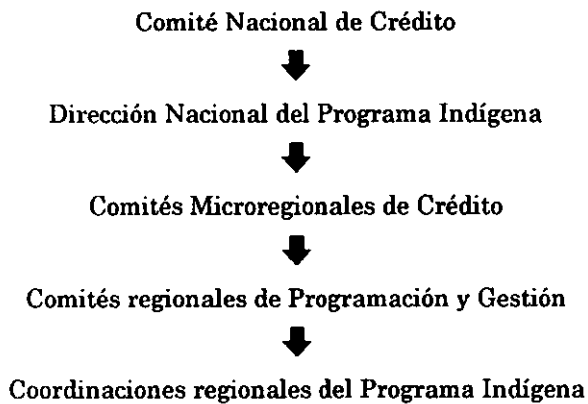
Para el cumplimiento de sus objetivos, el componente crediticio se estructura de la siguiente forma:

Los destinatarios del crédito son las personas físicas reconocidas como

indígenas, las organizaciones indígenas formadas por personas reconocidas como indígenas, los cabildos o asociaciones de cabildos indígenas y sociedades mixtas formadas por indígenas, cuyo objetivo sean proyectos productivos de comercialización o transformación de la producción de las comunidades.

**Figura 3.4**

**Estructura Administrativa del Fondo de Crédito Indígena**



Para ser susceptible de crédito se deberá satisfacer el mínimo de condiciones de rentabilidad del proyecto productivo conforme a medidas preestablecidas.

**Tabla 3.6**

REGLON	UNIDAD MINIMA RENTABLE
<b>TOLIMA</b>	
Ganado doble Propósito	20 novillas preñadas y un reproductor
Cachaco (plátano)	1 hectárea
Frutales	4 hectáreas en arreglo de mango, guanábana, limón guanabana y aguacate
<b>CAUCA</b>	
Papa	1 hectárea



Cebolla junca	5000 m <sup>2</sup>
Mora	1 hectarea, 2000 plantas
Tomate de árbol	1 hectárea, 1333 plantas
Ganado doble propósito	20 novillas preñadas y un reproductor
Piscicultura	13 estanques
<b>NARIÑO</b>	
Piscicultura	36 jaulas
Ganadería de leche	Predios de 2.1 a 5 has. y mayores de de 5 ha.
Cebolla de hoja	1 hectárea
Papa (rotación de praderas)	1 hectárea
Papa-haba-col-ulloco	13 hectáreas
Papa-haba-col-cebolla	3 hectáreas
Papa-haba-ulloco-chicharo	13 hectáreas
<b>SABANAS DEL CARIBE</b>	
Piscicultura	6 estanques con 1000 alevinos
Ganado doble propósito	20 novillas preñadas y un reproductor

Para cumplir con sus metas, cuenta con un Servicio Técnico integral (*SATI*) dedicado a cubrir las necesidades de asesoría técnica específica de los diversos proyectos y etapas de trabajo. El *SATI* funciona a partir de equipos interdisciplinarios con agrónomos, zootecnistas y administradores. Los proyectos de crédito deberán contar necesariamente con el respaldo del *SATI*.

Una vez conocidas las generalidades de la política indígena y las características del *Programa Indígena RED-PMA*, analizaremos algunas experiencias en comunidades indígenas y sus efectos. A tal fin dedicaremos el siguiente capítulo.

## CAPITULO 4

### EXPERIENCIAS Y CONTRADICCIONES EN LA EJECUCION DE LA POLITICA INDIGENA COLOMBIANA

Para obtener la información necesaria para contrastar la fundamentación y pertinencia ética de la política indígena colombiana y en especial del *Programa de Desarrollo Indígena de la Red de Solidaridad Social*, recogemos a continuación los testimonios de cinco comunidades indígenas representativas.

Durante el mes de febrero de 1998 el autor, viajó a Santafé de Bogotá, para recabar la información necesaria para la presente investigación. Se sostuvieron una serie de entrevistas con personas involucradas en diversos ámbitos de la política indígena, de la Red de Solidaridad Social, de la Dirección General de Asuntos Indígenas, de la Universidad Nacional de Colombia, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, así como con líderes y asesores indígenas. Obedeciendo a las limitaciones en recursos y tiempo, las fuentes privilegiadas para la investigación fueron testimoniales y documentales. La pluralidad de los interlocutores permite realizar una contrastación entre las

informaciones para establecer con mayor certidumbre las tendencias dominantes, las contradicciones y los problemas que enfrenta la ejecución del Programa Indígena RED-PMA y los ámbitos en los que no está llegando.

Para seleccionar las experiencias de los cinco diferentes grupos indígenas que presenta este capítulo, se consideraron los 81 pueblos indígenas colombianos:

Tabla 4.1

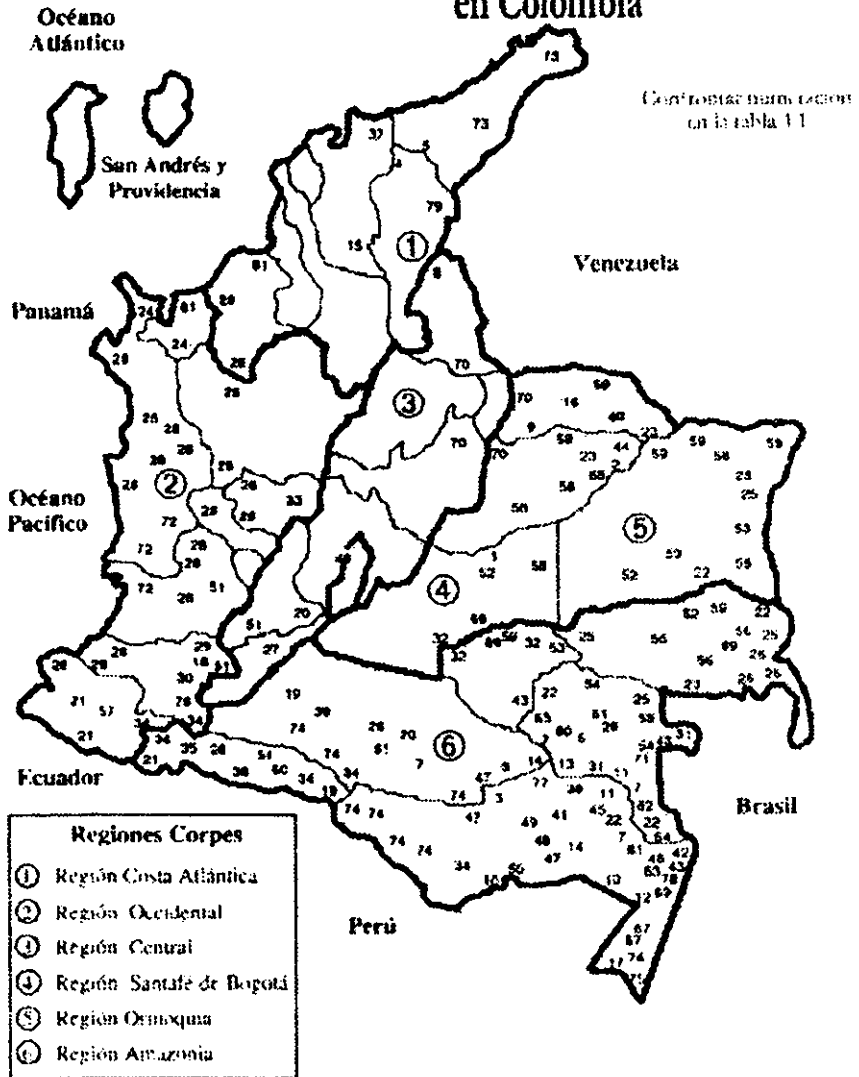
Pueblos indígenas de Colombia

1. Achuacua	28. Embera	55. Pisamira
2. Amorua	29. Guambianos	56. Puinabe
3. Andoke	30. Guanaca	57. QUILLACINGA-PASTO
4. Arhuaco	31. Guanao	58. Saliba
5. Arzario	32. Guayabero	59. Sikuani
6. Bara	33. indefinido	60. Siona
7. Barasana	34. Inga	61. Siriano
8. Bari	35. Kamsa	62. Taiwana
9. Betoye	36. Kofán	63. Tanimuka
10. Bora	37. Kogui	64. Tariano
11. Cabiyari	38. Letuama	65. Tatuyo
12. Yuri	39. Macaguaje	66. Totoro
13. Carapana	40. Macaguane	67. Tikuna
14. Carijona	41. Macuna	68. Tsiripu
15. Chimila (Ette Enaka)	42. Macusa	69. Tukano
16. Chiricoa	43. Nukak-Maku	70. Tunebo- Uwa
17. Cocama	44. Masiguare	71. Tuyuca
18. Coconuco	45. Matapi	72. Waunana
19. Coreguaje	46. Miraña	73. Wayuú
20. COYAIMA (PIJAOS)	47. Muinane	74. Witoto
21. Cuaiker	48. indefinido	75. Yagua
22. Cubeo	49. Nonuya	76. Yanacona
23. Cuiba	50. Ocaína	77. Yauna
24. Cuna	51. Paez (Nasa)	78. Yucuna
25. Curripaco	52. Piapoko	79. Yuco
26. Desano	53. Piaroa	80. Yuruti
27. Dujos	54. Piratapuyo	81. Zenú

De ellos, se discriminó en primer lugar a partir de la disponibilidad de información, en segundo lugar se construyó una matriz de variables que incluía los siguientes aspectos:

Figura 4.1

## Localización de los Pueblos Indígenas en Colombia



- Desarrollo organizativo
- Condiciones de vulnerabilidad o pobreza  
Dotación de tierras
- Conservación cultural
- Ser receptores de algún tipo de asistencia gubernamental, especialmente del Programa de Desarrollo Indígena RED-PMA

Queremos demostrar hasta qué punto las variables argumentadas por el Estado como requisitos para ser beneficiarios del *Programa Indígena RED-PMA*, determinaron efectivamente el recibir sus beneficios.

De modo que se fueron discriminando los grupos hasta encontrar una combinación de variables que permitiera considerar la importancia del desarrollo organizativo interno, así como verificar la importancia de las condiciones de pobreza, para la dotación de tierras y para el otorgamiento de ayudas gubernamentales.

Se construyó la siguiente función, representativa, en primer lugar, de los requisitos oficiales, y en segundo de las condiciones reales, mismas que serán presentadas al final de este capítulo. La función «ser beneficiario del *Programa Indígena RED-PMA*» aparece como resultado de las variables «Vulnerabilidad o pobreza» y «facilidad de acceso a la comunidad»:

$$PI = F(VP, A)$$

El primer hallazgo, sorprendente, fue que no existen mediciones oficiales sistemáticas u objetivas de pobreza o vulnerabilidad que sirvan de base para el otorgamiento de ayudas o subsidios a los indígenas, no obstante que en la justificación de la política y del *Programa Indígena RED-PMA* se insiste en que está destinado a los grupos más pobres y vulnerables, y como se mencionó anteriormente se dice que corresponden a los niveles 1 y 2 SISBEN (capítulo 3, página 141-142).

Contamos con consideraciones de alimentación, salud, infraestructura, educación y vivienda para los indígenas Paez del Cauca, mismas que se han hecho a instancias de los mismos indígenas por medio de la "Fundación Sol y Tierra". Los indígenas Paez fueron víctimas en 1994 de avalanchas e inundaciones que destruyeron varios de sus pueblos y ahora se encuentran en calidad de damnificados reconstruyendo su hábitat. Esta situación extraordinaria nos hizo descartar a este grupo.

Por otra parte, el *Programa Indígena RED-PMA* sólo beneficia a 15 grupos indígenas: Pastos, Ingas, Kamentzá, Paez, Guambianos, Coconucos, Totoroes, Yanaconas, Pijaos, Zenú, Kogis, Wiwas, Arhuacos y Chimila (Ette Enaka).

Con dichas consideraciones se pudo construir la siguiente matriz, que define los grupos a considerar, contando, su población, desarrollo organizativo, condiciones de vulnerabilidad, posesión de tierras y conservación cultural:

---

#### **Quillacinga-Pastos (41067 individuos)**

- a) Reciben ayuda del Programa Indígena RED-PMA
- b) Desarrollo organizativo muy alto, asociados en AICO y CRIC en la lucha por la recuperación de tierras
- c) Dotación de tierras: 30542 has.
- d) Conservación cultural: De origen Chibcha, los Pastos no conservan su lengua, razón por la cual algunos no los reconocen como indígenas. Se da importancia a la comunicación y compartir, especialmente alimentos. Conservan aspectos figurativos y simbólicos.

#### **Pijaos (35000 individuos)**

- a) Alto desarrollo organizativo, varios líderes han sido asesinados en la lucha por tierras. Asociados al CRIT y a juntas comunales y cabildos.

- b) 8 resguardos con 8000 has.
- c) No conservan su lengua, pero sí su medicina tradicional.

**Zenú (53000 individuos)**

- a) Reciben ayuda del Programa Indígena RED-PMA
- b) Alto desarrollo organizativo. Varios líderes han sido asesinados. Organizados en el Cabildo mayor de San Andrés de Sotavento y OIA.
- c) Poseen 16432 has. de 83000 que poseían originalmente. Han librado una larga lucha por la tierra.
- d) No conservan su lengua, su principal referente cultural son las artesanías de palma.

**Nukak Makuc (800 a 1000 individuos)**

- a) Desarrollo organizativo Bajo. Sus grupos de poder son los maloqueros y chamanes, cacique o curaca o cabildos. Viven en comunidades heteroétnicas.
- b) último pueblo en contacto con occidente. Viven en la selva y sufren graves problemas de salud
- c) El INCORA les ha asegurado un gran resguardo en Vaupés de 954000 hectáreas.
- d) Alta conservación de costumbres propias y su lengua.

**U'wa o Tunebos (3800 individuos)**

- a) Hasta ahora no son beneficiarios de ningún plan gubernamental. Con el conflicto petrolero se está ofreciendo incluirlos en el Programa Indígena.
- b) Desarrollo Organizativo alto, en proceso de consolidación en un Cabildo Único.
- c) Afectados por los intentos de explotación petrolera.

- d) Poseen como resguardos casi 70,000 has. pero reclaman la restitución de un Único gran Resguardo.
  - e) Conservan su lengua de origen Muisca y su cosmogonía.
- 

### Los Zenúes

Los Zenú(es) se encuentran ubicados de manera dispersa en una extensa zona de los Departamentos de Córdoba y Sucre en la costa Caribe de Colombia. Se trata de alrededor de 35600 personas, que con fines organizativos agrupan sus setenta y ocho cabildos menores en un solo Cabildo Mayor, llamado de San Andrés de Sotavento, compuesto por 52 fincas recuperadas pero dispersas, que alcanzan las 13000 has. (recuperadas de lo que fue el antiguo resguardo de 83000 has.).

Cuadro 4.2 Comunidades Zenú

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	COMUNIDAD	FAMILIAS	INDIVIDUOS
Córdoba	Ciénaga de Oro	San Antonio	75	450
Córdoba	San Andrés de Sotavento	San Andrés de Sotavento	4005	21209
Sucre	Palmito	Algodoncillo	533	2359
Sucre	Palmito	San Andrés de Sotavento		2359
Sucre	Sampues	Escobar abajo, Silde	584	3867
Sucre	Sampues	San Andrés de Sotavento		3967
Sucre	Sincelejo	San Andres de Sotavento		1450
Sucre	Sincelejo	San Antonio	50	450

Fuente: Ministerio del Interior, DGAI Pueblos Indígenas de Colombia

Entre las características que definen a los actuales Zenú está la pérdida de su lengua ancestral y prácticamente la aculturación occidental, ellos definen su pertenencia cultural principalmente por sus artesanías de tejidos. En entrevista el líder indígena Mario Velásquez caracteriza a pregunta expresa ser indígena como: "nosotros entendemos que el indio puro es el que es hijo de



papá que sea indio y la mamá que también sea india, eso es lo que llamamos ser indio puro"<sup>182</sup>.

**Figura 4.2** Ubicación geográfica de los Zenúes



#### **Lucha y organización de los zenúes**

Durante la época prehispánica la cultura sinú se destacó por el manejo de la ingeniería hidráulica. Establecida en las sabanas de la costa norte, región de suelos inundables, construyó un eficiente sistema de canales que llegó a cubrir 650.000 hectáreas entre el río San Jorge y el río Sinú. Según arqueólogos e investigadores, la red se mantuvo en funcionamiento a lo largo de dos mil años.

<sup>182</sup>. Entrevista de Alejandro Lema a Mario Velásquez, Benjamín Cobo y Juan Banda, Abril 17 de 1997. Finca Comunidad "El Cielo", San Andrés de Sotavento (Documento inédito, Programa Indígena RED-PMA).

La fundación española de San Andres-Mexión la hizo el conquistador Alonso de Heredia, el 24 de octubre de 1534. Más tarde fue repoblada por su hermano, el fundador de Cartagena, Pedro de Heredia.

El primer encomendero nombrado para San Andres-Mexión fue el capitán conquistador Rodrigo Méndez de Montalvo, residente en la Villa de Tolú.

Su encomienda, con validez durante tres generaciones, fue confirmada por el doctor Antonio González, presidente de la Real Audiencia de Santafé, hacia el año 1580.

San Andres-Mexión fue muy codiciada como encomienda por ser la más numerosa y productiva de toda la provincia de Cartagena. Su resguardo territorial, el cual había sido delimitado en 1611 por el visitador don Juan de Villabona y Zubiaurre, al combinar tres pueblos o barrios de indios -Mexión de San Andrés, Chinú y Pinchorroy (Chimá)- era uno de sus mayores atractivos. Villabona concedió al pequeño cabildo tres lenguas por cada lado, en vez de una sola como era la regla, midiendo a partir de la cerradura de la iglesia de San Andrés, hasta ocupar una extensión aproximada de 83,000 hectáreas.

Con la independencia se da la primera confrontación entre liberalismo y cultura indígena, pues la libertad individual que defendieron los criollos chocó con la mentalidad colectivista de los indígenas, representada en el trabajo comunitario de los Resguardos. A fines del siglo XIX subsistían los resguardos de Repelón, Turbaco, Parano, Usiacurí, Lórica y San Andrés de Sotavento.

Desgraciadamente para los indígenas a fines del siglo XIX fueron encontrados indicios de petróleo en la zona. Los codiciosos invasores "occidentales" comenzaron a presionar para despojarlos de sus tierras. Por ello el gobernador indígena Antonio Nuñez pidió la debida protocolización de los títulos del resguardo. Este hecho se produjo el 6 de agosto de 1870, en la

oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la provincia de Chinú. Los títulos quedaron registrados en el folio 29<sup>183</sup>.

Puede encontrarse una relación causal entre las expectativas petroleras y la Ley 55 del 29 de abril de 1905, siendo presidente Rafael Reyes. Dicha ley estaba hecha para desconocer los títulos de propiedad indígena heredados de la colonia: "[El Estado Colombiano] ratifica y confirma las declaratorias, judicial y legalmente hechas, de estar vacantes globos de terrenos conocidos como resguardos de indígenas, así como las ventas de ellas efectuadas en subasta pública; y reconoce como título legal de propiedad de esos terrenos el adquirido por sus rematadores"<sup>184</sup>.

De manera tramposa y contradictoria, el senador Daniel Gutiérrez Arango, ponente del proyecto de ley explicaba el 18 de abril de 1905:

"Durante el régimen federal fueron denunciados como vacantes y declarados varios terrenos que correspondieron en usufructo a comunidades indígenas que *desaparecieron o hicieron abandono de tales terrenos*, los cuales vendidos en consecuencia en subasta pública, pasaron por ministerio de las leyes seccionales y por autoridad de justicia, a ser propiedad de los compradores, y por transmisión de éstos, de los Distritos en que están situados... esencial es que la vacancia haya sido legalmente declarada.

"La Nación cede a los Distritos Municipales los terrenos de Resguardos de Indígenas ubicados dentro de su jurisdicción; pero los Distritos agraciados *respetarán los derechos de los indios que residan en ellos* y que les han sido otorgados por leyes anteriores"<sup>185</sup>.

La ley estaba diseñada de manera que los indígenas aparecieran como ocupantes ilegales, y al demandarles acreditar sus derechos, éstos no podían demostrarlo según las normas vigentes, así que se les expropiaba sin derecho a

---

<sup>183</sup>. Conforme a datos recabados por PARDO E., "Los descendientes de los Zenúes" en CORREA F. (comp.), *Encrucijadas de Colombia Amerindia*, ICAN-Cocultura, Colombia 1993, p. 233.

<sup>184</sup>. Citado por ROLDAN Roque, "Aproximación histórica a la explotación de petróleo en territorios indígenas" en *Tierra Profanada*, Disloque, Bogotá, 1995, p. 272.

indemnización(!). Pedro Herazo, en calidad de personero municipal en representación de los invasores que ya controlaban el poder político del municipio, procedió a legalizar el despojo mediante las declaraciones extrajuicio, en las que se afirmó "que era cierto y les constaba que desde mucho tiempo, no existía ni existe en este lugar cabildo de la comunidad de indígenas". El 27 de julio de 1909, el personero Herazo, acompañado del abogado Manuel Antonio Pineda, presentó ante el notario de Chinú el acto en el cual elevaron a escritura pública número 85, el despojo contra los indígenas.

Andrés Fernández Rosero, suscribió un contrato de arrendamiento de las tierras del resguardo con la Compañía de Petróleos del Sinú-sabanas de la familia Vellojín Burgos, sin embargo por sentencia que dictó la Corte Suprema de Justicia se dio la nulidad del contrato suscrito por Vellojín y otros como representantes de la Compañía de Explotación de Hidrocarburos. La objeción principal se fundamentó en que únicamente a la Nación le pertenece el subsuelo, según el Código Fiscal en la Ley 30 de 1903.

A raíz del citado fallo del 15 de abril de 1921 y ante la amplitud de los términos de cesión de los terrenos del resguardo hecha al municipio, se buscó la fórmula de contratar a la comunidad indígena para explotar el petróleo.

En la década de los años sesenta, cuando se dio el auge de la organización campesina en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, los indígenas zenúes de San Andrés de Sotavento poseían menos del 10% del áreas total que originalmente les fue reconocida. Esta situación obligó a que los indígenas se organizaran.

Paralelo a esto, en el departamento del Cauca donde el 60% de la población es indígena, se conformaba el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, que empezó a irradiar sus ideas y objetivos de "recuperación de los Resguardos".

---

<sup>185</sup> . Citado por PARDO E., "Los descendientes de los Zenúes" *Op cit.* p. 235-236. El subrayado es añadido.



Padilla, Bernabela Reondo, Jacinto Ortiz, Oswaldo Teherán, Fabián Suárez, Héctor Malo, bajo la orientación y acompañamiento de Alonso Tobón. Muchos líderes fueron asesinados, como Tomás Suárez Carpio, Manuel Flórez, Pedro Hernández y Oswaldo Teherán (ver gráfica 4.3).

Dicha movilización forzó la presencia del gobierno, a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (*INCORA*) que, mediante la resolución 054 del 21 de septiembre de 1984, ordenó un plan de adquisición y devolución de tierras para los indígenas.

La organización indígena surgida a partir de la recuperación de la primera finca o "Casa Roja", se dividió en dos cabildos y cacicazgos paralelos. El 22 de agosto de 1985 se reunieron en la comunidad de "El Contento", del resguardo indígena de San Andrés de Sotavento, los caciques Jacinto Ortiz y Bernabela Reondo. Se contó con la asistencia del jefe de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, el jefe de la comisión del departamento de Córdoba; el director de Funcol, y el presidente de la ONIC, con el ánimo de conciliar las dos posiciones y lograr la unificación del resguardo.

En dicha reunión se acordó el desmonte de los dos cabildos, el reconocimiento de los pequeños cabildos, respeto mutuo a sus tierras recuperadas y elección unitaria de un nuevo cabildo, para lo cual se nombró un comité organizador de las elecciones y se fijó como fecha, el 29 de julio del mismo año en la plaza del municipio.

El gobierno del presidente Virgilio Barco impulsaba el Programa Nacional de Rehabilitación, PNR. Ligado exclusivamente a las zonas de influencia de la insurgencia. Uno de los argumentos expuestos por la Presidencia de la República, era que la acción de Estado pedida por los indígenas para su resguardo requería que el territorio indígena estuviera incluido dentro de los programas del PNR.

Para la comunidad indígena resultaba comprometedor aceptar que su territorio era un foco de guerrilla, ya que su resguardo quedaría señalado como zona de "orden público". Como dentro de la concepción del gobierno de Barco, el

PNR se extendía a las zonas deprimidas y marginales del país, independientemente de estar en zonas de orden público, la comunidad decidió pedir al entonces director de *Planeación Nacional*, incluir el resguardo indígena dentro del *Programa Nacional de Rehabilitación*, petición que fue suscrita por el entonces cacique Degoberto Flórez y su secretario Luis Arturo Lucas. Para la reunión efectuada en Bogotá entre los representantes del Gobierno Nacional y la Comisión Negociadora de los indígenas, el 12 de marzo de 1987, en la sede del Ministerio de Agricultura se comunicó que el *Departamento Nacional de Planeación* había resuelto positivamente su petición. En el mes de octubre de ese mismo año, los indígenas de San Andrés decidieron participar en el Consejo Municipal de Rehabilitación, que empezaba a funcionar en el municipio.

Con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, los indígenas decidieron participar con sus propios candidatos, por un lado la ONIC, con Francisco Rojas Birry, y las autoridades indígenas del suroccidente, con Lorenzo Muelas.

Como resultado de todo este movimiento, el resguardo ha logrado la devolución de unas 42 fincas que pueden sumar 8.000 hectáreas.

Los indígenas han logrado obtener acceso a los servicios públicos básicos, como la electrificación, servicio de agua, construcción de represas en diferentes veredas; educación, con el nombramiento de unos 40 maestros; arreglo de vías de comunicación, créditos blandos y asistencia técnica de las entidades gubernamentales.

Son regidos por autoridades de tipo tradicional. La sede de su gobierno se encuentra dentro del perímetro del municipio de San Andrés de Sotavento. La organización político-administrativa está conformada por un cabildo central de diez indígenas, encabezado por un cacique. Le siguen en jerarquía un capitán mayor, un secretario, un tesorero, un fiscal, un oficial mayor y cinco alguaciles, cuyo período de gobierno es de dos años.

### **Atención del Programa Indígena RED-PMA a los Zenúes**

El Cabildo Mayor de San Andrés y el Comité de Producción del Resguardo seleccionaron 14 cabildos menores cuyas fincas poseen una mayor vocación ganadera para iniciar proyectos de producción agropecuaria.

El Programa Indígena RED-PMA se fijó los siguientes cuatro objetivos: "Objetivo 1. Apoyar la transformación del sistema actual de producción ganadera hacia uno de doble propósito con modelos silvopastoriles, introducción de alternativas de nutrición y mejor uso de los recursos disponibles"<sup>186</sup>.

Se constituyó un fondo rotatorio y se programaron recursos con valor de \$59.3 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron en un 64.7% durante 1996.

COMPONENTE DE RECURSOS	MONTO (millones de pesos)
Crédito	42
Alimentos por trabajo	3.7
Transferencias	7.2
Aportación comunitaria	6.4
Total	59.3

Estos recursos se destinaron a la construcción de instalaciones ganaderas, el establecimiento de pastos de corte, adecuación y construcción de represas, compra de insumos y un pie de cría de 60 novillas preñadas y tres sementales.

La comunidad de San Andrés apoya estos proyectos a pesar de que las complicaciones técnicas que significa para ellos, así como la administración de ganado privado y colectivo.

"Objetivo 2. Apoyar procesos de producción agrícola con miras a aumentos en productividades y rentabilidad".

Se aprobó un crédito por 18.2 millones de pesos (el 16.1% de lo programado) para la siembra de arreglos compuestos por maíz, yuca y ñame o maíz y frijol. Sin embargo de acuerdo a los mismos operadores del programa no

<sup>186</sup> Cfr. Red de Solidaridad Social, El Programa Indígena: multiculturalidad y gestión del desarrollo, Bogotá 1997., pp. 16-17.



se obtuvieron los resultados esperados como complemento del proyecto de la cooperativa de comercialización ATCRISA.

"Objetivo 3. Desarrollar procesos comerciales asociativos que permitan transformar los sistemas actuales de intermediación".

Para este fin es que se propuso la creación de tiendas comunitarias llamadas *Asociación de Tiendas de San Andrés de Sotavento* (ATCRISA) para comercializar bienes de consumo, maíz, frijol, yuca seca. Para ello se invirtieron 2790 jornales en el desarrollo de infraestructura y operación de las tiendas.

"Objetivo 4.: Apoyar iniciativas de las comunidades para la dotación de infraestructura vial, social y de apoyo a la producción".

De hecho se gastaron más jornales en capacitación y en construcción de edificios comunales que en apoyo a la producción y conservación de recursos naturales.

En este caso, la comunidad ha manifestado su desinterés por una sociedad comercializadora o productora lucrativa, además se ven afectados por la violencia de que son objeto.

Las negociaciones se han reducido a los funcionarios del Programa y el Cabildo Mayor, de modo que no se ha dado el involucramiento de toda la base.

En 1994 ocurrió el asesinato del cacique Héctor Malo, en una masacre donde también murieron el secretario de la ONIC, el Delegado de la Comisión de Ordenamiento Territorial y el conductor del Cabildo Mayor. Esta situación de violencia y amenazas trajo consigo un deterioro en la organización indígena; la ola de violencia trajo al Resguardo, a partir de la muerte del cacique una desintegración y desorganización del movimiento indígena.

Esta ola de violencia ha sido causada por grupos paramilitares montados por los terratenientes de la región para combatir pequeños núcleos o restos del movimiento guerrillero de las décadas anteriores y para defender sus tierras del movimiento de recuperación de fincas de los indígenas. Por eso han

muerto y están amenazados varios líderes, involucrados en la recuperación de tierras en los años anteriores.

Otro factor que ha llevado a la ola de violencia ha sido el robo de ganado por parte de miembros de las comunidades indígenas contra las fincas de los terratenientes. Este ha sido el motivo para que los grupos paramilitares hagan campañas de limpieza social en el Resguardo asesinando a miembros reconocidos y publicando listas que amenazan a personas de modo que las obligan a abandonar sus tierras y la región (ver figura 4.3).

**Cuadro 4.3 Algunos líderes indígenas Zenú asesinados**

<u>Lugar</u>	<u>Año</u>	<u>Víctima</u>
Nueva Colombia	1986	Pedro Hernández
Bajo Grande	1986	Oswaldo Teherán
Patio Bonito	1990	Freddy Pérez y Jaime Beltrán
Majagual	1990	Eliécer Suárez
Venecia	1990	Saúl Ortiz
El Martillo	1996	Dagoberto Julio Santero, Ileso de la Cruz, Carlos Solano
Tuchín	1996	Jorge Emiro Polo y Robinson Florez
La Esmeralda	1997	Teofilo Lazo
Bajo Grande	1997	Bernabela Riondo y Santiago Polo
Los Andes Recuperación,	1997	Virgilio Cárdenas Feria
La esperanza	1998	Severo Antonio Lazo Romero
Escobar arriba	1998	Adolfo Manuel Estrada Caré
Tomás Suárez Carpio, Manuel Flórez, Pedro Hernández y Oswaldo Teherán		
En total más de sesenta indígenas asesinados.		

Esta ola de violencia ha sumergido a la organización indígena en una profunda crisis, causada también por la corrupción que trajeron consigo los recursos de transferencias para sus comunidades.

Los dineros de transferencia han sido un problema porque las comunidades no estaban acostumbradas a manejar dinero y de un momento a otro les empiezan a llegar grandes cantidades para que ellos mismos las

administren e inviertan. Al no tener una experiencia en el manejo de recursos y al no presentarse una capacitación adecuada por parte de los *gestores de desarrollo* para enseñarles a administrar y manejar estos dineros, los indígenas del Resguardo de San Andrés de Sotavento copiaron la manera de administrar de los municipios de Sucre y Córdoba, que es la que conocían y que de hecho está marcada por un extensa corrupción. De esta manera los recursos de transferencias no han sido bien administrados por parte del Cabildo Mayor y el interés de las comunidades en general ha ido dejándose a un lado, concentrándose las inversiones y acciones en los intereses personales de aquellos que directamente forman parte del Cabildo Mayor, razón por la cual en la actualidad esta autoridad y ente administrativo del territorio indígena ha perdido mucha credibilidad y legitimidad frente a las comunidades de base.

Los dineros de transferencias se han venido utilizando hasta en momento para realizar actividades que son responsabilidad de la administración municipal. Se han venido construyendo por ejemplo aulas escolares, puestos de salud e infraestructura social básica, que no debería realizarse con el dinero de los indígenas, sino que este dinero debe ser usado en aquello que fortalezca la organización indígena y de sus territorios. De esta manera se podría utilizar para la compra de tierras para terminar de sanear el resguardo, es decir recuperar el antiguo resguardo (del cual apenas se ha saneado el 20% de las tierras).

De ahí que el *Programa Indígena RED-PMA* no haya podido poner en marcha varios de sus proyectos, hay serias contradicciones producto de la defensa de privilegios por parte de los líderes, hay división en algunos Resguardos. Tal parece que se está reproduciendo la cultura dominadora a través del individualismo.

Los funcionarios del *Programa Indígena RED-PMA* reconocen además que: "se está trabajando con un sector de la población indígena del Resguardo que no es la más necesitado, no es la población más vulnerable y que más problemas tiene; (...) Actualmente el Programa está dirigido hacia las unidades

productivas o fincas, que corresponden a las personas que ya han solucionado el problema más grave: la tierra, y a partir de la cual pueden producir alimentos y excedentes de recursos. La gente que no tiene tierra no es atendida por el Programa con crédito ni con asistencia técnica, pues no hay posibilidad de realizar proyectos con ellos ya que no tienen tierra ni recursos, no tiene las "condiciones técnicas" necesarias definidas por el Programa y la microregión para hacerse beneficiarios de créditos, y al no haber proyectos en marcha con ellos, no se les brinda por lo tanto asistencia técnica"<sup>187</sup>(sic).

Las tierras que han logrado recuperar han ayudado a mejorar sus condiciones de vida, especialmente por medio de tierras laborables, medio de subsistencia, pero constituyen apenas un 15% del total que poseían. Los dirigentes del cabildo estiman que el 80% de las 2834 familias Zenú, no tienen acceso a la tierra. Lo que supone que, a pesar de ser una de las comunidades indígenas "agraciadas" por los recursos del Programa Indígena, los Zenú siguen siendo marginados.

---

<sup>187</sup> LEMA A., *Informe Semestral del Proyecto de Monitoreo y Evaluación de los Impactos Sociales y Culturales*. Microregión Sabanas del Caribe, Mayo-Octubre de 1997., Red de Solidaridad Social, Programa Indígena., p.40.



el departamento del Guaviare, por su parte el *INCORA* reconoce su población compuesta por 540 hombres y 460 mujeres<sup>189</sup>.

El avance de la colonización se tiende como un cerco alrededor del territorio que demarcan los desplazamientos nukac, que por su sistema recolector y cazador requieren amplias zonas selváticas para su subsistencia: avanza por el norte a lo largo del río Guaviare; por el occidente y sur-occidente en el eje San José-Calamar; y también por el oriente, en la colonización que sube hacia el alto Inírida.

Este acoso afecta elementos estructurales de la sociedad nukac: su adaptación y resistencia a las enfermedades, su concepto integral del territorio, el ejercicio normal de sus ciclos de itinerancia para los períodos secos y lluviosos, lo que significa la desaparición paulatina de sus fuentes alimentarias tradicionales y la modificación forzada de las funciones de los grupos locales y regionales.

El sistema de intercomunicaciones por excelencia han sido las vías acuáticas que corren en dirección noroccidente-suroriente. En sus márgenes se ubicaron las culturas ribereñas. Y en los interfluvios, las culturas de selva.

El escaso poblamiento y el saqueo tendieron a configurar el territorio amazónico como una colonia de explotación en unos casos, o un territorio de reserva.

La etapa republicana y, particularmente, la incorporación al mercado mundial atrajo el interés por las economías extractivas, al mismo tiempo que mantuvo las aspiraciones territoriales de el sur, Colombia debió hacer frente a las ambiciones peruanas que culminan con el conflicto binacional y el Tratado de Río de Janeiro de 1941.

Del lado colombiano, encontramos a los colonos andinos, expulsados por la violencia política de sus regiones originales, ellos fueron atraídos por las

<sup>189</sup> . INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA, División Atención a las Comunidades Indígenas, Resguardos Constituidos, enero-diciembre 16 de 1997, documento

oleadas del capitalismo a las economías extractivas o ilegales siguiendo patrones de ocupación lineal y luego espacial sobre territorios pretendidamente baldíos. Hay ciclos de bonanza que atraen esta colonización, en los 70s fue el caucho y desde los ochentas el cultivo de coca, posteriormente se da la aparición de cultivos comerciales y la ganadería con pastos mejorados. Esta área fue de intensa actividad de las caucheras "Funes" y la de "El Cayeno".

Los actores sociales incluyen a indígenas, en diversas situaciones de aculturación, colonos mestizos, comerciantes, misioneros y autoridades. Pero la característica asimetría impuesta por la colonización coloca a estos actores en diferentes formas de subordinación. En esta jerarquización social quedan abajo el colono pobre y, en su escala siempre inferior, el indígena.

La colonización implica la conformación de una comunidad de migrantes, mayoritariamente compuesta por varones jóvenes, con el proyecto de ocupación productiva del territorio que se presume baldío pero que generalmente corresponde a la territorialidad indígena histórica.

Los elementos que marcan al choque inicial son, el desplazamiento indígena y la doble conexión nacional: la escuela, expresión de la presencia del Estado y los puntos de comunicación con la red económica del mercado. Esta territorialización implica, objetivamente, una forma de dominación que luego se refuerza con la presencia del comerciante local y de su red.

El término makú es usado en la región para designar a grupos indígenas de lenguas y culturas diferentes, cuyo rasgo común es que no participan plenamente de la cultura indígena dominante y que sufren discriminación de parte de otros indígenas del área que los consideran como más primitivos.

A su vez, es significativa la relación entre los makú "mansos" y los makú "brabo". Mientras los primeros aprecian su situación con los comerciantes de río, los segundos sostienen una actitud rebelde y de conflicto. El concepto de

makú "brabo" traducirá una actitud hostil hacia la sociedad nacional<sup>160</sup>. En tanto que la relación íntima de los makú mansos con la selva, asociada a la recolección y a la itinerancia, le asigna a ésta una función de zona de seguridad.

Además de las relaciones de intercambio, los makú son vistos por los grupos ribereños como fuente de fuerza de trabajo. Inicialmente los colonos del Guaviare atribuyeron a los Nukac prácticas caníbales y los acosaron. De hecho los nukak secuestraron a algunos niños de los colonos. Entre las distorsiones introducidas por el contacto con los colonos está el hecho de que su concepto de trabajar es sinónimo de "coger coca". En los circuitos de intercambio los makú del área colombiana son reconocidos en la producción de cerbatanas, curare y de la cestería que, como se ve, nada tienen que ver con los prejuicios relativos al "canibalismo" o al "salvajismo" brutales, equivalentes colombianos de la noción brasileña de indios brabos.

En Brasil primaron, históricamente, dos ideas básicas: que las comunidades indígenas no tenían derecho a la tierra sino que ésta era una dádiva del Estado, y la segunda, que los indígenas debían ser colonizados e integrados a la sociedad brasileña según los cánones europeos. Además en el eje Guayabero-Guaviare se encuentra la selva transicional del Guaviare-Inírida, área del asentamiento nukac, y el eje San José-El Retorno-Calamar-Miraflores, de ahí que en esta zona se encuentren conviviendo y compartiendo un espacio común:

1. Grupos de colonos mestizos, "neocolombianos", de diverso origen etno-regional.
2. Grupos indígenas ribereños guayeberos, cubeo, guahibos, achaguas, carijonas, sikuanis, piapoco, kurripaco, y otros.

---

<sup>160</sup> Cfr. MUNZEL M., "Notas preliminares sobre los kanorí (makú entre el río Negro e o Jupará)" en *Revista de Antropología* XVII-XX, Sao Paulo, 1969-1972. Citado por CAYCEDO J., "Los nukak: transformaciones socioculturales y articulación étnica" en *Encrucijadas de Colombia Amerindia*, Op. Cit. p. 148



### 3. Grupos nukac, cacua.

Las características endogámicas de la sociedad nukac, la territorialidad marcada por circuitos estacionales que realizan los grupos regionales, las formas conflictivas del contacto con los colombianos mestizos, indican la existencia de fuertes mecanismos de autodefensa etnocultural que en parte pueden dar cuenta de la capacidad de resistencia y sobrevivencia del grupo, pese a su ubicación extrema occidental en inmediata proximidad de la "civilización". La creciente morbilidad por contagio de enfermedades de los blancos, principalmente la gripe, la hepatitis y la tuberculosis.

El estrechamiento del territorio, que implica la interrupción de los circuitos intraterritoriales y la desaparición de las zonas de cultivos estacionales (por ejemplo, el chontaduro), afecta las expectativas alimentarias del grupo y los obliga a buscar alternativas en áreas de colonos.

La colonización coquera que amplió, en la primera mitad de la década de los años ochenta, el acoso sobre el territorio y la aparición de un nuevo frente colonizador que remonta el Inírida. Además de la monopolización de las tierras con sustitución de propietarios y la acentuación de factores expulsivos del colono tradicional; la violencia social y ética asociada a la narcoproducción y a la proyección regional de la contrainsurgencia.

Al igual que los Zenú, los Nukak han sufrido la codicia por explotar los recursos petroleros. A partir de 1991 se autorizaron planes de exploración petrolera a la empresa estatal "Ecopetrol" en asociación con la compañía "Frontera de Exploración Colombiana". Este proyecto de exploración sísmica significaría la construcción de una brecha de 65 kilómetros que partiría el actual territorio nukac.

El 3 de julio de 1992 Ecopetrol presentó al jefe regional de Asuntos Indígenas del Guaviare su compromiso de no afectar el territorio y la cultura indígenas. Sin embargo, éste fue un mero trámite, de hecho se violaba la ley, pues no cumplía la disposición de presentar estudios de impacto previos a la autorización de un proyecto de esta naturaleza, las operaciones ya habían

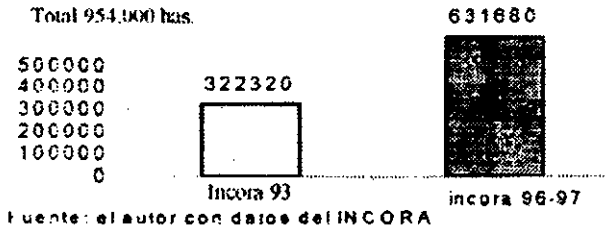
comenzado, así que la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, a nombre de los nukak, demandó el día 4 de septiembre de 1992 Acción de Tutela contra dichos trabajos. Muy oportunamente, el 9 de septiembre fue solicitada la licencia ambiental por parte de Ecopetrol. El 14 de septiembre el juzgado de San José del Guaviare concedió Recurso de Tutela a favor de los nukak y ordenó la suspensión de los trabajos que destruirán irremediablemente su hábitat.

El peritaje realizado a solicitud del Juzgado el 27 de octubre, comprobó la tala de árboles en un área de dos kilómetros cuadrados, había caminos de terracería y pistas para helicópteros, zonas dañadas por explosiones de dinamita cada 80 metros, la presencia de 50 trabajadores, estacas en el suelo sobresalientes a 30 centímetros y basura<sup>191</sup>. Hechos todos, que dañan el ecosistema.

Un hecho interesante es que las demandas para constituir un resguardo indígena para los Nukak habían sido desoídas por el *INCORA*, como si se buscara más bien proteger los intereses de la explotación petrolera. El Recurso de Tutela otorgado a los Nukak fue apelado por Ecopetrol, pero la Corte reiteró su sentencia. Fue hasta entonces que, el 23 de noviembre de 1993, mediante resolución 136 del *INCORA*, se les otorgaron como Resguardo 632,160 has. y posteriormente, por resolución 56 con fecha 18 de diciembre de 1997, se amplió su resguardo en 322,320, totalizando una extensión de 954,480 has. sobre los municipios de San José del Guaviare y el Retorno.

Figura 4.5

**Asignación de Tierras a los Nukak por el Incora**



Desafortunadamente los planes de exploración sobre las Cuencas sedimentarias del piedemonte y la Amazonía no son casuales, los estudios de Ecopetrol revelan que el área transicional de la Orinoquía y la Amazonía hace parte de una zona de reserva petrolera considerada por las transnacionales como prioritaria para próximas exploraciones. En todo caso es un hito en la historia de las luchas indígenas, que hayan frenado una explotación petrolera.

Por otra parte, el cuidado a la salud dentro de la selva carece de fondos, el resguardo tiene derecho a US\$70,000 para un plan de salud, además el Departamento de Guaviare recibió fondos nacionales equivalentes a US\$50,000, pero se opuso a destinarlos exclusivamente para los indígenas y reclamaba aplicarlos también a los colonos.

Los nukac salen de la selva para comprar algunas herramientas y para recibir atención médica, entonces permanece un grupo en vigilia hasta que su enfermo es dado de alta.

<sup>191</sup>. Datos citados por ROLDAN R., *Op. Cit.* p. 283

## **Vulnerabilidad y pobreza**

La *Gran Expedición Humana* de la Universidad Xaveriana<sup>192</sup> visitó un grupo nukac de 23 indígenas, al sur de la población de Charras en las cabeceras de Caño Seco.

La expedición encontró una distribución por sexos de 63.6% de hombres y 36.3% de mujeres. Las edades fueron calculadas por observación y apoyadas en el diagnóstico dental y oscilaron entre 1 y 24 años con promedio de 14.77. Llama la atención que no encontraron personas mayores de 25 años y que solamente uno de ellos tenía sus padres vivos. Las otras personas manifestaron que todos sus familiares habían muerto de "gripa". El grupo entonces estaba conformado por esposos con hijos adoptados de otras familias que habían muerto.

El estudio de la población menor de 18 años revela un peso adecuado para su talla. Puede considerarse que en virtud de su peso se encontraban en la normalidad, aunque por otro lado, se encuentran evidencias de posibles deficiencias alimentarias por un largo período de tiempo, como parece indicar la circunferencia braquial que indica una pérdida de sus reservas energéticas para el 36% de la población.

En la población mayor de 18 años la situación es similar, según el índice de masa corporal el peso para la talla es normal para el 81.9% de la población, mientras que en la circunferencia braquial el 45.4% refleja una pérdida de la reserva energética.

El riesgo de desnutrición es una situación latente por diversas causas encontradas, como alimentación insuficiente en calidad y cantidad de nutrientes, deficiente estado de salud, episodios repetidos de *Enfermedad Diarréica Aguda* e infecciones respiratorias que irían deteriorando su estado general.

---

<sup>192</sup> Cfr. ZARANTE-SALAZAR, Nukak Makú: aproximación Médica, Universidad Xaveriana, Bogotá, 1992.

Se encontró que el 68.17% de la población tiene síntomas respiratorios de los cuales el 66.7% de ellos tienen diagnóstico presuntivo de tuberculosis. Además, el constante contacto con colonos y la dificultad para dar tratamientos adecuados sin sacarlos de su medio ambiente hacen que enfermedades como la tuberculosis y las infecciones bacterianas sean de muy difícil erradicación.

Según la *Expedición Humana* las condiciones de vida tales como la precaria protección al clima, la situación nutricional y los peligros de la selva hacen que estos trastornos respiratorios puedan llevar a la desaparición de los Nukac.

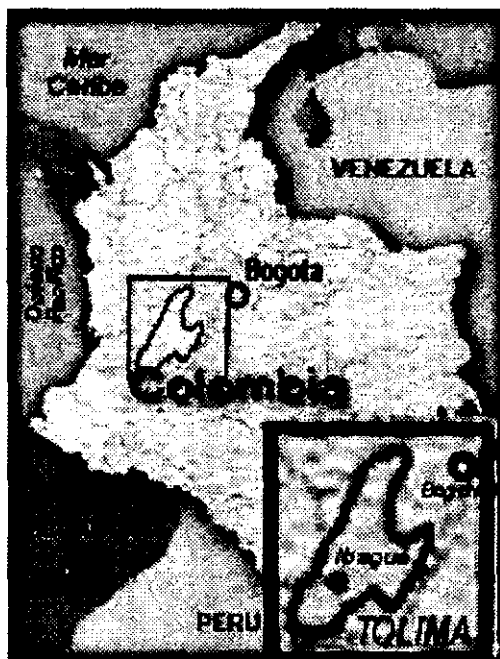
Tales conclusiones confirman la información que atribuye a enfermedades transmitidas por los colonos -especialmente gripe y sarampión- una intensa mortalidad entre los nukac.

Entre los factores de vulnerabilidad se encuentra la presencia en la zona amazónica de las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)*, además, el Ejército Nacional ha utilizado algunos nukac para enseñar técnicas de sobrevivencia a sus hombres, situación que ha sido denunciada por la ONIC, pues convierte a los indígenas en objetivos militares de las FARC.

### Los Pijao (Coyaima - Natagaima)

Aunque racialmente muchos de los habitantes del sur del Tolima conservan en mayor o menor medida los rasgos característicos de la población aborigen, solamente algunas veredas (aldeas) de varios municipios, son identificadas como indígenas Pijao.

**Figura 4.6 Departamento del Tolima**



Estos grupos se encuentran localizados actualmente en los municipios de Ortega, Chaparral, Coyaima y Natagaima, unos en la parte del valle del Magdalena y otros en la cordillera.

En Ortega, sus asentamientos se encuentran preferencialmente en veredas aledañas a los ríos Ortega, Tetuán, Saldaña y Cucuana, veredas de Guatavita-Túa, Vuelta del Río, Chicuambe, Palermo, Palmarosa, Espinalito y Aico.

En la cordillera, sobreviven varias familias en las veredas de Altozano y Llano grande; otras, en el municipio de San Antonio de los Micos.

Todos son agricultores *raizales* que han vivido del cultivo de la tierra, la ganadería mayor y menor, la pesca artesanal y el "barequeo". Muchos de ellos han sido jornaleros itinerantes o han tenido que emigrar y retornar hacia y desde zonas de colonización en los Llanos Orientales y el Magdalena Medio; otros sobreviven del barequeo de oro, en las cuencas del río Saldaña.

En 1607, las condiciones generales de la economía colonial exigían asegurar las vías hacia Cali y Popayán.

La élite colonial de Ibagué, capital de Tolima, encabezada por Alonso Ruiz de Saajosa contribuyó con su experiencia y relaciones a asegurar una alianza político militar duradera entre la administración y los grupos coyaimas y natagaimas del valle del Magdalena contra los indígenas guerreros de la sierra. Esta alianza aseguró el triunfo y el asentamiento de la paz en la región. Conforme a las capitulaciones, la administración se comprometió con los coyaimas y natagaimas a "respetar sus tierras, no reducirlos a encomienda, tasarles impuestos mínimos y respetarles sus cacicazgos"<sup>193</sup>.

Fernando Saavedra -oidor visitador- señaló en abril de 1621 los linderos de los Resguardos Coyaima y Natagaima, lo que produjo traslados de indios y españoles dirigidos a "sanear" la reducción.

A mediados del siglo XVIII, la administración colonial, en su afán de modernizar y expandir la economía, dictó una serie de normas tendientes a apoyar las empresas mineras, agrícolas y ganaderas. Estas medidas afectaron a los indios al ejecutarse la supresión y fusión de Resguardos.

Esta dinámica vino a completarse en la Independencia. En 1832 se dictó un decreto sobre división y repartimiento de Resguardos, el cual recogió las ideas centrales del decreto de Simón Bolívar expedido en mayo de 1820.

---

<sup>193</sup>. TRIANA A., "Los Resguardos Indígenas del Sur del Tolima", en *Encrucijadas de Colombia Amerindia, Op Cit.* p. 101 nota.

En Ortega los trabajos de mensura y adjudicación comenzó a adelantarlos el Juez Político del Cantón del Espinal, desde 1834, segregándose en primer lugar los terrenos destinados al área de población. El censo inicial de indígenas ascendió a 1190.

En las áreas de la cordillera central aparecieron exploradores en busca de quinales. En Ortega se adelantaron traspasos y se hicieron dos importantes segregaciones: El cajón de Macule (en Chaparral) y el alto Ortega. El primero fue segregado en 1869; con una extensión de 4,040 hectáreas, repartida entre 111 comuneros<sup>131</sup>.

La dinámica económica contribuyó rápidamente a desintegrar la unidad social de las antiguas familias indígenas, estructurándose así un poblado ladino, sin rastros de la antigua parcialidad.

A pesar de estas segregaciones la mayoría de las tierras quedó bajo el régimen de resguardo, debido a las continuas interrupciones en las diligencias de mensura y repartimiento.

En 1890, durante el corto gobierno de Carlos Holguín se expidió la Ley 19 que dio un vuelco significativo a la política gubernamental en materia de resguardo y pospuso su división durante 50 años.

Los fiscales del circuito fueron designados como protectores de indígenas y los alcaldes encargados de colaborar en el levantamiento de los padrones y el reconocimiento de los cabildos elegidos por un año.

Pero, mediante una trampa jurídica se neutralizaron los efectos de esta ley. Se informó a los indígenas que los fiscales de circuito no necesitaban poder especial para cumplir su misión protectora frente a los despachos judiciales, pues tal función era de ley. El objetivo era impulsar conciliaciones favorables a los hacendados, por intermedio de los fiscales, a costa de los derechos de los

---

<sup>134</sup> Según diligencias judiciales practicadas el 15 de marzo de 1866 y protocolizadas por instrumento público No. 200 del 24 de septiembre de 1871, en la Notaría del Guamo. Cfr. LADRADOR P. Estudio del problema de indígenas de Ortega, Imprenta Departamental, Ibagué 1953.



comuneros. Sin embargo, se trató de impedir que abogados particulares pudieran defender sus intereses.

Lo anterior obligó al administrador, Purificación Silva, a viajar a Ibagué, junto con una comisión, con el fin de obtener autorizaciones para la reconstrucción del viejo resguardo de Ortega y Chaparral.

En respuesta, el gobernador Camacho expidió una resolución según la cual en el Tolima no había indígenas, pues los que quedaban eran ya civilizados y por tanto no estaban cobijados por el nuevo estatuto:

"La Ley 89 de 1890 sólo rige para los salvajes o se refiere a los restos de los aborígenes del país que están bajo la jurisdicción de las misiones y no las personas quien como los de Ortega, están incorporados en la sociedad civil, llevando la misma vida de los demás civilizados, gozando de iguales fueros, sobrellevando las mismas cargas"<sup>195</sup>.

Como se dijo anteriormente, con el presidente Reyes se reiniciaron los procesos expropiatorios contra los indígenas. Bajo su gobierno se expidió una ley por medio de la cual se autorizaba a efectuar desalojos de predios ocupados por campesinos, denunciando los presuntos propietarios "blancos" invasión, cuestión que sólo se podía suspender con la exhibición de un contrato de arrendamiento<sup>196</sup>. Además, por medio de la Ley 55 de 1905 fue confirmada la declaratoria judicial de vacancia de los globos de terreno conocidos como Resguardos de indígenas y cedidos a los municipios, respetando los derechos de los indios residentes en ellos.

En 1917, comenzaron diversos levantamientos campesinos e indígenas. Al sur de Tolima habían llegado desde el año anterior algunos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y del Cauca, en procura de solución unificada a

<sup>195</sup> Citado por TRIANA, *Op. Cit.*, p. 106.

<sup>196</sup> Ley 57 de 1905.

sus problemas. En efecto, Quintín Lame<sup>197</sup> tenía la idea de promover un levantamiento indígena para recuperar los Resguardos. Al parecer, a comienzos de 1915 estuvo en Bogotá buscando títulos en los archivos y haciendo entrevistas con funcionarios del gobierno del Presidente José Vicente Cancha. A su regreso hizo contacto con los comuneros de Ortega y Chaparral. Radicado en Tierradentro, se dedicó a preparar el levantamiento, el cual fue develado por las autoridades, quienes lo encerraron en la cárcel durante nueve meses. Al año siguiente intentó levantarse nuevamente, pero también fracasó por la delación de Pío Coyo. En esa época se promovieron diversas invasiones a haciendas tradicionales.

El 16 de marzo de 1916 se creó el Consejo Supremo de Indios, en el sitio de Llano Grande, fracción de Loaní-Toí bajo la presidencia del indígena páez, de Totoró José Gonzalo Sánchez<sup>198</sup>.

En 1919, el presidente Marco Fidel Suárez sancionó la Ley 104, una de las más drásticas emitidas por el Congreso contra los Resguardos. Dicha ley fue complementada por el Congreso con la ley 32 de 1920 y la ley 38 de 1921. Tales normas autorizaron a los consejos Municipales para resolver todo lo relativo a los Resguardos y presentar las demandas sobre división de los terrenos ante el juez de circuito respectivo; los indígenas sin abogado podían ser representados por el fiscal del Tribunal Superior.

El incipiente movimiento indígena creció. En un importante acto democrático, las comunidades de Ortega, Chaparral, Coyaima, Natagaima y Caguán dieron poder general a José Gonzalo Sánchez para demandar ante la Corte Suprema de Justicia la exequibilidad de tales leyes.

En controvertido fallo, la Corte negó el 30 de octubre de 1925 las peticiones de la demanda y declaró constitucionales las mencionadas leyes,

---

<sup>197</sup>. Es de destacarse el papel de Lame, quien viaja a la Sierra, con la visión de integrar un movimiento nacional, que supera las diferencias tribales. Siempre se buscó en primera instancia el recurso de la ley, misma que no fue respetada por la sociedad mayoritaria que la hizo.

<sup>198</sup>. Cfr. TRIANA A., *El caso del Gran Resguardo de Ortega y Chaparral*, Bogotá 1977, p. 18.

alegando el derecho del legislador de dividir los Resguardos, de conformidad con el Decreto del Libertador de 1820 y por razones de orden público<sup>199</sup>.

El 20 de julio de 1920 llegó del Cauca a Ortega Manuel Quintín Lame Chantre. Había luchado y perdido batallas, en 1915 y 1916, frente a la oligarquía caucana. La comunidad de Ortega lo eligió como su jefe supremo.

Con la fundación, en 1925, del Partido Socialista Revolucionario, las organizaciones indígenas se acercaron más a las luchas populares de la época. María Cano e Ignacio Torres Giraldo viajaron a la zona e hicieron contacto con las comunidades y con Lame. En 1928, éste intentó lanzarse al Senado de la República. Su derrota y la llegada de nuevos activistas de Girardot y Natagaima, provocó el aislamiento paulatino del caudillo.

Durante el gobierno del presidente Eduardo Santos, se reconoció por fin el trabajo de Lame y se ordenó la elección del cabildo del gran resguardo de Ortega y Chaparral el 10 de enero de 1939, ante el asombro de las autoridades departamentales del Tolima.

Las autoridades de Ortega con el apoyo de las autoridades departamentales se aprestaron a luchar por la conservación de su poder y su hegemonía. Se iniciaron procesos ejecutivos por falta del pago de impuestos prediales de los lotes indígenas y la tesorería de Ortega comenzó a rematar parcelas desacreditando la labor de Quintín Lame:

"La constante preocupación del Señor Lame por los aborígenes de este lugar ...es porque está verificando un negocio de pingües utilidades personalistas. Vive de este como el suscrito del sueldo que devenga como secretario de Ejecuciones Fiscales. Despertó entre los indígenas haraganes, que hoy se encuentran en la miseria por indolentes e imprevisores la bella ilusión de que el Estado les va a entregar las tierras que otros compraron y han hecho prosperar a costa de sudor y privaciones. Lo primero que hizo para conseguir esta creencia, fue engañar a las Altas Entidades Oficiales en el entendido de

---

<sup>199</sup> Cfr. TRIANA A., "Los Resguardos Indígenas del Sur del Tolima", *Op. Cit.*, p. 109.

que ellas aceptaran que esto era resguardo de indígenas; conseguido esto comenzó a entablar la correcta marcha de la administración municipal<sup>200</sup>.

Con la expansión de cultivos comerciales en el plan del Tolima y otras regiones del país en la década de los años sesenta, los jóvenes comenzaron el ciclo como recolectores itinerantes y viajaron a la cordillera a recoger café o al plan, alquilados como recolectores de algodón. El grueso de la comunidad se quedó en aquellos lotes de menor calidad.

En 1977, Joaquín Timoté fue asesinado de un tiro de escopeta, propinado por un hijo del terrateniente Angarita<sup>201</sup>. Esta muerte motivó la proceso reunificación de las comunidades de Ortega, las cuales comenzaron a organizar encuentros, propiciados además por el ambiente agrarista que despertaba la reforma agraria.

El movimiento indígena del Tolima, al calor de una nueva coyuntura, favoreció la recuperación de varias fincas a través de la toma de tierras. Fue precisa la intervención del *INCORA*, aunque su intervención inicialmente no pretendía resolver ningún problema, de hecho radicalizó el conflicto enfrentando a los campesinos con los indígenas:

"La Caja Agraria, le dijo a la gente: «Si se consideran dueños ¿por qué no encierran? ¡Métnle alambre y separen lo de cada uno!». Nos metieron la individualidad y era para comprar luego tierras del resguardo, como ocurrió después. El *INCORA* luego vino a rematar el proceso a través de las adjudicaciones individuales en 1980<sup>202</sup>.

En 1980, el movimiento indígena resurgió en gran medida a partir del Primer Encuentro Indígena Nacional, efectuado en la comunidad de Lomas de Ilarco. A este encuentro concurren delegados de todo Colombia así como

<sup>200</sup> Citado por TRIANA, *Op. Cit.* p. 116.

<sup>201</sup> El juzgado Primero Superior del Espinal, mediante sentencia confirmó la absolución del enjuiciado. El jurado consideró que Angarita había obrado en defensa de su vida. Cfr. TRIANA, *Op. Cit.* p. 121

<sup>202</sup> Entrevista con Agustín y Aniceto Palomino, citado por TRIANA, *op. cit.*, p. 122.

delegados indígenas de Venezuela, Ecuador y Panamá<sup>203</sup>. Sus conclusiones se convirtieron en el eje programático de la futura organización a nivel nacional, la ONIC (1982), con las demandas de Recuperación de los derechos, cultura, organización y autonomía.

## NATAGAIMA

Particularmente interesante es el caso de los Natagaima. Su historia es paralela y similar a las de los Coyaima de Ortega y Chaparral, la delimitación de su resguardo se legalizó y entregó en la misma fecha que el de los coyaimas, por el visitador Fernando de Saavedra, el 24 de abril de 1621.

Tras la Independencia, el entonces Estado del Tolima estaba interesado en facilitar los trabajos de construcción del ferrocarril, los cuales se hacían por el sistema de contratistas, a quienes se les pagaba con baldíos a razón de 100 hectáreas por cada kilómetro de vía férrea construida.

El 6 de marzo de 1882, el poder ejecutivo del Estado expidió un decreto por medio del cual urgía la división de los Resguardos existentes ordenados a las alcaldías acelerar los trabajos de empadronamiento y deslinde.

El proceso de concentración en favor de la mediana y grande propiedad fue un fermento para la campaña gaitanista. Esta agitación llegó a Coyaima, Chaparral y Natagaima, centros que, a la muerte de Jorge Eliécer Gaitán, fueron convertidos en eje de la movilización armada en el sur del Tolima entre los días 9 y 19 de abril de 1948<sup>204</sup>.

En Natagaima se nombró un comité cívico revolucionario integrado por pequeños comerciantes y empleados públicos. Se procedió a detenciones de conservadores, rondas y expropiaciones y la conformación de destacamentos armados para la defensa "contra posibles o imaginarios ataques procedentes de

---

<sup>203</sup> . Este encuentro fue organizado y financiado por Funcol, con la colaboración de Trino Morales, Alfonso Capera, Bienvenido Arroyo, Gilberto Molato, G. Tascón y las comunidades de Tinajas y Lomas de Ilarco.

los alrededores. Los indígenas involucrados en los diferentes bandos fueron víctimas de la guerra.

Con la llegada del Frente Nacional en la década de los años sesenta, la estrategia del gobierno en el campo cambió. Por una parte, el ejército comenzó a cumplir funciones civiles; se activaron programas de distinto orden como la acción comunal y la reforma agraria.

El ejército comenzó acciones represivas en zonas afectadas por la violencia y campañas cívico-militares, el *INCORA* intervino a su vez en el Tolima, principalmente en la región oriental y sur con la creación de los proyectos Cunday y Espinal. Se hablaba de presionar la reforma agraria. Algunos campesinos comenzaron a relacionarse y los líderes a surgir de las asociaciones de usuarios.

Se programó una reunión en la vereda Guasimal, para tratar el tema de la tierra. Allí se expuso la idea de recuperar parte de las tierras acaparadas; esa idea se extendió y comenzaron a tomar fuerza las asociaciones de la ANUC. A nivel nacional se programaron tomas de tierras. En febrero de 1971 hubo tomas en más de 700 fincas. El *INCORA* se vio obligado a venir y se acordaron plazos para la entrega de la tierra. También, desde 1971, se habían organizado los indígenas del Cauca en el Consejo Regional Indígena.

En 1975, se organizó en Aguafría, Coyaima, el primer encuentro de indígenas del sur de Tolima, al que asistieron representantes de los cuatro municipios. Como conclusiones y tareas se acordó reiniciar la recuperación de los Resguardos, elegir cabildos e impulsar la organización en todas las comunidades.

---

<sup>224</sup> . Cfr. SÁNCHEZ C. Los días de la Revolución. Gaitanismo y 9 de abril en provincia, Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán, Bogotá 1983. p. 43.

### La acción del Programa Indígena RED-PMA en Tolima

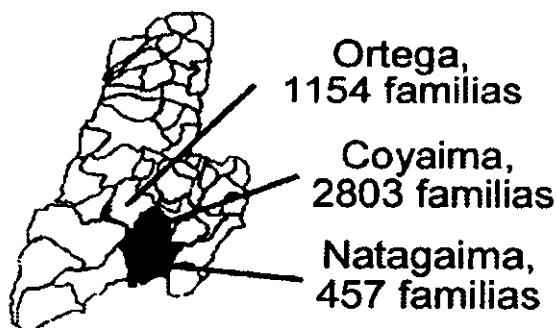
El Programa Indígena RED-PMA se propuso cinco objetivos para los proyectos de desarrollo que se vienen realizando en el Sur del Tolima con las comunidades Pijao; se trata de los siguientes:

"Objetivo 1. Apoyar la conversión de cultivos transitorios agroindustriales riesgosos por cultivos permanentes y otras alternativas de producción, por el alto riesgo y baja sustentabilidad que conllevan los cultivos como algodón, sorgo y arroz"<sup>205</sup>.

A este objetivo corresponden 12 proyectos de frutales, principalmente limón y mango, en los cuales se invirtieron 109.3 millones de pesos en crédito (unos cien mil dólares), más 20 millones aportados por las comunidades. También se aportaron 2640 raciones de alimentos por trabajo para infraestructura de apoyo a la producción: drenaje, riego y una planta procesadora de frutas.

Figura 4 .7

### DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Programa Indígena RED-PMA



"Objetivo 2. Implementar cambios en el sistema de producción ganadera hacia la ganadería de doble propósito, haciendo uso de los recursos disponibles con

<sup>205</sup> Cfr. Red de Solidaridad Social, *Programa Indígena: multiculturalismo y gestión del desarrollo*, Op. Cit. p. 13-15.

mayor eficiencia y buscando abastecer de carne y leche la microregión, según los niveles de capacidad agroecológica y de manejo de las tierras".

Este objetivo se concreta en la ejecución de 26 proyectos de ganadería por valor de 603.3 millones de pesos en créditos y de 154.9 millones aportados por las comunidades, que corresponden a un 125% de lo programado. Este proyecto contó con 3690 raciones de alimentos por trabajo para el establecimiento de sistemas agroforestales.

"Objetivo 3., Apoyar a las organizaciones de base en la comercialización y, o transformación de la producción regional".

Este objetivo corresponde a dos proyectos referidos a la comercialización de plátano cachaco y su hoja, por valor de \$10 millones en créditos y 2.5 millones aportados por la comunidad, lo que constituye apenas el 14.8% de lo presupuestado. Además se había propuesto la formulación de un proyecto de mercadeo y agroindustria que no fue posible ejecutar. Se ejecutaron 640 jornales destinados a infraestructura vial.

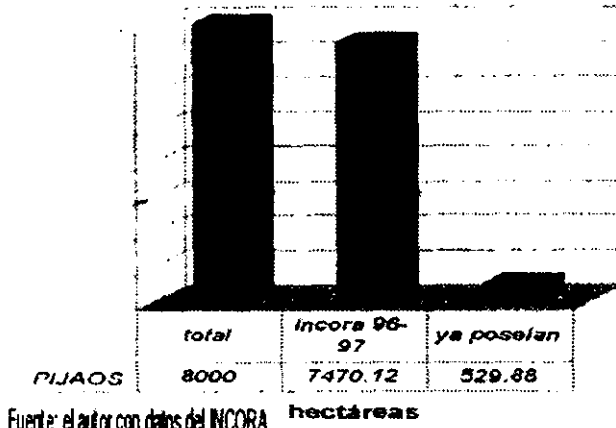
"Objetivo 4. Apoyar a las comunidades en la organización y administración de programas de unidades productivas".

Se requiere una visión más amplia del territorio donde se reproducen diferentes formas de propiedad de la tierra que pueden ser complementarias, permitiendo identificar que al concepto de unidad productiva y de finca se debe sumar los espacios veredales donde se asientan las comunidades. "Objetivo 5. Establecer proyectos para solucionar las necesidades de educación, compensación y mitigación ambiental de acuerdo con la zonificación existente y la oferta ambiental del predio y la región".



Figura 4.8

**DOTACION DE TIERRAS A LOS PIJAO**



Los problemas ambientales se derivan del uso intensivo mecanizado de las fincas, junto con las condiciones climáticas del bosque tropical.

Para ello se cuenta con un convenio con *Cortolima* para ofrecer servicios de educación ambiental y acciones comunitarias de mitigación de los impactos ambientales. Se ejecutaron 17,820 raciones en este rubro.

### Quillacinca-Pasto

Los indígenas Pasto Quilla-Cinga constituyen junto con los Guambianos, Kwaiker, Mallamuez y Colimba la familia Barbacoas, de la gran familia lingüística Chibcha. Habitan en el Macizo Andino en los límites entre Colombia y Ecuador. Se caracterizan por un alto grado de aculturación y desempeño de actividades agrícolas.

La región que habitan es montañosa con pluviosidad elevada y clima frío. La vegetación es exuberante y cuenta con variadas especies que conforman una unidad de selva pluvial. La población se encuentra concentrada entre 500 y 1500 metros sobre el nivel del mar.

Figura 4.9 Ubicación de los Pasto



Se encuentran en los departamentos del Cauca y Nariño distribuidos en 20 comunidades. El total de individuos asciende a 41,000 pertenecientes a 7,982 familias, conforme a las proyecciones del DANE-DGAI-DNP para

1997<sup>206</sup>. Ocupan un territorio de 89,993 has. distribuido entre 19 resguardos: Mayasquer, Chiles, Panam, Cumbal, Muellamues, Guachucal, Colimba, Carlosama, Pastas, Ipiales, Yaramal, San Juan, Males, Potosí, Tuquerres, Yascual, Guachaves, Sande y Mallama.

Cuadro 4.4 Distribución de los Pasto

MUNICIPIO	COMUNIDAD	FAMILIAS	HABITANTES
Aldana	Aldana	303	1518
Carlosama Cuaspud	Carlosama	540	3088
Cordoba	Cordoba	853	4266
Cumbal	Chiles	462	2311
Cumbal	Cumbal	1717	9322
Cumbal	Mayasquer	136	679
Cumbal	Panam	330	1650
El Tablón	Aponte	204	1024
Guachucal	Guachucal	406	2033
Guachucal	Colimba	300	1500
Guachucal Ipiales	Muellanues	785	4010
Ipiales	Ipiales	300	1500
Ipiales	San Juan	435	2176
Ipiales	Yamala	150	600
Mallama	Yaramal	185	928
Potosi	Mallama	105	427
Santacruz	Potosi	154	787
(Guachaves)	Guachaves	210	1058
Tuquerres	Tuquerres	157	928
Tuquerres	Yascual	250	1262

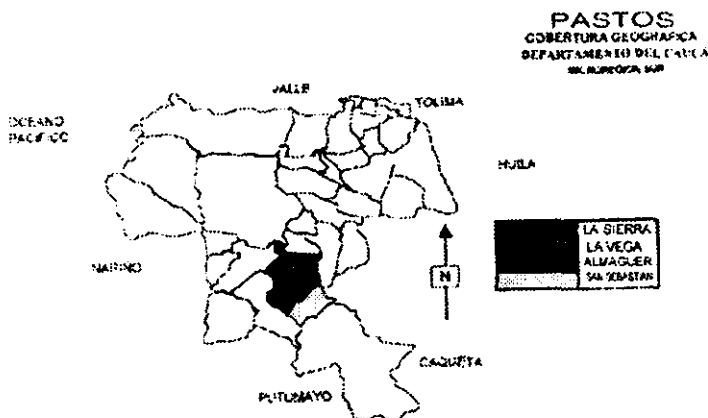
La tenencia de la tierra está concentrada en mediana y gran propiedad entre no indígenas, a pesar de que los resguardos indígenas fueron fundados en el siglo XVI.

La lucha por la recuperación de tierras fue el primer paso para trascender las relaciones de dominación de los mestizos. A su vez se fortaleció el Derecho Mayor (la normatividad y valores propios). El *INCORA* otorgó fincas en un momento, pero recientemente los Pasto se están organizando para

<sup>206</sup> . Ministerio del Interior, Pueblos Indígenas de Colombia, *Op. Cit.*

comprar tierras que después son sumadas al resguardo. No obstante hay líderes que han fortalecido su posición gracias a la dotación de tierras. Entre el pasto se da la posesión individual de tierras a la vez del aprovechamiento de terrenos comunitarios, en este caso se constata que mientras las tierras privadas son aprovechadas ampliamente, las comunitarias quedan subutilizadas.

**Figura 4.10 Municipios Pasto**



La ganadería fue introducida por los grandes propietarios y actualmente ha sido apropiada por los indígenas a raíz de que entre 1977 y 1983 una misión holandesa inició la sustitución de la papa para orientar la producción a la leche, iniciando un proceso de deforestación, lo que supuso abandonar su cultivo tradicional. Se argumenta que hay muchos riesgos en su cultivo, especialmente por las heladas, y la variabilidad de los precios (controlados por los intermediarios de las ciudades cercanas) mientras que las vacas son más seguras.

La recuperación de la tierra comenzó en 1987 cuando fue electo gobernador Libardo Ramiro Muñoz, en asambleas se acordó como objetivo la

recuperación y comenzaron la toma de tierras. La beligerancia en la lucha por la tierra les ganó el ser incluidos en 1988 entre los beneficiados por el PNR, al reconocer a Nariño como zona de violencia, entonces comenzó la dotación de alimentos por trabajo y el *INCORA* adquirió tierras para asignar a los resguardos.

### **Condiciones de vulnerabilidad y pobreza**

Entre los municipios que integran la zona Pasto, Guachucal, Cumbal y Cuaspud, "Cumbal concentra el 28.4% de la población total y recibe el 34% de las transferencias. Tiene el 88% de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)"<sup>207</sup>. La violencia política también es un componente de las condiciones de vulnerabilidad, ya que los indígenas se encuentran entre intereses diversos, por ejemplo, el 7 de noviembre de 1996 fue asesinado en Gobernador indígena de Tuquerres Gerardo Estrada Yaspuesan a manos de guerrilleros del ELN.

### **Pastos y Programa Indígena RED-PMA**

El *Programa Indígena RED-PMA* se desarrolla en dos microregiones, la primera es llamada el Gran Cumbal y corresponde a los resguardos Pastos de Chiles, Panán, Cumbal, Guachucal, Muellamues, Colimba y Carlosama.

La segunda está habitada por Ingas en el municipio de El Tablón de Gómez, en los resguardos de Aponte, Guachavés y Mayasquer, donde no hay producción lechera, sino de maderas y de cultivos ilícitos, además de que tienen "baja presencia institucional y difícil acceso"<sup>208</sup>. Los suelos están desgastados tanto por la ganadería como por el monocultivo de papa.

La pieza principal del programa en esta zona es la constitución de la *Cooperativa Lechera Indígena El Sol de los Pastos*.

<sup>207</sup>. Hernán Delgado, experto regional, citado en *Identidad en el Territorio de los Pastos*, construyendo la diferencia, documento inédito, p. 8.

<sup>208</sup>. Red de Solidaridad Social, *Programa Indígena: multiculturalismo y gestión del desarrollo*, Op. Cit. p. 8.

El proceso constitutivo incluyó 31 reuniones entre los diferentes resguardos Pasto de la zona y con la participación de 1263 personas (0.3% del total de Pastos), de ahí se escogieron líderes que apoyaran en la promoción y capacitación<sup>209</sup>. Se acordó que ingresarían como asociados solamente los siete cabildos indígenas, los indígenas de esos siete resguardos productores de leche. Los miembros fundadores resultaron siendo 104. Se elaboró un reglamento de administración y una junta de vigilancia.

Se analizaron las zonas de recaudo de leche y las vías de comunicación. Se consideró habilitar dos plantas: Santa Margarita y Poma, para lo cual se usaron recursos de la RED por 90 millones de pesos en febrero 1996. También se ponderó la capacidad de la cooperativa mediante un censo que arrojó un número de productores de 2854 y una producción de 40,925 litros de leche<sup>210</sup>. La Cooperativa comenzó a funcionar en octubre de 1996 con el acopio de 5000 litros diarios que para 1997 sumaban ya 14000, los socios habían aumentado a 1200 y el promedio acopiado por socio pasó de 10 a 11.25 litros<sup>211</sup>.

El SATI está elaborando un proyecto para un fondo rotatorio de crédito por un total de cien millones de pesos, mismos que según intención de los indígenas serían destinados a la adquisición de vacas.

Entre los desafíos productivos también se encuentra la mejora de la calidad de la leche, y combatir los intentos de algunos por adulterarla o reducir las normas sanitarias.

La asociación cooperativa no forma parte de los usos y costumbres de los Pasto, además que se trata de una figura formalmente subordinada a siete cabildos, de ahí que se de una tensión entre usos y costumbres y lógica del mercado. Por ejemplo, para mantener la igualdad entre los resguardos se rotan los cargos de la cooperativa, situación que afecta la continuidad de procesos y requiere una capacitación constante del personal.

<sup>209</sup> FUNDAEMPRESA. Proyecto Cooperativa Lechera Indígena el Sol de los Pastos "COLINA". Informe de Fundaempresa. Primera asamblea General de Asociados, Santa Margarita, 30 de marzo de 1996, mimeo.

<sup>210</sup> Idem.

Conforme a la *RED* la zona del Gran Cumbal permite la focalización del componente de Alimentos por Trabajo orientándolo a: mitigación del impacto de la actividad ganadera protección de las fuentes de agua apoyo a la infraestructura de acopio y distribución.

En 1996 se programaron 92,200 jornales, de los cuales se ejecutó el 67% y de los \$677,394,000 pesos (equivalentes a aproximadamente US\$670,000) se ejecutaron \$377,023,000 pesos, es decir el 55.7% de lo programado<sup>212</sup>. Estos recursos se canalizaron a los siguientes proyectos:

- Proyecto lechero de la Cooperativa Indígena el Sol de los Pastos. El proyecto se propuso varias etapas:  
acopio y comercialización de leche en caliente mediante centros de acopio.
  - a) Enfriamiento, pasteurización y mercadeo de leche, en la Planta Santa Margarita.
  - b) Producción y mercadeo de derivados lácteos, con un segundo módulo de la planta.

El proyecto ha recibido créditos por \$278.945 millones, 19,060 jornales por valor de \$63.727 millones y ha operado con una rentabilidad del 5.96% desde su puesta en marcha el 1 de octubre de 1996 con ganancias netas acumuladas de \$6,250,740.

- Proyecto de comercialización de bienes básicos. El 14 de febrero de 1997 se estableció la primera tienda comunitaria comercializadora de alimentos básicos, para completar una en cada resguardo en la actualidad, conforme al *Plan Microregional de la RED*, estas tiendas tenían en 1997 una venta promedio mensual de 35 millones de pesos (30 mil dólares). Las cuatro

---

<sup>211</sup> Programa Indígena RED-PMA, *Plan Microregional Nariño 1997*, mimeo, p. 8.

<sup>212</sup> Red de Solidaridad Social, *Programa Indígena: multiculturalismo y gestión del desarrollo*, Op. Cit. p. 8.

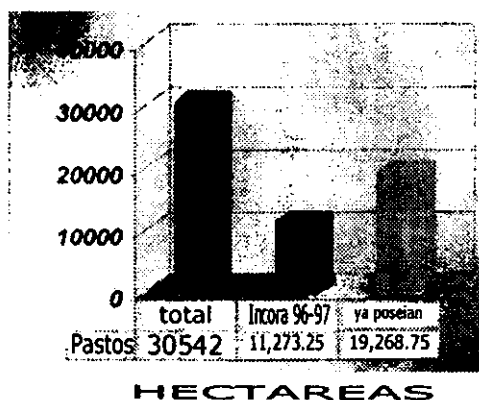
primeras contaron para echarlas a andar, con créditos por 77,669.3 millones de pesos (unos 75 mil dólares).

Con los fines de análisis ético de esta investigación conviene considerar los objetivos regionales fijados por la RED-PMA para esta microregión:

- Propiciar las condiciones que posibiliten la construcción de una "Empresa Indígena" regional que opere basada, en principios tradicionales y empleando tecnologías de avanzada.
- Propiciar procesos que consoliden la imagen corporativa indígena competitiva que permitan una ventajosa articulación al mercado<sup>213</sup>.

Figura 4.11

### Dotación de tierras a los pasto



Fuente: el autor con datos del INCORA

<sup>213</sup> . *Ibid.* p. 11



La dirección del *Programa Indígena de la RED* da cuenta de las contradicciones técnicas y de poder suscitadas al interior de la Cooperativa en el documento titulado "El Churo de la Cooperativa". Existen cuatro "autoridades" de facto: el gerente, el consejo, los gobernadores de los siete cabildos y los técnicos del programa. ¿Quién toma las decisiones?

Los gobernadores quieren defender su posición como representantes del pueblo Pasto y no aceptan que el gerente pueda sustituirlos o arrebatárles autoridad, "en esta situación, él se siente inseguro. No tiene tampoco plena claridad sobre cuales son sus funciones" (sic)<sup>214</sup>. Los técnicos opinan en función de la viabilidad del proyecto, pero su opinión puede diferir mucho de la de las autoridades tradicionales.

Frente a estas contradicciones, el documento concluye que "se hace necesaria una discusión y concertación con quienes manejan el poder dentro de la cooperativa (gobernadores, consejales, gerente, líderes) para hacerles evidentes las contradicciones en su interior y poder establecer líneas de trabajo y compromiso conjuntos"<sup>215</sup>. Lo cual no deja de aparecer como una acción tutelada y directiva por parte de los operadores del Programa. También hay que considerar el reconocimiento expreso de que no se está apoyando sino a los resguardos más fuertes y organizados:

"es necesario reconocer que apoyamos a los resguardos mas fuertes, aquellos que manejan mas recursos de transferencia, tradición fuerza organizativa y política, resultado de los procesos de lucha y recuperación de la tierra que han venido liderando precisamente los siete resguardos que conforman la Cooperativa" (sic)<sup>216</sup>.

También se reconoce la distorsión de la costumbre del trabajo comunitario en las mingas, hoy dice Luis Eduardo Zúñiga, un exgobernador

<sup>214</sup> . Red de Solidaridad Social, *El Churo de la Cooperativa, Informe de Monitoreo e Evaluación*, documento inédito, p. 8.

<sup>215</sup> . *Ibid.* p. 12.

indígena "los alimentos se han vuelto una costumbre en la gente. Estamos acostumbrados. Y la gente no trabaja si no hay paga. Si no les pagan con alimentos la gente se pone brava con el Cabildo y ya no obedecen al mando de hacer un camino o otra actividad sin jornales" (sic)<sup>217</sup>.

La cooperativa choca con su escaso interés por el lucro, los cargos tradicionales se desempeñan *ad honorem* y las parcelas garantizan lo necesario para vivir, de ahí que la cooperativa no haya sido vista, al menos inicialmente, como un medio de enriquecimiento. Por otra parte, la cooperativa es vista con simpatía y esperanza por los Pastos como un elemento que les permite ganar autonomía y por lo tanto como un componente de sus reivindicaciones.

Además, la cooperativa no es un puro ejercicio mercantil, también tiene un componente político en la medida en que las concesiones políticas necesarias son presentadas por los cabildos indígenas. Como dice Valentín Cuaical del resguardo Cumbal: "Hoy en día hay un indígena nuevo dispuesto a participar en los servicios que el gobierno ha creado para ellos"<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Red de Solidaridad Social, *Identidad en el territorio de los Pastos: construyendo la diferencia*, documento inédito, p. 15.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 17

<sup>218</sup> Citado en Red de Solidaridad Social, *El primer espejo de los empresarios del Sol: crónicas de la realización y presentación de los videos en las tierras de los Pastos*, Documento inédito.

## U'wa - Tunebos

Los U'wa son denominados frecuentemente como Tunebos, sobrenombre que les fue dado por los misioneros a fines de la colonia. En su proceso de recuperación étnica y cultural este pueblo indígena ha reivindicado como su nombre U'wa, que significa "gente inteligente que sabe hablar".

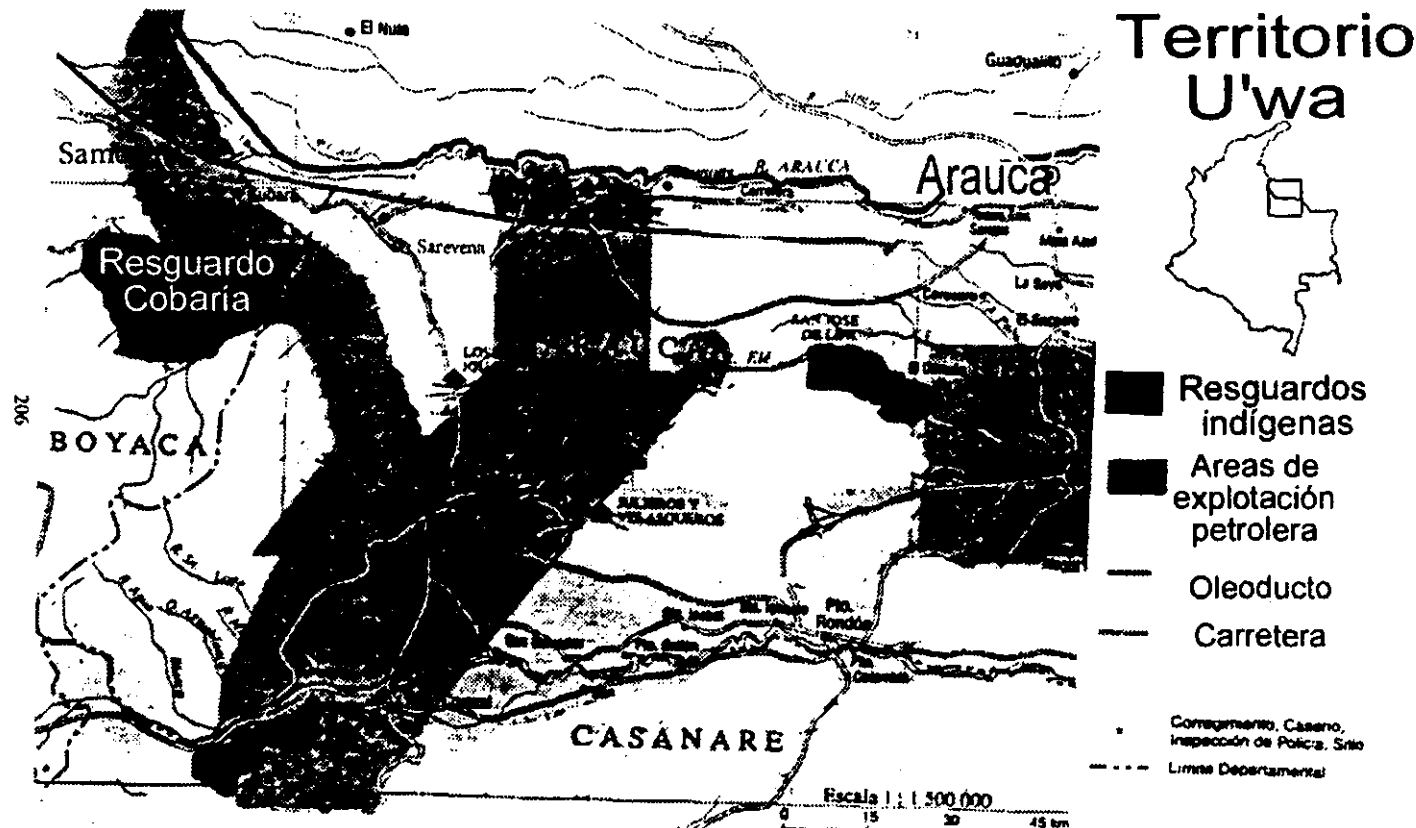
El pueblo indígena U'wa, está constituido aproximadamente por 3380 personas, conforme a las estimaciones de DANE-DGAI-DNP<sup>219</sup>.

**Cuadro 4.5 Comunidades U'wa**

Departamento	Municipio	Comunidad	Familias	Individuos
Arauca	Saravena	Chivaraquía	15	64
Arauca	Saravena	Mejias	5	24
Arauca	Saravena	Playas Bajas	6	49
Arauca	Saravena	San Joaquín	6	31
Arauca	Saravena	Sta. Ma. Pérez	8	28
Arauca	Saravena	Satoca - San Miguel	30	160
Arauca	Saravena	Uncasias	18	84
Arauca	Tame	Alto Cabalalia	3	15
Arauca	Tame	Angostura	18	80
Arauca	Tame	Calafitas	30	170
Arauca	Tame	Fortuí	24	115
Arauca	Tame	Sabanas del Curipao	8	47
Arauca	Tame	San Salvador	4	12
Boyacá	Cubará	Cobaría-Tegría	234	1183
Boyacá	Cubará	Barrosa	32	195
Boyacá	Cubará	Teuretes- Agua Blanca	126	207
Boyacá	Guicán	Bocotá	65	390
Casanare	Sacama	Chaparral y Barro Negro	32	150
Norte de Santander	Chitaga	La mulera y Cascajal	15	75
Norte de Santander	Chitaga	Tabatinga	12	60
Norte de Santander	Toledo	Segovia y Uncacia viejo	15	70
Norte de Santander	Toledo	Tamarana- La laguna	20	132
Norte de Santander	Toledo	Uncacia viejo	7	35

<sup>219</sup> . Ministerio del Interior, *Pueblos Indígenas de Colombia, Op. Cit.*

Figura 4.12 Territorio ocupado por los U'wa.



La comunidad U'wa está compuesta por distintos clanes cada uno de los cuales tiene un dialecto propio y especificidades culturales que lo distinguen de los demás. En la actualidad sólo quedan tres clanes: los Kubaruwa (Cobaría), los Kaibaká (Bókota) y los Tagrinuwa (Tegría), en tanto que los restantes grupos sobrevivientes, es decir los Ñithkaya (Unkaria), Bahiyakuwa (Sinsiga) y Rikuwa (Aguablanca) sobreviven en la forma de familias más o menos dispersas. Los Bethuwa (Pedraza), Binbirá y Ruba (Gúicán) se extinguieron.

Pueblo fundamentalmente de agricultores, a lo largo del ciclo agrícola habitan y explotan estacionalmente tres zonas altitudinales diferentes: la zona de tierras bajas, el piedemonte, y la montaña. En las dos primeras zonas se cultiva yuca, maíz y coca (consumida con fines religiosos); se recolecta miel y se caza y pesca. En la zona de montaña el principal producto agrícola es el maíz, y además se recolectan frutos silvestres y se caza.

El llano, sin ser una zona de residencia tradicional, es un lugar donde realizan intercambios- alucinógenos y conchas de collares para las mujeres. De las tierras altas del altiplano y el páramo, actualmente ocupadas por colonos, obtienen sal, mantas y algunos elementos de su parafernalia tradicional.

En 1974 los clanes Kubaruwa, Kaibaká y Tagrinuwa obtuvieron títulos legales de sus tierras, títulos que fueron ratificados en el año 1976 y ampliados en 1987. Sin embargo, los U'wa siguen exigiendo al Estado colombiano el reconocimiento y ampliación de un Resguardo U'wa único. Los U'wa tienen conciencia de un área mucho más grande de la que actualmente habitan.

Según su cosmogonía, Sira padre tutelar y creador del mundo, trazó una línea imaginaria, conocida como Kera Chikara, alrededor de la Sierra Nevada del Cocuy para delimitar el Territorio U'wa, al tiempo que les encomendaba la tarea de su protección para, de esta forma, garantizar el equilibrio del universo. Eso es muy claro cuando expresan que "la tierra tiene cabeza, brazos y piernas, y el Territorio U'wa es su corazón, el que sostiene el universo; si se desangra no puede seguir dando vida al resto del cuerpo".

En la memoria colectiva de los U'wa existe también una delimitación de su Territorio histórico, con base en un eventual resguardo dejado por Simón Bolívar, cuyos límites comprenden "desde el boquerón de Cardenillo al norte, en el nacimiento del río Bojabá, se sigue una línea recta hasta el nacimiento del río Casanare, continúa por las márgenes de éste hasta las cabeceras del río Cravo, de ahí se sigue aguas abajo hasta su desembocadura en el río Arauca, por éste río continúa hasta encontrar la desembocadura del río Catují (ubicado en territorio venezolano), se sigue por éste hasta llegar a un punto que da en línea recta a La Legía, abajo de Pamplona, de ahí en línea recta hasta el Cerrito y de ahí al punto de partida"(sic)<sup>220</sup>. Sin embargo, a pesar de la legitimidad de la delimitación territorial de los U'wa, legalmente no existen los títulos que la validen ante el Estado colombiano.

Los actuales asentamientos U'wa, se encuentran en las siguientes condiciones:

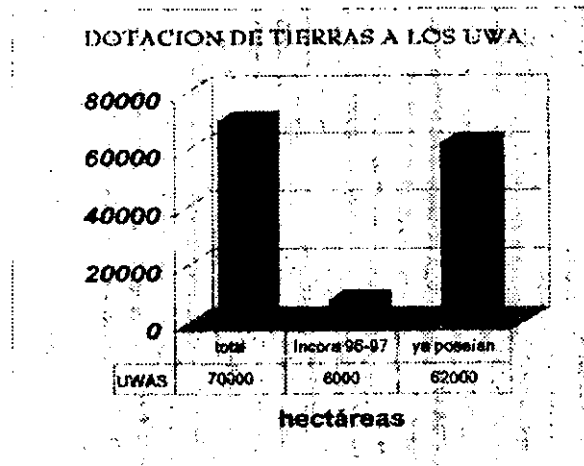
En Boyacá se localizan en los municipios de Güicán y Cubará: En Güicán se ubican los asentamientos de Bachirá y Sinsiga, en tanto que en Cubará, se encuentran las comunidades de Cobaría, Tegría, Bókota, Rinconada, Rotarbaría, La Barrosa, Aguablanca y Tauretes. En este último municipio se encuentra el *Resguardo de Cobaría*, creado por la Resolución del INCORA No. 081 del 10 de agosto de 1974, con una extensión de 51,155 has. y posteriormente fue ampliado en 10 mil has. mediante resolución del INCORA No. 59 de 1987, para conformar finalmente el Resguardo Cobaría-Bókota, y la Reserva Tauretes-Aguablanca, creada mediante Resolución del INCORA No. 0138 del 14 de diciembre de 1979, con una extensión de 8 mil has.

En Norte de Santander, se encuentran asentados en los municipios de Toledo y Labateca, conformando las comunidades de La Laguna, Cascajal, La Mulera, Unkasia, Tamarana, Segovia y Tabatinga.

<sup>220</sup>. Cfr. PEREZ FONSECA A., *Proceso de Socialización en los Niños Indígenas U'wa*, Tesis de Grado de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994.

En Santander hay asentamientos en el municipio de Concepción donde se encuentran las comunidades de Concepción y Támara.

Gráfica 4.13



En Arauca se localizan en los municipios de Saravena, Fortul y Tame: En Saravena se encuentran los asentamientos de Chivaraquí, San Miguel, Unkaría, Calafitas 1 y 2, Playas de Bojabá y Satoca, en Tame se ubican los asentamientos de Angostura y Curripao, en tanto que en Fortul se localizan los asentamientos de Buitrago, Surquesía, Royatá y Crobariza. Es en jurisdicción de Tame donde se encuentra el Resguardo de Angostura, creado por la Resolución del *INCORA* No. 40 del 3 de julio de 1986; con una extensión de 3.282 has.

En Casanare se ubican en el municipio de Hato Corozal, donde se encuentran los asentamientos de Corozo, Campohermoso Barronegro, Chaparral y Curripao. Aquí se localizan el Resguardo de Chaparral y Barronegro, creado mediante Resolución del *INCORA* No. 95 de 1986, con una extensión de 14,230 has.

No obstante, son pocas las comunidades que tienen garantizada la propiedad de sus tierras a través de figuras jurídicas como Resguardos y Reservas.

### **Los U'wa, vulnerabilidad y pobreza**

El proceso de colonización llevado a cabo en el presente siglo a instancias del Estado Colombiano pronto se adueñó de las mejores y más fértiles tierras de los U'wa, las cuales a través de la seducción o la violencia, les fueron arrebatadas inexorablemente.

En la actualidad este pueblo atraviesa por un proceso de diferenciación social y cultural, fruto del creciente proceso de colonización, que los ha dividido en dos sectores: el tradicional, que es mayoritario, está ubicado en las partes más altas e inaccesibles de la Sierra Nevada del Cocuy y que ha rehuido el contacto con los Riowa (blancos=hermanos menores) a través de estrategias de resistencia, y el grupo no tradicional, ubicado en toda la frontera de colonización y conformado por personas educadas en la misión.

Las contradicciones entre estos dos sectores han sido frecuentemente provocadas por las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen presencia en territorio U'wa, al validar exclusivamente el liderazgo ejercido por los no tradicionales, en detrimento del poder y la autoridad de los Werjayá, líderes espirituales depositarios de la sabiduría ancestral.

Pese a las presiones e influencias de la cultura blanca sobre su cultura y territorio, los U'wa mantienen una marcada conciencia de sí mismos y son considerados uno de los grupos indígenas más respetuosos de su identidad en todo Colombia, esforzándose continuamente por la conservación de sus tierras y sus costumbres; sus líderes tradicionales, los Bitá Wedhaiya, "maestro chaman" o "viejo sabio", encabezan este esfuerzo.



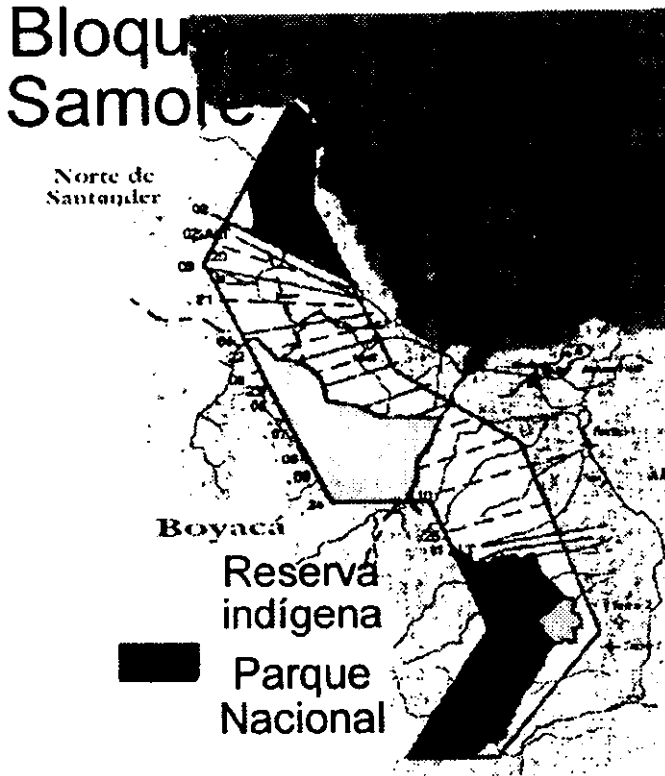
### **La amenaza petrolera**

La preocupación que embarga a los U'wa sobre su futuro como pueblo diferenciado, no es infundada. Se han documentado los siguientes antecedentes: los Yariguíes de la región del Carare-Opón desaparecieron en las primeras décadas del presente siglo a manos de la *Tropical Oil Company*; en la Serranía del Perijá los Motilón-Barí tuvieron que ponerse en pie de guerra frente a las petroleras y no se han podido recuperar aún de la desestructuración cultural causada por la *Mobil-Colpet*, después de décadas de extracción petrolera; los Sálivas de Orocué se encuentran en la actualidad confinados en miserables tierras, a raíz de la presencia de la *Occidental Petroleum Company* desde fines de la década de los setenta. En la década de los noventa, los Nukac Makú, en poco tiempo de contacto con los trabajos de *Ecopetrol*, a través de *Fronteras de Exploración Colombiana*, han estado en peligro de desaparecer. En Arauca los Guahibos han sido arrinconados en resguardos minúsculos y degradados a la condición de mendigos en la capital petrolera. En el Putumayo, las petroleras abrieron hace 15 años los caminos en el Territorio de los Kofán, y en estos pocos años ellos han perdido el 80.2% de sus tierras han sido víctimas del sistemático despojo de sus tierras por la *Texas Petroleum Company*.

En agosto de 1991 el Gobierno Nacional a través de *Ecopetrol* dio luz verde al proyecto para la exploración y eventual explotación de hidrocarburos en una extensión inicial de 185.688 hectáreas en Samoré.

Este proyecto, conocido como *Exploración Sísmica del Bloque Samoré*, que comprende los municipios de Saravena, Tame y Fortul en el departamento de Arauca, Cubará en el departamento de Boyacá y Toledo en el departamento de Norte de Santander. El contrato definitivo incluyó a *Occidental de Colombia Inc.* y *Shell de Colombia Inc.* Para la exploración del Bloque Samoré, con un área actual de 208.934 hectáreas, 70 mil de las cuales se encuentran en territorios del Resguardo indígena.

Gráfica 4.14



Hay además dos parques nacionales: Tama y El Cocuy dentro del área del proyecto. Estos parques tienen zonas climáticas diferentes y altitudes entre 200 y 2.000 metros sobre el nivel de el mar. Hay una vegetación rica, así como una diversidad de bosques y plantas. La fauna en la región también es muy diversa. Hay también muchos ríos que integran el río de Arauca, recurso muy importante para el equilibrio ecológico de la región.

Ya los U'wa habían sufrido desde los años 60 pérdida de su territorio por una política de colonización que adelantó el *INCORA* en ese tiempo y por la construcción de un oleoducto.

En este momento los U'wa tienen título sobre tres resguardos en el área del bloque Samoré, pero existen varias comunidades U'wa dentro de la misma área que no tienen título, por lo que se adelanta el proceso de constitución del Resguardo Único, en compromiso de *INCORA* y las gobernaciones de Boyacá, Arauca y Norte de Santander.

Las comunidades U'wa han venido manifestando su oposición a la exploración petrolera en su territorio, tanto de resguardo como tradicional, en primer lugar porque dentro de su cosmovisión el territorio es sagrado y el petróleo es la sangre de la tierra, y en segundo término porque conocen la experiencia triste y desastrosa de los pueblos indígenas del vecino departamento de Arauca.

Pese a la oposición de los U'wa y al efecto devastador que producirá la sola exploración petrolera en la integridad económica, social y cultural de este pueblo, Occidental de Colombia inició los trámites para obtener la licencia ambiental en mayo de 1992 ante el entonces Inderena (Instituto de Recursos Naturales). Sus funciones pasaron al creado Ministerio del Medio Ambiente, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 99 de 1993. De conformidad con lo establecido en el artículo 76 para la obtención de la licencia ambiental, durante los días 10 y 11 de enero de 1995 se llevó a cabo una reunión de consulta con la comunidad indígena U'wa en Arauca. La licencia ambiental fue otorgada en febrero de 1995, en completo desconocimiento del artículo 330 de la Constitución que prohíbe la explotación de recursos naturales en Territorios Indígenas cuando hacerlo causa desintegración de las comunidades, así como lo establece el Convenio 169 de la O.I.T. (Ley 21 de 1991) que exige el consentimiento de la comunidad a las medidas que las afecten mediante una consulta apropiada y de buena fe.

La opinión de Ecopetrol al respecto y jamás desinteresada es que: "La única manera de saber si hay petróleo es explorando. Después de eso estaríamos frente a tres posibilidades: o encontrar la roca seca, o con un líquido que puede ser gas, o con petróleo. Las estadísticas dicen que cuatro de

cada cinco pozos resultan secos. No entendemos por qué los que se niegan a la exploración en nombre de los u'wa, dan por hecho que allí hay petróleo<sup>221</sup>.

La exploración sísmica comenzó en el bloque Samoré. De un total de 275 kilómetros, se realizaron 202. Los 70 restantes estaban ubicados dentro del territorio o zona de resguardo U'wa, que no fue intervenida por Ecopetrol.

Oxy organizó talleres para los indígenas donde se evaluó el proyecto y también se introdujo la idea de proyectos de desarrollo diversos para la comunidad, como salud y etno-educación. Se creó un espacio para la negociación de acuerdos, donde a cambio de la aceptación del proyecto Oxy apoyaría la solicitud para que el gobierno incrementara el área considerada como reserva. También el compromiso de proteger el ambiente y la conservación de la cultura y religión U'wa durante la exploración. Sin embargo promesas hechas como la construcción de un camino, no se cumplieron y en la reunión de consulta previa ante las autoridades del Ministerio del Medio ambiente, los U'wa manifestaron su escepticismo en un mensaje al gobierno.

En respuesta y argumentando los onerosos gastos que debían soportar las empresas extranjeras para obtener licencias, el gobierno emitió un decreto, eliminado el requisito de una licencia medioambiental para las exploraciones sísmicas.

Los U'wa se defendieron jurídicamente por medio de la *Defensoría del Pueblo*, solicitando *Acción de Tutela*. El 29 de agosto de 1995, el Defensor del Pueblo interpuso una acción de tutela contra la licencia ambiental, alegando que la consulta a los U'wa no se había realizado. De igual manera interpuso acción de nulidad contra la licencia ambiental ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial, a septiembre 12 de 1995, el cual consideró procedente la acción.

---

<sup>221</sup> Citado por MORALES Martha "Los u'was siguen en ayuno por su tierra" en *El Espectador*, Bogotá 11 de junio de 1997.

Sin embargo, el Consejo de Estado, el 14 de septiembre de 1995, negó la nulidad de la licencia ambiental que la misma Defensoría había solicitado.

Después el Ministerio del Medio Ambiente, citó a la comunidad a una Audiencia Pública que se realizó el 10 y 11 de enero de 1996, para informar en que consistían los trabajos de exploración que se iban a hacer.

En segunda instancia, el 19 de octubre, la sala penal de *Corte Suprema de Justicia* revocó el fallo anterior, reconociendo como consulta la reunión del 10 de enero de 1995 y considerando que así no hubiese habido consulta era exagerado sostener que su falta vulnerara el derecho a la vida del pueblo U'wa, pues se trataría solo de la falta de un requisito formal dentro de un trámite administrativo.

La *Asamblea U'wa por la vida*, celebrada el 17 de agosto de 1996, declaró: "El reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural que hoy consagra y garantiza la Constitución Política de 1991, supone necesariamente, la aceptación de sistemas de comprensión del mundo, diferentes de los de la cultura occidental. En consecuencia, la efectividad material de la diversidad cultural en el caso del Pueblo U'wa, exige un diálogo de saberes en igualdad de condiciones, honesto, no autoritario; vale decir, aceptación plena de la alteridad en sus múltiples implicaciones concretas"<sup>222</sup>.

Con lo cual desafían los alcances de la legislación colombiana más reciente en un sentido de vigencia intercultural.

El mismo proceso de Consulta Previa -que debería estar legislado y que a la fecha no lo ha sido- pierde sentido, pues conforme a la definición del mismo gobierno y a la resolución de la Suprema Corte, el proyecto puede realizarse, aun con la inconformidad de los indígenas, de ahí que en su carta al Gobierno digan: "No entendemos porque deben llamarnos a consulta si saben que lo que tenemos que decir, que es lo que venimos diciendo desde el principio, no va a

---

ser tenido en consideración. Lo único que van a respetar en ese encuentro es el interés de las compañías petroleras"<sup>223</sup>.

En cambio, la lógica de Ecopetrol es desafiante: "El mecanismo de Consulta Previa con las comunidades indígenas, con el fin de que la explotación de los recursos naturales se haga sin desmedro de su integridad cultural, social y económica, es obligatorio, pero no es imperativo"<sup>224</sup> (sic!).

Como medio de presión, los U'wa han amenazado con suicidarse si se da comienzo a las obras de explotación petrolera. En el pasado ya han cumplido con este tipo de amenazas. Tanto el gobierno como Oxy titubean ante este tipo de presión moral.

El 3 de febrero de 1997, la Corte fallo a favor de los U'wa al determinar que la comunidad no había sido real y efectivamente consultada como lo indica la Constitución Nacional y, que por lo tanto, debería hacerse la Audiencia Pública para conocer la opinión de la comunidad.

El Consejo de Estado, en fallo de Sala Plena del 4 de marzo de 1997, declara no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y levanta la orden dada por la Corte Constitucional de inaplicación de la Resolución No 110 del 3 de febrero de 1995, mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente otorgó a Occidental de Colombia la licencia ambiental para el bloque Samoré, aduciendo que la consulta se hizo bajo las normas establecidas y que la Oxy, podía hacer sus trabajos de exploración. No obstante el Ministerio de Minas y Energía y la Oxy señalaron que iniciarían conversaciones con los representantes de la comunidad U'wa, con el fin de restablecer el diálogo con la comunidad.

---

<sup>222</sup>. *Declaración U'wa por la Vida*, celebrada en Kuakashbara, Territorio U'wa, Colombia, a 17 de agosto de 1996.

<sup>223</sup>. Carta abierta de los U'wa al Gobierno nacional y al pueblo colombiano, s.f.

Luego Roberto Cobaría, Presidente del Cabildo Mayor, concertó una cita en su territorio con los ministros de Minas y Energía, Medio Ambiente y del Interior, la cual se realizó el 29 de mayo de 1997 en Cubará-Boyacá. Allí *asistieron los ministros* quienes propusieron crear una comisión intercultural que se dedicara a estudiar el tema.

En este forcejeo entre el poder y los indígenas, la negativa a la exploración petrolera, ha logrado enfocar el conflicto por la tierra, si algo ha quedado claro es el incumplimiento del Gobierno en la adjudicación de los títulos de propiedad que ratifiquen la vieja promesa: la ampliación del resguardo hacia todo el territorio que ancestralmente les pertenece. La defensa de la identidad y los derechos indígenas, a nivel local, nacional e internacional. El juego sucio que ha respondido a esta movilización ha sido una campaña de prensa para identificar el territorio U'wa como una zona de presencia de la guerrilla.

En mayo de 1997, el Gobierno de Colombia, a través del *Ministerio de Relaciones Exteriores*, solicitó a la *Secretaría General de la OEA* que convocara la participación de la *Universidad de Harvard* para auspiciar una investigación in situ del conflicto entre los indígenas U'wa y las compañías petroleras.

La OEA, a través de la *Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD)*, envió un equipo conjunto, denominado "Proyecto OEA/Harvard en Colombia", compuesto por expertos en el análisis y la prevención de conflictos interétnicos de la UPD y del *Programa de Sanciones No Violentas y Supervivencia Cultural (PONSACS)* del *Center for International Affairs* de *Harvard*. La comisión visitó Colombia entre el 14 y 22 de mayo de 1997 y nuevamente entre el 30 de julio y 3 de agosto de 1997.

El mes de septiembre de 1997 la comisión entregó los resultados del estudio sobre el caso Samoré. Dicho estudio recomienda que las compañías

---

<sup>224</sup> ECOPEPETROL, "Bloque Exploratorio Samoré: El proyecto sigue avanzando" en *Carta Petrolera*, mayo - junio 1997.

petroleras (Oxy y Shell, principalmente) se comprometían públicamente a suspender todos los trabajos de exploración y explotación de petróleo dentro del resguardo indígena de la comunidad U'wa.

Al mismo tiempo, pide al gobierno que se abstenga de vincular a los opositores de las compañías extranjeras con la guerrilla o el narcotráfico porque esto agrava las tensiones y pone en peligro la vida de todos los que simpatizan o abogan por los U'wa.

Además, recomienda iniciar el proceso para la ampliación del resguardo indígena, el reconocimiento y respeto para el sistema de autoridad y liderazgo U'wa y concretar un proceso de consulta a la comunidad bajo la responsabilidad del gobierno colombiano.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de España y Casa de América de Madrid le concedieron al Cabildo Mayor U'wa, el Premio Fray Bartolomé de las Casas en su séptima edición.

Ante este documento, el gobierno manifestó su decisión de ampliar el resguardo indígena y de participar a la comunidad de las regalías por la explotación petrolera, ante lo cual los U'wa, a través de su representante Roberto Cobaría, "manifestaron que ellos no necesitan regalías porque lo que están defendiendo es su territorio y no las ganancias petroleras".

La comunidad U'wa se ha hecho merecedora, entre otros, al *premio Bartolomé de las Casas*, otorgado por el Ministerio español del Exterior, por su continua defensa de la integridad territorial, de las formas de vida y los valores de su pueblo. El premio, dotado con cinco millones de pesetas y una medalla con la efigie del defensor de los indígenas, fue recibido en marzo de 1998 en la Casa de América de Madrid, por Roberto Cobaría, presidente del Cabildo. Esta ocasión sirvió para denunciar la presencia continua de las fuerzas militares colombianas en su territorio, hostilizando a los indígenas pidiéndoles sus "documentos" para acreditar que no son guerrilleros, a pesar de que la ley permite que los indígenas no posean cédulas de ciudadanía.



En razón de la complejidad y los intereses políticos y económicos comprometidos, el gobierno asignó en febrero de 1998 al *Programa Indígena RED-PMA* sostener intermediación directa con los U'wa.

### **Análisis General del Programa Indígena RED-PMA**

En el capítulo tercero se precisaron los criterios que según el *Programa Indígena* eran necesarios para ser beneficiario. El presente estudio revela, en primer lugar y de modo ostensible, que no existen estudios oficiales sobre la pobreza o vulnerabilidad de las comunidades beneficiadas. Por el contrario constatamos que en todos los casos salvo el de los Nukac, los beneficiarios se caracterizan por encontrarse bien organizados y ser, por lo tanto, demandantes frente a la política social.

Los mismos funcionarios del Programa Indígena han reconocido que no se está beneficiando a los grupos más vulnerables. Lo que nos lleva a concluir que son otros criterios como la movilización y la lucha organizada por la recuperación de tierras el ingrediente determinante. En tres casos, el de los Zenúes, los Pijaos y los Pastos se trata de grupos que comenzaron a recibir ayuda del PMA (previa a la existencia del *Programa Indígena*) cuando fueron aceptados como "Zonas de Orden Público" en el marco de la desmovilización guerrillera del *Programa Nacional de Rehabilitación*. Estos grupos han continuado recibiendo asistencia oficial independientemente de sus condiciones de vulnerabilidad. El cuarto caso, el de los U'wa, quienes no han sido beneficiarios ni del PNR ni del *Programa Indígena RED-PMA*, están comenzando a recibir beneficios de la política social a raíz de su oposición y la movilización de la opinión pública contra los proyectos de explotación petrolera en su territorio.

Con estos datos nos es posible descubrir la verdadera función y las variables relevantes en la concesión de los beneficios del Programa Indígena:

$$PI=f(DO, M)$$

Esto es, los beneficios del programa son una función del desarrollo organizativo y de la movilización para demandar beneficios.

El caso de los Nukac ha sido ampliamente presentado a la opinión pública por los medios de comunicación, razón que permite considerar éste como un caso excepcional de "compasión social", numerosos colombianos no especialistas en el tema, entrevistados por el autor reconocieron a los nukac y dijeron saber que estaban sufriendo la explotación de los coqueros. Por otra parte, su escaso número y la amplitud del resguardo los convierte en poseedores de 9.540 has. per cápita, lo que en otro contexto podría ser considerado prácticamente latifundismo. Un dato que parece confirmar nuestra posición es la comparación entre las dotaciones de tierra en relación al número de grupos indígenas "menos publicitados", que comparten también graves condiciones de marginación y vulnerabilidad:

Es muy significativo que el proyecto de explotación petrolera de la selva del Guaviare haya sido echado atrás, con relativa facilidad, por una lucha que no realizaron los mismos Nukak, sino la ONIC en su nombre. En comparación con la muy dura, amplia y duradera lucha entre los U'wa y las compañías petroleras. ¿Se deberá a que las expectativas de explotación petrolera eran menores en el Guaviare que en Samoré? ¿O tal vez las petroleras no están dispuestas a que se repita la historia y que se marque un precedente de alcance internacional?

¿Por qué razón ha habido "tanta generosidad" para con los U'wa en comparación con otros grupos indígenas del país e incluso del mismo Guaviare? Porque los Nukac no se encuentran solos en esa amplia zona. Existen otros grupos indígenas, incluso con mayor población, los cuales no han sido

beneficiarios formales o al menos no en la misma magnitud de este macro resguardo. ¿Qué justificación ética se puede dar a esta distribución?

**Cuadro 4.6 Distribución de tierras a Indígenas del Guaviare**

<b>Grupos indígenas del Departamento del Guaviare</b>	<b>Territorio de sus Resguardos</b>
Curripaco (179 individuos)	33,500 has. (187 has. Per cápita)
Desano (80 indivs.)	0
Guayabero (830 indivs.)	40,255 has. (48.5 has. per cápita)
Makú (120 indivs.)	0
Piaroa (150 indivs.)	0
Piratapuyo (74 indivs.)	303.1 has. (4 has. per cápita)
Sikuani (165 indivs.)	2,025 has. (12.27 has. per cápita)
Sinano (50 indivs.)	0
Tukano (1819 indivs.)	52,390 has. (28.8 has. per cápita)

Fuente: el autor, con datos de INCORA, DGAI, DNP, DANE

Los datos aportados por las asignaciones de tierras del *INCORA* revelan que hay grupos indígenas a los cuales no se les ha reconocido ni siquiera una hectárea.

Los Nukac viven en condiciones documentadas de vulnerabilidad, pero no son los únicos indígenas en la zona amazónica del Guaviare en tales condiciones y sin embargo, sí son los que más apoyo oficial han recibido.

Nuevamente comprobamos que condiciones objetivas de vulnerabilidad en los términos oficialmente definidas no son determinantes para ser incluidos en el *Programa Indígena RED-PMA*, sino consideraciones políticas.

El problema de la tierra, de la que han sido despojados los indígenas desde hace quinientos años, y en general la disponibilidad de recursos está en el centro de las controversias. La tenencia y aprovechamiento de la tierra ancestralmente ocupada por los indígenas está revelando ser el motivo más

importante para la organización indígena que trae consigo como consecuencia mediata la reafirmación y recuperación de la identidad cultural indígena.

El conflicto por la tierra, como quedó ampliamente documentado, es una nota característica de los conflictos interétnicos que sufren los Zenú, los Pijao, los U'wa y los Pastos. Estos conflictos han llegado a radicalizarse desde los asesinatos selectivos hasta la aparición de guerrillas y paramilitares. Este conflicto no sólo gravita en torno al documentado despojo del que fueron artífices el Estado Colombiano y las élites locales, también respecto a la distribución de las tierras más fértiles o las de mayor potencial productivo.

En el orden político interno han aparecido disputas entre cabildos, así como entre cooperativas y cabildos. En el orden económico la generación de expectativas para la utilización de los recursos que pueden estar en contradicción tanto con los usos productivos tradicionales de las comunidad -el caso de la sustitución de la papa por los lácteos entre los Pastos- o bien por la inadecuación de las nuevas explotaciones a las condiciones ambientales, el caso de los ganadería en el sur del Tolima. En el peor de los casos estas contradicciones tienen que ver con la corrupción y la violencia interna como es el caso de los Zenú.

Estos hechos encuentran evidencia en el desinterés de los Zenú en el proyecto "impuesto" por el Programa Indígena de una sociedad comercializadora de sus productos con fines lucrativos. También la inadecuación de aplicar programas productivos para la minoría que ya posee tierras, es decir, que ha satisfecho su más significativa carencia, marginando a aquellos, que dentro de la misma comunidad sufren peores carencias.

De alguna forma la aplicación del *Programa Indígena RED-PMA* trae consigo la posibilidad de debilitar la cohesión interna. En gran medida se debe a que la lógica tras las decisiones de la RED -de inspiración economicista- no son sensibles a los valores culturales de los indígenas.

Los contenidos de las raciones alimentarias proporcionadas por el Programa Indígena RED-PMA traen consigo cambios en la dieta, que tienen un impacto cultural importante, pues crea la dependencia de alimentos industrializados que se tienen que adquirir en el mercado, especialmente cuando desaparezca el Programa.

Se ha pervertido el sentido de la *Minga*. La *Minga* es el trabajo comunitario convocado por quienes tienen autoridad en las comunidades, para realizar obras de interés común o en beneficio solidario de alguna familia. La *Minga* asocia el alimento al trabajo comunitario, pero tiene una función ritual, no utilitaria. El Programa de Alimentos por trabajo pretende emular la *Minga*, pero de hecho viene a sustituirla, puesto que carece de valor simbólico ritual. En las diversas zonas atendidas por el Programa Indígena, como con los Pasto, son frecuentes los reclamos entre los indígenas porque hay quienes ya no asisten a las *Mingas* porque se han habituado a recibir remuneración por dicho trabajo.

En este mismo sentido operan las transferencias a los resguardos, estimadas en 56 millones de pesos en 1998 para cada uno, independientemente de su tamaño. Muchos resguardos se están dividiendo y constituyendo cabildos para recibir más dinero en transferencias. O bien, colonos no indígenas se hacen reconocer como tales para participar de las transferencias.

Como señala el doctor Guillermo Vasco, en entrevista con el autor, se pervierte la organización indígena al pasar el poder de convocatoria y de representación de las autoridades tradicionales a un cuerpo de "indígenas profesionales" preparados y dedicados a pedir recursos al Estado, a administrar gerencialmente proyectos y están orientados más bien a tratar con el mundo "occidental" que con sus propias comunidades. Aparece una élite emergente formada por jóvenes que desconocen los roles de las autoridades tradicionales.

El instrumento privilegiado para los proyectos productivos es el crédito. El crédito es totalmente ajeno a las costumbres económicas indígenas, como lo

demuestran los hechos. No hay experiencia para prever un flujo de recursos o para constituir fondos revolventes. La monetarización de su economía choca con sus prácticas de trueque. Luis Alberto Londoño, responsable del área de crédito indígena del Programa Indígena hablaba de una "pedagogía del crédito", es decir, del crédito como un medio para enseñar a los indígenas a prever sus recursos. Esta sola intensión implica ya interferir y alteración sus patrones culturales.

Su economía tradicional está planteada en términos de autoconsumo, por lo tanto, tiende a la autonomía, en cambio la economía monetarizada capitalista tiende a la producción de excedentes y a la acumulación, es decir, tiende a ser heterónoma. Por lo tanto es dudoso que este esquema de proyectos productivos permita verdaderamente la autonomía de las comunidades indígenas.

La introducción de la ganadería ha tenido un éxito inicial porque permite mayor certidumbre sobre el futuro, en comparación con la agricultura. Aunque los indígenas conocen cómo criar y atender al ganado porque en el pasado han trabajado como peones para fincas ganaderas de "blancos", pero la situación es muy diferente cuando de ellos depende toda la administración de la finca. Aunque atractiva, la ganadería no siempre es lo idóneo desde el punto de vista de autosuficiencia alimentaria-cultural, ni desde la vocación de los suelos.

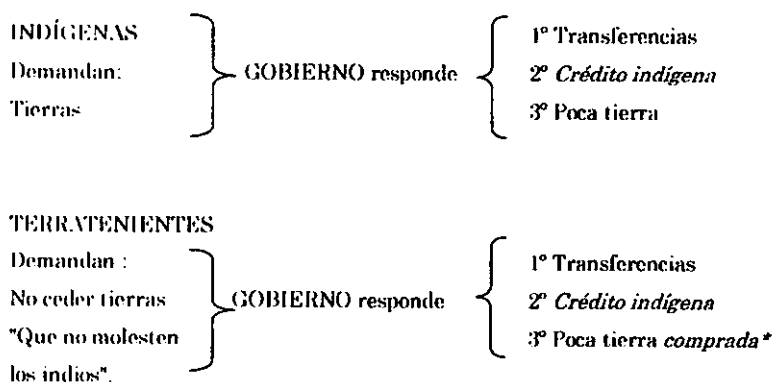
Las comunidades indígenas sufren por no poder cubrir sus necesidades de autoconsumo, hecho directamente vinculado con el despojo de tierras y recursos. Si el Programa Indígena pretende lograr la autosustentabilidad de las comunidades indígenas un tema anterior e indispensable es primero ampliar su disponibilidad de recursos. Lo que en el fondo implica un serio programa de reforma agraria.

En el último nivel, el problema es cómo estructurar una política indígena que parte de los no-indígenas y que se hace con las prioridades de la agenda de los no-indígenas. Así, hemos encontrado cómo la política tiende a la

conservación y protección del status quo, por ejemplo en lo que se refiere a la posesión de la tierra o a la explotación del petróleo.

En general la política indígena tiende a conservar el control social y a minimizar las demandas indígenas y sus implicaciones.

Esta situación puede ser esquematizada de la siguiente forma, como en la figura 1.1:



\* En este caso, el dinero público sirve para financiar la posición privilegiada de los terratenientes.

Como se puede ver, el gobierno tiene que lidiar con un dilema de políticas: ¿Cómo maximizar la entrega de tierras a los indígenas minimizando al mismo tiempo la afectación de los terratenientes y el gasto público? ¿Cómo hacer que la redistribución se minimice?

La respuesta del gobierno está en la jerarquización de las respuestas: en primer lugar se han asignado partidas presupuestales destinadas a *todos* los resguardos indígenas, en segundo lugar se han promovido soluciones económicas y de subsistencia que no dependan tanto de la tierra, de modo que los proyectos productivos puedan dar trabajo al mayor número de familias indígenas, aunque no todas posean tierras y en tercer lugar, tal parece que sólo cuando ha sido inevitable se han "afectado" los intereses de los terratenientes.

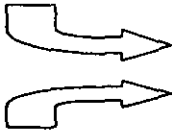
La solución no podría ser más liberal, respetando ante todo los derechos de propiedad de los "occidentales".

Otro, es el dilema multicultural de políticas que enfrenta el Estado Colombiano. ¿Cómo acomodar el problema de la soberanía de las nacionalidades ("culturas") indígenas?

Para el Congreso Constituyente de 1991, entre los indígenas maduraron dos propuestas. Una, más en sintonía con la ley 89 de 1890 proponía que los indígenas fueran tratados como pueblos distintos como partes de un mismo Estado, con un título propio en la Constitución, contando con territorios propios y autónomos. La otra posición, que a la postre prevaleció, supone a los indígenas como grupos étnicos integrantes de una misma sociedad y por lo tanto, cobijados por la misma ley y las mismas instituciones.

**DEMANDAS**

Pueblos diferentes



Una sola sociedad

**ESTADO COLOMBIANO**

Interés:

Afirmar su soberanía



**RESPUESTAS**

Estado multiétnico

pluricultural

Es decir: una soberanía, un solo poder, para varias culturas = status quo

Cuando el Constituyente tuvo que elegir entre las dos posibilidades, considerando que la autonomía implicaría mayores afectaciones a la situación prevaleciente, optó, por conservar los intereses mediante la consolidación de un solo poder sobre todos los colombianos más allá de su cultura o su historia.



## CAPITULO 5

### HACIA EL REENCUENTRO ETICA Y POLITICA. UNA POLITICA SOCIAL PARA AMERICA LATINA

#### Refutación del divorcio ética-política

A partir de la obra de Maquiavelo algunos han pretendido la independencia de la política respecto a la moral. Se pretende independizar la política que se supone una disciplina con su propio cuerpo conceptual y metodológico cuyo fin es estrictamente utilitario y que debe ser cualificada en virtud de sus logros, de la moral entendida como un cuerpo subjetivo de creencias que pueden incluso operar en sentido de una dictadura para la política.

En primer lugar hay que esclarecer esta idea equívoca de la moral, presentada o confundida por ciertos *políticos* con un moralismo vanal, distinguir igualmente la ética de la moral<sup>225</sup>.

Es propio de la ética el estudio de todos los ámbitos del obrar humano, de manera formalmente normativa, es decir, brota de las obligaciones normativas

---

<sup>225</sup>. Las palabras *ética* y *moral* tienen un origen etimológico equivalente, en las palabras griega y latina que se refieren a las costumbres: *ηθος* y *mores*. También tienen la connotación de carácter adquirido. Ambos sentidos se refieren a una costumbre, a un modo de ser adquirido mediante el actuar habitual.

establecidas metafísicamente, el acto de valoración consiste en el descubrimiento de lo esencial, de lo propio de algo, para proponerlo como finalidad, es decir, como *debe ser*, acto de conformación con lo auténtico del ser<sup>226</sup>. Todo ser es bueno por el mero hecho de ser.

Jolivet define la moral como "la ciencia de las leyes ideales de la actividad libre del hombre, como tal; o también, de una manera más explícita, que la moral es la ciencia que trata del empleo que debe hacer el hombre de su libertad para conseguir su último fin"<sup>227</sup>.

Según García Alonso, "ética es la ciencia<sup>228</sup> filosófica que Estudia los actos humanos en cuanto relacionados con el fin último del hombre"<sup>229</sup>. Es un saber de lo necesario por sus últimas causas, por lo tanto, no es un saber opinable, ni subjetivo en modo alguno; es una ciencia especulativamente práctica del orden del obrar, es decir, es ciencia en sí misma y normativa *secundum quid*; es una ciencia cuya evidencia mediata es intrínseca, pues se presenta a la razón pura; es una ciencia que opera con realidades físicas, a saber, los actos humanos, en el horizonte del fin último del hombre<sup>230</sup>.

Respecto al fin último del hombre, la secularización y el individualismo parecen excluir la posibilidad de una única idea de finalidad inmanente, no obstante tal idea subyace y es requerida para la subsistencia del orden social, en los mismos términos en los que los derechos humanos son su condición

---

<sup>226</sup> . Aristóteles es el padre de una rica interpretación de lo que podría llamarse "naturalismo ético". La bondad es una propiedad intrínseca a todo ser, consistente en la tendencia inmanente de cada uno a su perfección, a su plenitud, a su máxima realización. Por lo tanto la ética aristotélica se fundamenta no en postulados normativos deliberativos o subjetivos respecto a valoraciones o apreciaciones personales del bien, sino en el esclarecimiento de la naturaleza esencial del ser humano y sus instituciones.

En este sentido: "[...] con razón se ha declarado al bien como aquello a lo que todas las cosas tienden" (*Ética Nicomaquea*, I 1,1094a1-3). "Todo lo que es bueno por sí y en virtud de su propia naturaleza, es un fin y, por lo tanto, una causa, ya que, en vista de ese bien, los demás llegan a ser y existen, y porque el fin, el «aquello por lo cual», es el fin de cualquier acción, y todas las acciones implican el movimiento" (*Metafísica* III 2,996a22-28). Ver también, *Retórica* I 5, 1360b3, I 6,1363a4.

<sup>227</sup> . JOLIVET R., *Moral*, Carlos Lohlé, Buenos Aires 1976.

<sup>228</sup> . Ciencia: conocimiento cierto de las cosas por sus causas.

<sup>229</sup> . GARCÍA L., *Ética o Filosofía Moral*, Diana, México 1993, p. 16.

<sup>230</sup> . Otras definiciones propuestas adolecen de inconsistencia en la precisión de los objetos formal y material propios de esta ciencia.

mínima. Tal es la perfección de la persona conforme a su dignidad, perfección que produce su felicidad<sup>231</sup>, en los términos aristotélicos de *eudaimonia*.

A partir del conocimiento de la verdadera naturaleza del obrar humano es que surge de la ética la prescripción normativa del deber ser<sup>232</sup>, de ahí su naturaleza eminentemente deontológica. El juicio ético sobre lo que es bueno o lo que es malo, tiene sentido, sólo si y porque se fundamenta en los primeros principios del obrar humano.

Considerando su origen, moral y ética pueden ser nombres distintos para una misma disciplina, no obstante, nosotros distinguiremos para los fines de la crítica que venimos realizando, ética como la ciencia que estudia los actos humanos a la luz del fin último del hombre y como *morales*, las diferentes jerarquías de valor de naturaleza subjetiva desde las que se emiten juicios relativos al obrar humano o ciertas materias de éste<sup>233</sup>.

Ahora bien, no es posible abordar lo ético sin contar con una metaética, es decir, con una reflexión crítica sobre los conceptos, juicios y razonamientos de la ética, para presentarlos frente a la política.

Luhmann sostiene que los criterios de valoración de la política deben ser políticos y no de carácter moral, según su propia convicción de "que los valores de un sistema funcional no son valores morales"<sup>234</sup>. Con lo cual nos remite a la idea de esferas independientes de valor; ante lo cual hay que iniciar una investigación fenomenológica ¿acaso nos movemos por la vida distinguiendo

---

<sup>231</sup> La felicidad subjetiva es evidencia de perfección, pero no se confunde con esta, puesto que su horizonte es trascendente e infinito, mientras que la primera es immanente. La perfección está ordenada por la esencia ontológica del ser humano. No puede ser, por lo tanto, objeto de la afirmación del relativismo.

<sup>232</sup> Lógicamente en virtud de que conoce el Ser, su naturaleza, su especificidad. Observación indispensable para los críticos de la ética.

<sup>233</sup> "Aunque etimológicamente ética y moral tienen el mismo sentido, en el ámbito filosófico se ha generalizado un uso técnico según el cual moral designa los concretos sistemas de valoraciones y normas de comportamiento vigentes en una determinada época y cultura (en el sentido de «la mora griega», «la moral cristiana»); mientras que se reserva el término ética para designar el estudio racional y sistemático de la dimensión moral [en el sentido de la nota 1] del hombre y sus fundamentos". DIAZ C. et. al., *Método 3: filosofía*, Bruño, Madrid, s.f. p. 122. Bajo esta definición ética equivale a filosofía-moral.

<sup>234</sup> LUHMANN N., "Políticos honestidad y la alta amoralidad de la política" en *Nexos* marzo 1996, p. 43.

tales esferas? ¿El político o el ciudadano, desligan su propia moralidad de su ejercicio cívico político? ¿No es un mismo sujeto el que valora en todos los casos?

Lechner caracteriza: "el problema ético de la política podría interpretarse como una falta de responsabilidad política. La sensación es la de que, hágase lo que se haga, suceda lo que suceda, no se asumen responsabilidades"<sup>235</sup>. En este sentido podemos releer a Luhmann y a quienes con él pretenden separar las esferas ética y política comparable al Hume del final de la *Inquiry Concerning of Human Understanding*, que pretende separar desechando, las dimensiones físicas de las trascendentales<sup>236</sup>.

Pero, de dónde viene este divorcio. Ciertamente de varias oleadas de secularización. La pretensión maquiavélica fue independizar la política de la moral como su disciplina madre. En la mente secularizada se comprendió este paso en el sentido de la construcción de esferas independientes en donde el objetivo de la moral es lo bueno y el de la política del éxito en el logro de objetivos de poder. En una segunda oleada se pretende que la moral no corresponda a lo público sino exclusivamente a lo privado.

Maquiavelo parte de la vieja dificultad planteada por el problema del mal, frente al cual los estoicos proponían la impasibilidad, ataraxia, y que a él le llevarán a renunciar a jugar un juego donde el astuto se come al cándido.

El capítulo XV de *El Príncipe* expone el principio según el cual es preciso atenerse a la verdad efectiva del hecho (la cosa) y no perderse en investigar cómo debería ser la cosa:

"Nos queda por ver ahora cuáles deben ser los modos y el gobierno de un príncipe con sus súbditos y sus amigos. Muchos se han imaginado repúblicas y principados que jamás se han visto ni se han conocido en la realidad; porque hay tanta separación entre cómo se vive y cómo se debería vivir, que aquel que abandona aquello que se hace por aquello que se debería hacer, aprende antes

<sup>235</sup> LECHNER N., *Ética y Política hacia una relación conflictiva*, Op. Cit.

<sup>236</sup> "Si tomamos en manos un libro cualquiera -de teología o metafísica escolástica, por ejemplo-. Preguntemos: ¿Contiene algún razonamiento abstracto relativo a la cantidad o al número? No.

su ruina que no su conservación: un hombre que quiera hacer profesión de bueno en todas partes es preciso que se arruine entre tantos que no son buenos. Por lo cual, se hace necesario que un príncipe, si se quiere mantener, aprenda a poder ser no bueno, y a utilizarlo o no según sus necesidades"<sup>237</sup>.

Maquiavelo distinguía perfectamente lo moral de lo político, pero nunca dudaba de la persistencia normativa de lo moral. En otra de sus obras *Discursos sobre la primera Década de Tito Livio* escribe:

"Todo el que se convierta en príncipe de una ciudad o de un Estado, y tanto más cuando sus fundamentos sean débiles, y no se quiera conceder una vida civil en forma de reino o de república, el mejor método que tiene para conservar ese principado consiste en, siendo él un nuevo príncipe, hacer nuevas todas las cosas de dicho Estado; en las ciudades colocar nuevos gobiernos con nuevos nombres, con nuevas atribuciones, con nuevos hombres; convertir a los ricos en pobres, y a los pobres en ricos, (...) que no haya quien detente un grado, o un privilegio, o un nivel o una riqueza, que no los reconozca como algo procedente de ti. Estos modos de actuar son muy crueles y opuestos a toda vida no sólo cristiana, sino también humana; un hombre debe huir de ellos y preferir la vida privada, antes que ser rey con tanta ruina de los demás hombres. No obstante, aquel que no se decida por el primer camino, el del bien, cuando se quiera mantener es preciso que entre por este otro, el del mal"<sup>238</sup>.

Además, en apoyo de esta consideración, hay que destacar que el ideal político de Maquiavelo no es el príncipe descrito por él, sino el de la República Romana, basada sobre la libertad y las buenas costumbres.

En este mismo sentido encontramos a Kant, quien consigue la máxima independencia de la ética, en sentido deontológico, al construirla sobre

---

¿Contiene algún razonamiento experimental relativo a cuestiones de hecho y de existencia? No. Pues mándalo a las llamas, porque no puede contener más que sofismas e ilusión".

<sup>237</sup> MAQUIAVELO N., *El Príncipe*, citado por REALE-ANTISERI, *Historia del Pensamiento Filosófico y Científico*, Herder, Barcelona, 1992, p. 120.

principios de racionalidad pura que conduzcan a imperativos de conducta inescapables. Si bien el individuo es fuente de este imperativo, lo es no en virtud de su ser individual sino en virtud de que la razón está depositada en un individuo que al razonar descubre la lógica avasalladora del imperativo ético de carácter universal, presente y revelado a cualquier ser humano que lo busque. Kant no propone tampoco un divorcio entre ética y política. En el apéndice a la *Paz Perpetua*, dedicado a este tema Kant escribe "No puede haber, por tanto, disputa entre la política, como aplicación de la doctrina del derecho, y la moral [=ética], que es la teoría de esa doctrina; no puede haber disputa entre la práctica y la teoría. A no ser que por moral [=moral] se entienda una doctrina general de la prudencia, es decir, una teoría de las máximas convenientes para discernir los medios más propios de realizar cada cual sus propósitos interesados, y esto, equivale a negar toda moral [=ética]"<sup>239</sup>.

Kant tiene conciencia de la dificultad que encierra el concepto de una "política ética". Pero está convencido que el hombre, incluso como político, ha de colocarse decididamente del lado de la moral. Frente a frente se encuentran el político ético y el político práctico, utilitarista-realista, el uno, afirmando decididamente la validez universal del deber y por la otra, aquel que la niega y pretende ignorar toda eticidad: "el práctico para quien la moral es una mera teoría, nos arrebató cruelmente la consoladora esperanza que nos anima, sin perjuicio de convenir en que debe y aun puede realizarse". Procede entonces Kant a demostrar el error del utilitarista y concluye: "He aquí la máxima fundamental que deberá seguir el político moral: Si en la constitución del Estado o en las relaciones entre Estados existen vicios que no se han podido evitar, es un deber, principalmente para los gobernantes, estar atentos a remediarlos lo más pronto posible y a conformarse al derecho natural, tal como

<sup>238</sup> Ibid. p. 121.

<sup>239</sup> KANT I., *La Paz Perpetua*, Porrúa México, 1996, p. 236.

la idea de la razón nos lo presenta ante los ojos; y esto deberá hacerlo el político aun sacrificando su egoísmo"<sup>240</sup>.

Weber es terminante en su crítica a las pretensiones de imparcialidad tanto en la ciencia como en la política, con lo cual refuta las pretendida amoralidad del político maquiavélico, al criticar en el investigador social la avaloración:

"es indudable que estas discusiones se refieren, en nuestras disciplinas, a valoraciones prácticas acerca de la deseabilidad o indeseabilidad de hechos sociales desde puntos de vista éticos, culturales o de otra índole. A pesar de lo dicho, se han planteado con toda seriedad las siguientes "objeciones": la ciencia se esfuerza por alcanzar resultados "provistos de valor", es decir 1) correctos desde el punto de vista lógico y con referencia a los hechos y 2) importantes en el sentido del interés científico; además, la selección del objeto ya implica una "valoración"<sup>241</sup>.

Entre los abogados del divorcio ética-política en nuestro medio<sup>242</sup>, se incurre en una doble contradicción, por una parte en reconocer a la política como una lucha salvaje por el poder y por la otra identificarla con un espacio de convivencia y de acuerdo. Evidentemente la democracia no puede ser una mera lucha salvaje, puesto que está subordinada a ciertas normas, nadie diría que en la política todo es válido, así como no puede ser la política autónoma en virtud de que ella no es un fin en sí mismo -quizá como pretenden los políticos profesionales- sino un medio para la consecución del bien común. O al menos en los términos en los que se refiere Lechner quien distingue la política -entendida como el conjunto formal de instituciones y procedimientos referidos al orden

---

<sup>240</sup> *Ibid* p. 237.

<sup>241</sup> WEBER M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires 1993, p. 231.

<sup>242</sup> CORDOBA A., "Lo bueno y lo malo en la política" en *Nexos*, abril 1996, pp.49-52.

colectivo- y lo político. es decir, la experiencia cotidiana que la ciudadanía tiene de los asuntos vinculados al orden social<sup>243</sup>.

La segunda contradicción es el socorrido recurso de proponer valores para la política, tales como la justicia, solidaridad, libertad o tolerancia, afirmando que no son valores éticos.

He ahí entonces la demostración que nos proponemos: los valores éticos no son producto de una decisión personal, sino que son evidenciados a la razón al esclarecer el ser de las cosas. El valor se jerarquiza según Scheller conforme a los criterios de duración, indivisibilidad, satisfacción y relatividad.

La contradicción lógica de quienes pretenden hacer política sin ética, radica en que no están prescindiendo la ética sino que están alzando a la estatura del valor ético la política-aética. Lo único que están haciendo es construir una nueva ética con otros valores, a la cual están subordinando la política.

Quien pretendiera ser neutral, con su sola pretensión ya está asumiendo una postura. La neutralidad del político o del científico es un mito. Lo más cercano a la imparcialidad procesal política es la subordinación a los principios categóricos de la ética, como reglas del juego político y democrático al cual se someten todos incluso el príncipe, ¿no es esta misma la pretensión del liberalismo?

Por otra parte, quién y cómo podría hacer política sin remitirse al menos a conceptos como justicia, orden, estabilidad, paz, libertad, etc., o al del mismo bien común. Siguiendo nuestra indagación fenomenológica, ¿acaso estos conceptos nos están remitiendo a dos esferas de valor, una ética y otra política? ¿qué es la paz ética y cuál es la paz política? Con ello evidenciamos que quienes sostienen el divorcio ética-política, lo que están haciendo no es emanciparse de fines éticamente aceptados aún por ellos, sino de la consideración ética de los medios. De esto se desprende la pregunta de si es posible construir una política esquizofrénica donde lo ético es aceptado en un nivel pero no en otro. La

---

<sup>243</sup> Cfr. LECHNER, *Op. Cit.*



pregunta que hay que formular a los políticos aéticos es si es sostenible la pretensión maquiavélica de obtener el bien por medio del mal, sin introducir la contradicción y el autoritarismo. Si es posible la democracia cuando la conciencia del príncipe o los aprendices decide por el bien del Estado.

Ideas semejantes son insostenibles si se pretende seriamente adherirse a cierto ideal de democracia.

### **El bien común como finalidad del Estado**

A partir de la definición de Estado recuperada de Santo Tomás, (ver supra) por encima de éste y del príncipe (gobierno), se encuentra el bien común como principio normativo de la acción política. No es la constitución la que determina al bien común -como podría sostenerlo el positivismo jurídico- sino que -como lo demuestra un análisis fenomenológico- es la conciencia social del bien común, expresada en acuerdos valorativos (pero sin confundirse con éstos), la que determina la constitución.

En el ámbito individual el fin es la perfección y la felicidad<sup>244</sup>. En el ámbito social el fin es el bien común, aunque éste no es fin en sí mismo, sino que se ordena a su vez a un orden de armonía superior, extrínseco, que es Dios<sup>245</sup>.

No obstante, la más grave deficiencia de la teoría tomista del bien común es su confianza en que los individuos reconocen como superior el bien común al bien propio, el que subordinan al primero. Fenomenológicamente constatamos que de hecho obramos siempre en el sentido de maximizar el bien individual; tal constatación no refuta al bien común, sólo lo coloca en su posición adecuada. El bien común no excluye al bien particular puesto que la perspectiva de cada ciudadano de participar del bien común es en sí misma un bien particular<sup>246</sup>.

<sup>244</sup> *Summa Theologicae*, 1-2, l qq. 2-5.

<sup>245</sup> *Ibid.* 1,22, 4c.

<sup>246</sup> No puede dejar de considerarse a Mandeville, quien en su *Fábula de las abejas: vicios privados, beneficios públicos*, pretende una inversión de los valores, considerando al egoísmo -considerado hasta entonces como vicio o pecado- en virtud pública, que en la mejor lógica de la "mano invisible" se adhiere a los efectos portentosos del mercado. En este caso el bien común, se obtiene mejor

Un teórico contemporáneo del bien común es Antonio Millán-Puelles, quien define al bien común como el que "es apto para ser participado por todos y cada uno de los miembros de una comunidad o sociedad de personas humanas"<sup>247</sup>.

Tanto un lector que considerara al Estado como una institución natural como aquel que reivindicara su origen convencional habrían de reconocer que la finalidad del Estado es el *Bien Común*. En caso de ser una sociedad natural su finalidad ya estaría determinada por el mismo orden de la naturaleza y en caso de ser producto de un contrato social entonces el mismo contrato ya nos remite a una finalidad intencional, que no puede ser sino algún fin común, puesto que no se podría entender a un suscriptor del Estado que renunciara a su absoluta libertad si no esperara algún beneficio y tal es la consideración que hacen todos los pactantes.

¿Cuál puede ser la finalidad común del Estado? Puesto que todos los seres tienden a su perfección, la finalidad del Estado no puede ser otra que su propia perfección, ahora bien, si el Estado es la sociedad políticamente identificada, su perfección será la perfección de todos aquellos que forman parte de dicha sociedad.

Se demuestra también por reducción al absurdo: si el Estado no poseyera una finalidad se encontraría indeterminado en su ser. Si la finalidad no fuera el bien común de cada uno de sus miembros: o bien, su finalidad sería propia de una entidad abstracta llamada "Estado" lo cual supondría la alienación de sus miembros o bien, se diluiría en la consecución utilitaria y atómica de bienes particulares, situación que llevaría a la disolución del Estado (la existencia

---

mediante el vicio. O Como plantearía el Fausto de Goethe, se trata de una voluntad que buscando el mal está condenada a obrar el bien.

La trampa del argumento de Mandeville radica en el supuesto de que la acción egoísta satisface un bien colectivo. Un fin privado no constituye, al agregarse, un fin común, de hecho si todos obraran conforme a su egoísmo irrestricto, estaríamos más cerca del caos, del desorden y de la negación de la libertad (recuérdese el problema de la llamada *tragedia de los comunes*, el caso del *free raider*), estaríamos más cerca del estado hobbesiano. Hay que recordar el sentido del derecho para Hegel, como condición de posibilidad de la libertad.

<sup>247</sup>. Cfr. Su artículo "Bien Común" en la *Gran Enciclopedia Rialp*, Madrid 1971 tomo 4, p. 225.

misma del Estado supone la subordinación de sus miembros a un orden superior a cada persona en particular).

Indiscutiblemente que hasta este punto sólo hemos demostrado la existencia de tal *Bien Común*, pero no hemos esclarecido su contenido.

Si reconocemos igual dignidad a todos los seres humanos, así como la natural aspiración a la felicidad como finalidad del obrar humano, entonces el contenido del *Bien Común* corresponde a la consecución de la felicidad de todos los miembros de la sociedad política. El Estado justo es aquel donde es posible realizar las propias aspiraciones de felicidad, consideración que coincide con Rawls<sup>218</sup>.

Ahora bien, si el concepto del Estado se reduce a la dominación como lo establece O'Donnell, entonces la finalidad del Estado será la conservación del poder. Tal consideración de carácter conservador invalida la posibilidad del bien común puesto que opera en beneficio de las élites que detentan el poder, puesto que manejan el poder como posesión patrimonial impidiendo que sea usufructo común.

La idea de Bien Común es objetada desde la óptica liberal bajo el argumento de que cada individuo posee su propia idea del bien y por lo tanto es imposible reducir la pluralidad de concepciones del bien a una sola calificada de común. Sin embargo el argumento liberal incurre en contradicción. Puesto que el Estado liberal está obligado a garantizar la libertad e igualdad de la pluralidad de ideas de bien, entonces, la finalidad del Estado es garantizar el *Bien Común* bajo la forma de la pluralidad de ideas de bien.

Otro tipo de objeciones, vinculadas a las problemáticas del pluralismo, y la pretendido desmantelamiento de la ontología, ha sido caracterizado y resuelto por Karl Otto Apel: la sociedad liberal democrática exige la justificación de un principio que obligue a cada individuo a alcanzar un convenio vinculante con los demás, pero ese principio está necesariamente por

---

<sup>248</sup> RAWLS J., *A Theory of Justice*, Oxford University Press, G.B. 1981, p. 310 "Justice is happiness according to virtue".

fuera de cualquier convención, es decir, se trata de un principio material y universalmente válido. Apel caracteriza este principio según una dimensión material: el deber de tomar en cuenta a todos los afectados; y otra formal: el deber de formular acuerdos sinceros y cumplirlos<sup>249</sup>.

Apel radicaliza el problema al buscar las fuentes de validación de toda ética como ciencia. Si sólo lo científico tiene validez universal intersubjetiva, y la ciencia no se deriva de normas, sino de hechos, ¿cómo podrá la ética ser una ciencia con valor normativo?<sup>250</sup> Su respuesta consiste en que toda ciencia obedece a priori a un imperativo normativo universal e incondicionado: toda ciencia debe existir y debe versar sobre la verdad. ¡Toda ciencia presupone a la ética<sup>251</sup>!

El mérito de Apel radica precisamente en la solución a los conflictos discursivos descritos por Rawls en *Liberalismo Político* o por Ackerman en *La Justicia Social del Estado Liberal*. Sencillamente es imposible someter toda norma a debate. Existen las normas universalmente válidas, pero, ¿de dónde provienen?

El valor de la demostración apeliana, consiste en la demostración del *en sí*, la recuperación de la validez ontológica puesta en entredicho desde Kant<sup>252</sup>. La solución debe encontrarse en la relectura de Aristóteles<sup>253</sup>. Existen propiedades que son intrínsecas a todo ente en cuanto tal, se les conoce como propiedades trascendentales: *unum, verum, bonum*. En nuestra investigación nos concentraremos en el *bien*. Todo ente es bueno en virtud de ser potencialmente capaz de provocar un apetito, aun -y especialmente- en los entes no racionales, pues su bien es la natural ordenación de su esencia, conforme a la afirmación de Aristóteles: bien es lo que todos los seres desean (*bonum est*

<sup>249</sup> Cfr. APEL K.O., *Estudios éticos*, Alfa, Barcelona 1986, p. 117.

<sup>250</sup> Cfr. Apel K.O., *La transformación de la filosofía II*, Taurus, Madrid, 1985, pp. 359ss.

<sup>251</sup> Cfr. *Ibid.* p. 379.

<sup>252</sup> KANT I., *Crítica de la Razón Pura*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1986(9), tomo 2, p. 11.

<sup>253</sup> ARISTÓTELES, *Metafísica*, III, 4-1001<sup>a</sup>; 5.; IV 2-4. "el Ente se dice de varios modos; pero todo ente se dice en orden a un solo principio".

*quod omnia appetunt*)<sup>254</sup>. No es posible desear -y he aquí un punto que ilumina las pretensiones del utilitarismo- algo que no se estime como bueno, i.e. fuente de perfección<sup>255</sup>. Todos los entes tienden naturalmente a su fin, que es su bien. El fin-bien del Estado es el bien común.

El grave error de Kant fue desconocer la analogía. El bien existe, no positivamente, sino presente de modo análogo en todas las categorías del ser: "El Bien se dice de tantas maneras como el Ser"<sup>256</sup>.

Apel demuestra que la ciencia obedece a su propio bien, a su finalidad intrínseca, consistente en el imperativo de hacerse, en la tarea de buscar diligente y honestamente la verdad. Del mismo modo el Estado, obedece a su propio bien, a su finalidad consistente en la persecución del bien común de la sociedad; como tal, esta finalidad no está sujeta a debate discursivo, su contenido sí requiere explicitarse mediante el discurso en cada contexto histórico.

Luis Villoro en su obra *El poder y el valor* hace una amplia demostración de la subordinación de la política a valores éticos. "De las reflexiones anteriores podemos derivar una máxima que podría condensar el comportamiento ético en el campo de la política: *Obra de manera que tu acción esté orientada en cada caso por la realización en bienes sociales de valores objetivos*"<sup>257</sup>. En este último punto, Villoro nos habla de bienes sociales: "Una voluntad ética, en política, quiere la realización de bienes sociales. No se satisface con acariciar, en la fantasía, los valores proyectados. Lo que decide es realizarlos. No le bastan las buenas intenciones y los elevados pensamientos, lo que quiere es

<sup>254</sup> ARISTOTELES, *Ética Nicomaquea*, I, 2,1095a12.

<sup>255</sup> El acto criminal no puede entenderse en sí mismo, pues nadie puede desear el mal como mal, sino que, el acto criminal es sólo un medio en la consecución de algo que el sujeto estima como bueno, como robar dinero. Lo que se busca no es robar sino el dinero; o bien robar para perjudicar a otro, lo que se pretende es su perjuicio; el que asesina, lo asesina con la pretensión de vengarse, de protegerse, etc. Naturalmente que aquel que comete el crimen, no está valorando objetiva y correctamente sus medios y sus fines, y por eso, al quebrantar el orden se convierte en criminal (independientemente de la normatividad positiva); ésta también puede ser una explicación secular del pecado.

<sup>256</sup> ARISTOTELES, *Ética Nicomaquea*, I,6,1096a22.

<sup>257</sup> VILLORO L., *El poder y el Valor*, FCE, México 1998, p. 246.

transformar el mundo y nosotros con él"<sup>258</sup>. La formulación del imperativo de Villoro, como un todo y desde el punto de vista formal, es el bien común<sup>259</sup>.

### Contra la reducción utilitarista del bien

La posibilidad de que fuera de una economía "clásica" se encuentren mejores alternativas de desarrollo que concilien eficacia y ética es factible si pasamos por la reformulación de su pilar, el principio de utilidad.

El utilitarismo ha sido objetado por autores de las más diversas corrientes, entre ellas, es destacable el esfuerzo de John Rawls así como el de Jurgen Habermas.

La noción vulgar que la economía de la utilidad ofrece consiste en que los seres humanos actúan en cualquier situación o curso de acción que tomen, maximizando sus utilidades. Toda una investigación aparte sería determinar qué debe entenderse por utilidad, de hecho, el utilitarismo con fines funcionales de ha facilitado la vida identificando utilidad con posesión de bienes materiales y más aún, cuando ha querido basarse en la felicidad como patrón, lo único que ha conseguido es la fetichización del dinero.

En primer lugar queremos demostrar que no siempre es cierto que el ser humano se comporte como un individuo maximizador de utilidad ("racional"). Platón había definido al ciudadano vicioso e incontinente como un ἀκρατος<sup>260</sup>. Para Aristóteles el *acratés* conoce todas las razones para actuar en un determinado sentido, sin embargo, actúa en otro. Esta acción, pretendidamente subracional es explicable porque el sujeto *S* deliberadamente decide excluyendo parte de sus mejores razones, para alcanzar un determinado resultado<sup>261</sup>. Desde

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>259</sup> Sobre el Bien Común, Villoro lo cataloga como la búsqueda del "bien del todo" social (ver pp. 230-231). Coincidiendo con él en la inaceptabilidad de esta posición, que por lo demás nos dejaría en el utilitarismo benthamista, aquí he insistido en que el bien común implica simultáneamente el bien del todo y el bien de cada uno de los miembros de la sociedad y ambos son exigidos categóricamente.

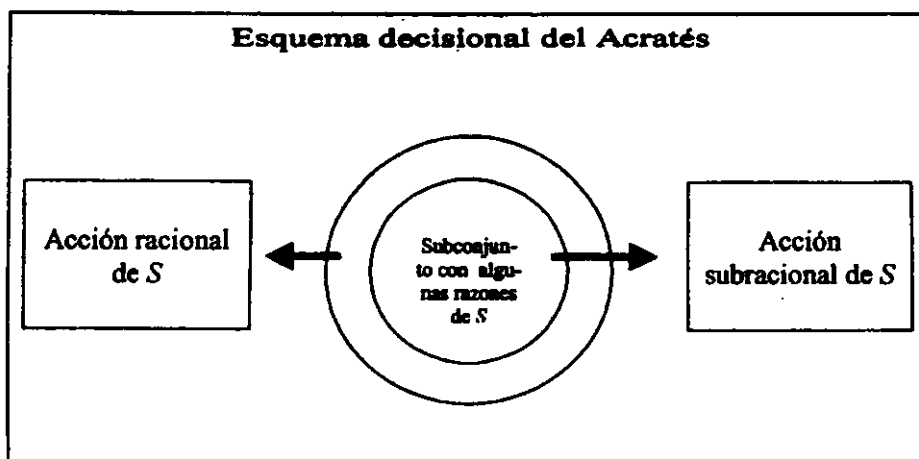
<sup>260</sup> Cfr. PLATÓN, *Las Leyes*, Libro V, especialmente 734b circa.

<sup>261</sup> Sobre este problema cfr. DOMENECH A., *De la ética a la Política: de la razón erótica a la razón inerte*, Crítica, Barcelona, 1989 pp. 77ss. HARE R.M., *Freedom and Reason*, Oxford University

un punto de vista utilitarista no sería explicable semejante comportamiento, como lo era para Platón y Aristóteles.

También conviene presentar el problema ampliamente analizado del *Dilema del Prisionero*<sup>262</sup> según el cual, obrar racionalmente produce resultados subóptimos. lo cual tampoco cuadra con las pretensiones del utilitarismo.

Figura 5.1



En el dilema del prisionero tenemos dos sujetos A y B, quienes sostienen preferencias que los mueven a la mutua defección. La historia cuenta que se trata de dos ladrones cómplices, capturados e interrogados por separado, ya que no hay evidencia contra ellos que no sea su propia defección. Se les dice a cada uno: si usted delata a su cómplice, lo dejaremos libre, pero si usted no confiesa y su cómplice lo delata, usted irá una larga temporada a prisión.

Press, Oxford 1963, pp. 70 ss. DAVISON D., "How is weakness of the will possible? en *Essays on Actions and Events*, Oxford University Press, Oxford, 1980.

<sup>262</sup> Es abundante la literatura respecto al Dilema del Prisionero, se pueden consultar especialmente RAPAPORT y CHAMAH, *Prisoner's Dilemma: a study in conflict and cooperation*, University of Michigan Press, 1965. POUNDSTONE W., *El dilema del prisionero*, Alianza, Madrid 1995. El Dilema fue inventado en 1950 por los investigadores Merrill Flood y Melvin Dresher, y formalizado posteriormente por Albert Tucker de la Universidad de Princeton.

Cada prisionero prefiere delatar al otro para salir libre, aunque saben que si ninguno de los dos confiesa no los podrán detener más de unos días. El orden de pagos y de preferencias del juego es el siguiente:

Usted delata a su cómplice y él no lo delata a usted: 4

Ni usted ni su cómplice confiesan: 3

Usted y su cómplice confiesan: 2

Usted no confiesa, pero su cómplice lo delata a usted: 1

La matriz estratégica de pagos, expresados de manera ordinal, del Dilema del Prisionero es la que se muestra a continuación.

Tabla 5.1

		JUGADOR B	
		Confiesa	No Confiesa
JUGADOR A	Confiesa	(2,2)	(4,1)
	No Confiesa	(1,4)	(3,3)

En este caso ambos jugadores tienen la preferencia estricta de confesar, lo que los conduce no a su mejor pago, de 4, sino a uno inferior, de 2. Tal resultado es sumamente estable pues corresponde a un equilibrio estricto de Nash<sup>263</sup>. El dilema del prisionero elevado a escala social supone que sería imposible la cooperación colectiva y consecuentemente, alcanzar algún tipo de bien común. Desde la teoría de la decisión racional se ha tratado de superar

<sup>263</sup>. En la teoría de juegos, se conoce como *Equilibrio Nash* a una situación en la cual ningún jugador puede mejorar sus recompensas cambiando su estrategia unilateralmente.



esta aporía mediante la formulación de estrategias evolutivas. El psicólogo británico John Crook<sup>264</sup> experimentó con sujetos a los que ponía a jugar repetidamente el dilema del prisionero. Tras repetidos resultados subóptimos los individuos comenzaron a cambiar de estrategia y acabaron por obtener el resultado óptimo paretiano (3,3). Tal acción parecería demostrar que los sujetos actúan irracionalmente, sin embargo lo que en realidad sucede es que los individuos cambian sus preferencias por otras, llamadas de segundo orden.

Aquí es necesario puntualizar un problema. Según Robert Axelrod<sup>265</sup> jugar repetidamente (iterativamente) el dilema del prisionero, conduce al resultado óptimo mediante la consideración de los jugadores de la historia del juego. Los jugadores cooperan de manera condicional esperando ganarse una reputación que permita que el otro jugador también coopere. La condición es que el juego no tenga un final conocido.

Si el juego se repite, y en aras a maximizar un flujo de pagos, se coopera, entonces, una objeción válida de un utilitarista consistiría en que en el fondo, se sigue actuando conforme a las mismas preferencias de primer orden pero consideradas intertemporalmente.

Pero anteriormente hablamos de preferencias de segundo orden; maximizar un pago, un puntaje, una cantidad, ya sea monotemporal o intertemporalmente está en un mismo orden. Sin embargo una persona tiene diferentes ordenes u horizontes de valoración.

Hasta aquí lo que se demuestra es la existencia de más de un orden de preferencias en un sujeto. Tales ordenes juegan un papel a la hora de decidir y vuelven altamente complejo un tema que originalmente parecía llano desde el punto de vista de la teoría utilitaria.

En este ámbito es de inigualable utilidad la teoría de sistemas complejos, que define como entropía al nivel de relaciones existentes en un sistema y cómo

<sup>264</sup>. CROOK J.H., *The evolution of Human Consciousness*, Oxford University Press, Oxford 1980.

<sup>265</sup>. AXELROD R., *The evolution of cooperation*, Basic Books, Nueva York 1984. Hay traducción en Editorial Alianza de Madrid. También se puede ver Taylor M., *The possibility of cooperation*, Cambridge University Press, 1987.

a mayor número de relaciones, crece la complejidad. Habría que entender, por lo tanto, que la conciencia decisional del sujeto, es un sistema complejo, lleno de interrelaciones entre sus valores y preferencias.

Fenomenológicamente reconocemos que el curso de la vida humana está lleno por multitud de objetivos, unos inmediatos, otros mediatos y otros, trascendentales -como el fin último del hombre-, éstos como una telaraña se entrecruzan de modo que a la hora de decidir se tiene que debatir entre ellos en diferentes niveles de valoración, de tal modo que triunfan los niveles superiores<sup>266</sup>.

Una decisión puede adquirir un carácter sorprendente o inesperado para un utilitarista, puesto que éste sólo considera beneficios inmediatos y ponderables, está encadenado a un modelo de decisión necesariamente reducido en virtud de sus pretensiones predictivas.

Efectivamente, tras los postulados básicos del utilitarismo hay una gran fuerza racional. Se puede reconocer que a pesar de la complejidad de los diferentes ordenes de valoración presentes en un sujeto, éste siempre está maximizando conforme a sus más altas aspiraciones. Lo que pretendemos aquí es refutar la idea reduccionista-positivista de la utilidad al estilo benthamista o stuartmilliano. Tal utilitarismo descansa sobre dos supuestos: que los individuos son egoístas y son racionales en cuanto maximizadores de utilidad.

En cuanto al egoísmo podemos presentar la objeción de que, la natural inclinación egoísta fue descrita inmejorablemente por Aristóteles: es imposible escoger lo malo. Cualquier elección humana se inclina por el bien y el valor que descubre en aquello que elige. No obstante, las preferencias del individuo pueden estar orientadas al altruísmo y la solidaridad, en tal caso se escogen valores superiores, que para el observador externo, no son egoístas.

En segundo lugar, es de economía de primer año, saber que la utilidad es un imponderable, es un supuesto absolutamente abstracto, que sin embargo, es

---

<sup>266</sup>. Visión perfectamente compatible con la teoría ética de Scheller, para quien hay niveles superiores e inferiores de valor, que exigen del sujeto preferir los más elevados.

manejado como si fuera ponderable y como si pudiera ser esquematizado por una función maximizadora.

Las preferencias no surgen de un ejercicio unívoco de valoración en un solo orden, por el contrario, en la persona existen diferentes ordenes que, se entremezclan en un red de varias dimensiones<sup>267</sup>.

Scheller sostiene: "un orden peculiar de todo el reino de los valores es que éstos poseen en su mutua relación una jerarquía, en virtud de la cual un valor es «más alto» o «más bajo» (superior o inferior) a otro, respectivamente. Esta jerarquía reside en la esencia misma de los valores..."<sup>268</sup>. La jerarquía de los valores no puede reducirse a la unidimensionalidad de un aumento cuantitativo, amistad, salud, perdón, no son diferencias de grado sino de cualidad entre los valores. Scheller nos permite entender que lo valioso no puede reducirse a un mismo plano de valoración, de ahí la necesidad de pensar en planos o dimensiones de valoración.

La curva de indiferencia consiste en la gráfica de diversos arreglos entre dos bienes que son considerados como igualmente preferidos. Aunque parece medir una misma cantidad de felicidad, lo que representa es una cantidad de presupuesto, asignado conforme a la pendiente de la curva o tasa marginal de sustitución. En cualquier caso, teniendo dos bienes, la gráfica se representa en dos dimensiones. El aspecto estrictamente geométrico depende de la abstracción y reducción de los distintos bienes a una misma unidad de medida numérica (la utilidad).

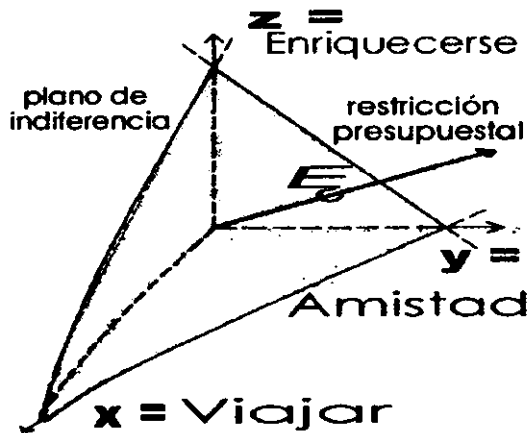
Intentemos entonces, representar en n-dimensiones, n-tipos de bienes, cada uno de los cuales estará siendo valorado más o menos. Cada bien, quedará representado en una dimensión de valoración. Abandonamos la abstracción de la utilidad, y asumimos la valoración como escala geométrica. En este caso, no

<sup>267</sup>. Uno de los supuestos de las curvas de indiferencia, consiste en la imposibilidad de que dos curvas se crucen, puesto que en ese caso, sería imposible determinar qué se prefiere a qué. Las curvas se encuentran en la misma dimensión, de ahí que aparezca este problema, pero si pensamos en un espacio de varias dimensiones el cruzamiento ya no nos lleva a la paradoja, sino que queda analogado por las diferentes dimensiones.

<sup>268</sup>. SCHELLER M., *Ética*, Revista de Occidente, Madrid, 1941. p. 129.

tendremos una *curva de indiferencia* sino planos de valoración. Dichos planos deberán encontrarse con nuestra *restricción presupuestal*, no con la connotación de ingresos cuantitativos, sino de plausibilidad ontológica o histórica, es decir, aquello que es posible obtener o realizar, la restricción se deberá mover en el espacio n-dimensional, hasta alcanzar un plano de valoración determinado.

Figura 5.2  
Planos decisionales de utilidad



En la figura 5.2 se representa un espacio decisional de tres dimensiones, donde se busca un equilibrio preferido de amistad, enriquecimiento y viajes. Existe una restricción "presupuestal", que determina la cantidad de amistad, dinero y viajes que se puede obtener o realizar: por supuesto, no se puede comprar amistad, pero se puede dedicar más tiempo a hacer dinero que a encontrarse con la gente, o dedicar dinero para viajar, etc. El punto  $E$ , señala un equilibrio. Esta representación nos permite entender cómo debemos acercarnos a una serie de valores deseados que se tienen que considerar antes de tomar la decisión  $E$ , de manera que tengan el mejor cumplimiento posible.

Jugando en este mismo terreno, vamos a reelaborar esquemáticamente la matriz decisional de un sujeto ético, en dos dimensiones de valoración:

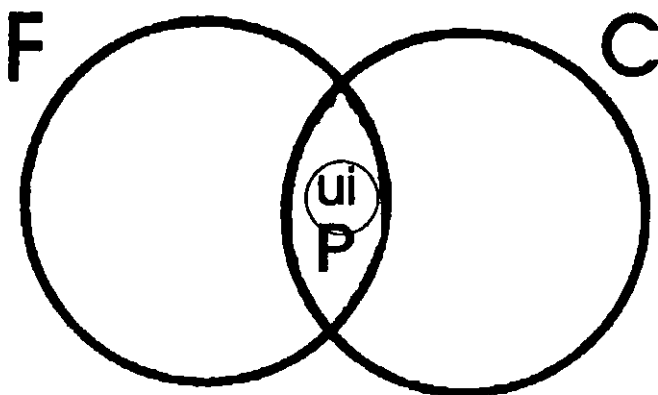
Existe un sujeto  $S$  -que tanto puede ser un individuo, como un funcionario público o una institución como el gobierno- posee un dominio transitivo de preferencias  $P$ , tal que  $(a > b > c)$  en  $P$ . Existe una función de estas preferencias  $f(u)$ , que es la que el sujeto busca maximizar. Existe también en el orden trascendental un conjunto de convicciones  $C$  que predeterminan las preferencias. Precisamente aquí se encuentra una de las más importantes innovaciones, necesarias para que el sujeto  $S$  obre éticamente. Contrariamente a lo que sostiene el utilitarismo, las preferencias no están dadas, sino que son seleccionadas por el sujeto, de entre un conjunto posible de valores, una dimensión de valoración, en virtud de sus convicciones morales y culturales.

Finalmente existe un subconjunto  $F$  que contiene las preferencias que son factibles o accesibles conforme a los medios disponibles.

El sujeto  $S$  debe maximizar aquella de entre sus preferencias que cumpla con una doble restricción, que sea conforme a sus convicciones morales y que esté dentro de un conjunto de factibilidad material (ontológica-histórica) (ver figura 5.3).

**Figura 5.3**

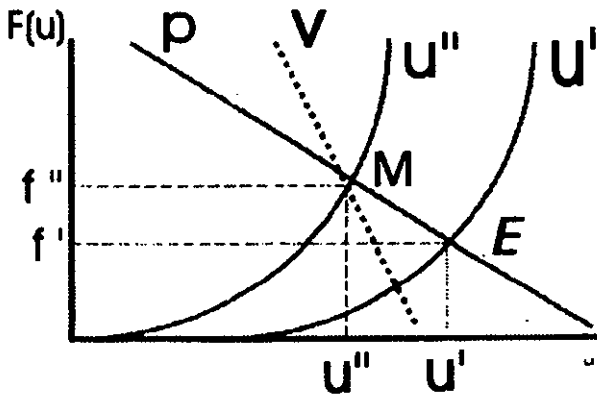
**Ordenamiento de conjuntos decisionales de  $S$**



Esta última parte es particularmente importante: quienes abogan por una ética divorciada de la política, pretenden someter al sujeto a la maximización de un medio que está fuera del conjunto de factibilidad acotado por sus convicciones, es decir, obrar inéticamente

Maquiavelo sostiene que si hay un fin bueno como la virtud del estado, es legítimo utilizar medios malos para alcanzarlo. Con ello borra las fronteras del conjunto de factibilidad. ¿Es esto posible? No, si reconocemos que las preferencias no están dadas sino que se construyen en un ámbito valorativo trascendental.

Figura 5.4  
Maximización ética de la utilidad



En el gráfico microeconómico de la figura 5.4, tenemos al sujeto  $S$  buscando maximizar la función  $f(u)$  de sus preferencias  $u$ . Tal sujeto tiene que alcanzar la curva de utilidad o de indiferencia ( $U$ ) más elevada que le permita su restricción presupuestaria ( $P$ ), en este caso tal restricción se refiere a cualquier limitación material en los medios. Pero en una economía ética, el sujeto debe enfrentar una segunda restricción, la frontera acotada por sus convicciones morales, construidas en un ámbito de valor ( $V$ ).

En una economía aética, el sujeto se coloca en un punto *E*, donde obedece sólo a la restricción material. Un sujeto ético, en cambio tiene que obedecer a ambas restricciones y se coloca en un punto de intersección con las tres líneas *M*, donde obra moralmente, y donde, siguiendo el esquema planteado por el dilema del prisionero, obtiene un resultado mejor que aquel donde no estaba presente una restricción trascendental.

**Reformulación del concepto de factibilidad de las políticas a partir de la restricción ética.**

El tema de la factibilidad política de las políticas es un tema aun insuficientemente estudiado, no obstante su importancia es crucial puesto que se entiende que el hacedor de políticas pretende maximizar una utilidad basándose en las restricciones a que está sometido. Giandomenico Majone ha dedicado parte de su investigación al tema, pero como fue dicho en el capítulo 1, él excluye de sus consideraciones una factibilidad "ética". El analista de políticas se preocupa por saber si una propuesta de políticas es factible, dadas las circunstancias y las restricciones relevantes.

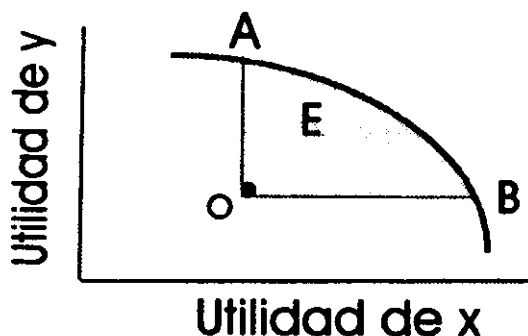
Para saber si una política es factible Majone define: "se dice que una política es factible en tanto satisface todas las restricciones del problema que trata de resolver; donde 'restricción' quiere decir cualquier característica del ambiente que (a) puede afectar los resultados, y (b) no está bajo el control de quien hace la política"<sup>269</sup>. Como se puede apreciar, para Majone las restricciones de factibilidad son ajenas al hacedor de políticas, no se percata que las decisiones son tomadas con base no sólo en intereses, sino en los valores de la sociedad, del partido en el gobierno y de él mismo.

En este caso habrá que distinguir la política (*policy*) de la política (*politics*). Donde el sustantivo se refiere a la decisión normativa del empleo de recursos públicos a ejecutar y el adjetivo política que se añade indica que tal decisión es tomada mediante lucha, deliberación o regateo de poder.

Majone se concentra en el tipo de restricciones originadas por los conflictos distributivos. Que para nuestros fines éticos consideraremos de justicia distributiva.



Figura 5.5



En el paisaje adaptativo diseñado en el cuadro 5.5, tenemos una situación de justicia distributiva a partir de nuestra posición actual o punto *O*. Los puntos *A* y *B* se encuentran en la frontera de lo factible conforme a las restricciones dadas y corresponden a puntos óptimos paretianos. El espacio de factibilidad es aquel acotado por la zona entre los puntos *A-B-O*. Según Majone el objetivo a la hora de decidir es optar no por lo óptimo sino por todo aquello que sea factible, confiando en que el regateo político llevará a resultados cercanos a un óptimo paretiano.

Aquí conviene reflexionar por la pertinencia del concepto de optimalidad paretiana. Tal idea de lo óptimo es perfectamente consistente con el utilitarismo benthamista, pero aplicarla puede llevar a resultados absolutamente inequitativos que no son considerados como conflictivos ni mucho menos como injustos por el utilitarismo (véase el cuadro 5.2).

<sup>269</sup> MAJONE G., *Sobre la Noción de Factibilidad*, Op. Cit. p. 7.

**Cuadro 5.2**

**La inequidad del Óptimo de Pareto**

Sea un juego entre el Fuerte (amo) y el Débil (esclavo) como lo modelaría Nietzsche: El Débil rehuye el enfrentamiento así que tiene el siguiente ordenamiento de Preferencias y sus pagos respectivos:

- 4 Él no coopera - el otro sí
- 3 El coopera - el otro también
- 2 No coopera - el otro tampoco
- 1 Él coopera - el otro no

El Fuerte por su parte tiene los siguientes pagos y preferencias:

- 4 Él no coopera - el otro sí
- 3 El no coopera - el otro tampoco (enfrentamiento)
- 2 El coopera - el otro también
- 1 El coopera - el otro no

Su matriz de pagos será la siguiente:

		DEBIL	
		No coopera	Coopera
FUERTE	No coopera	(3,2)	(4,1)
	Coopera	(1,4)	(2,3)

Vemos como ambos jugadores tienen una estrategia dominante de no cooperación que los lleva a un resultado estable pues es un equilibrio Nash y además un óptimo de Pareto. La optimalidad paretiana puede ser inequitativa de modo que genera inestabilidad en la forma de inconformidad social.

Cuando Majone utiliza el óptimo de Pareto como principio de justicia distributiva, nos coloca en una sociedad inestable con un déficit de

gobernabilidad- pues un reparto inequitativo por muy óptimo paretiano que resulte difícilmente dejará conformes a los ciudadanos, es decir, será ingobernable. Un juego como el modelado en el cuadro 5.2, es estable, en sí mismo, pero si fuera iterativo, seguramente el Débil evolucionaría a otro tipo de juego donde sus posibilidades mejoren.

Un político que obedezca y maximice todas las restricciones, incluyendo la ética obtendrá siempre un resultado óptimo. El sentido de la frontera de lo factible es precisamente de una *limitación ontológica*; esto es, que dentro de ella todas las posibilidades *son*, mientras que ninguna, de las posibilidades que excedan ese límite es o será. Por lo tanto, cualquier opción en la frontera siempre y necesariamente será un óptimo ontológico -no necesariamente paretiano-.

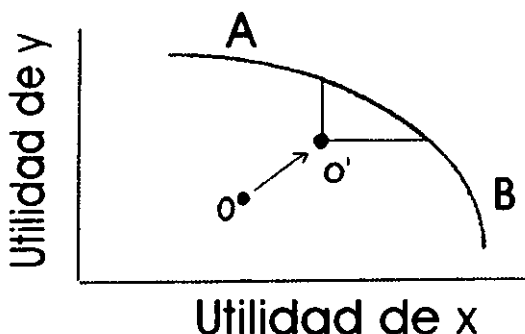
¿Por qué razón, la decisión sobre una política podría ubicarse en un subóptimo? Porque en la lucha de poder, habrá alguien que venza e imponga sus intereses, llevando a una situación injusta.

Contrariamente a lo que sostiene Majone, el resultado del regateo político difícilmente será de optimalidad, puesto que en el regateo los actores no poseen una fuerza equiparable y lógicamente siempre vencerá quien tenga mayor fuerza, lo que a fin de cuentas beneficia al *status quo* y potencialmente puede llevar al peor de los resultados de justicia distributiva.

Introducir una restricción ética (*ceteris paribus*) en el sentido de la justicia distributiva opera como una ventaja a favor de la parte débil y restringe un uso inmoderado de la fuerza por parte del fuerte. Lo que hacemos es limitar por ambos extremos el panorama original acercándonos más a la optimalidad.

En la figura 5.6 vemos que se ha movido el punto de origen a *O'*, estrechando el margen con la frontera ontológica de la utilidad factible ampliando las posibilidades de alcanzar la optimalidad.

Figura 5.6



Un politólogo como Majone podría quejarse por este movimiento. La frontera al obedecer a una necesidad ontológica no puede recibir crítica alguna, por su parte la introducción de un principio de justicia distributiva, no obedece a la lógica de la economía, pues su matriz es ética, sin embargo mejora los resultados desde un punto de vista político, en sentido del bien común.

Supongamos un juego<sup>270</sup> (que por demás reproduce condiciones reales), donde se introduce una restricción ética de carácter altruista. Sean los hermanos Pedro y Pablo que quedan huérfanos. Pedro, el mayor decide irse a trabajar de bracero para sostener los estudios de su hermano Pablo, para lo cual debe abandonar a su novia.

Pagos y preferencias de Pedro:

4. Que Pablo Estudie y Conservar a su novia
3. Que Pablo Estudie aunque pierda a su novia
2. Que Pablo no estudie, pero conservar a su novia
1. Que Pablo no estudie y él termine perdiendo a su novia.

Pagos y preferencias de Pablo:

4. Estudiar y Casarse
3. Estudiar y no casarse
2. No estudiar y Casarse

<sup>270</sup>. Elaborado a partir de un corrido popular mexicano de *Los Tigres del Norte*, titulado *Pedro y Pablo*.

1. Ni estudiar, ni casarse

		PABLO	
		Estudiar	No estudiar
PEDRO	Quedarse (conserva su novia)	(4,3)	(2,1)
	Irse (Pablo estudia)	(3,4)	(1,2)

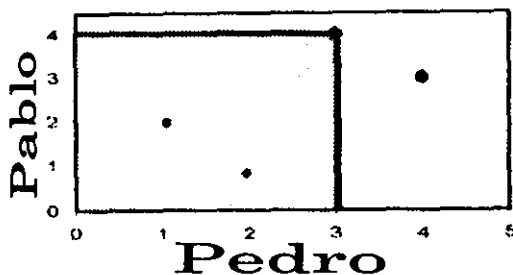
La solución histórica del juego es que Pedro se marcha y Pablo estudia, pero al regresar, Pedro encuentra a su antigua novia casada con Pablo.

Como podemos ver, la casilla con pagos (3,4) es un óptimo de Pareto, pero no corresponde a un equilibrio Nash.

Una solución donde la regla de moralidad fuera egoísta en vez de fraterna llevaría a un equilibrio de Nash en (4,3) que también es Pareto eficiente. En este juego la casilla (4,3) significaría que Pablo estudie sin que Pedro se vaya. Pero dada su pobreza, eso es ontológicamente imposible. Esta jugada contradice los supuestos de racionalidad egoísta, la mejor decisión para Pedro es "quedarse", pero la desplaza por una preferencia de segundo orden: que su hermano estudie y "se va". Algún crítico utilitarista diría, que en realidad irse es algo más preferido que quedarse, de lo contrario no optaría en ese sentido, sin embargo Pedro quiere quedarse pero se va, conducido por otro tipo de consideraciones.

Figura 5.7

Matriz de Pagos para Pedro y Pablo



De los tres resultados que quedan (3,4) es igualmente eficiente, aunque evidentemente inequitativo. Un utilitarista-paretiano lo consideraría justo, independientemente de la inequidad. En este caso hay un problema de justicia distributiva relativa a los costos asumidos totalmente por Pedro y los beneficios recibidos únicamente por Pablo. Si ellos obraran únicamente por consideraciones egoístas, este resultado sería económicamente inaceptable. Sin embargo, la introducción de una consideración ética de tipo altruista y fraternal hace que los costos sean asumidos voluntariamente por Pedro, con lo cual tenemos una intersección, a la vez pareto eficiente y equitativa, es decir, justa.

¿Cómo entender la equidad? Por ejemplo, si yo reparto 10 kilos de trigo entre 4 personas, y a una le concedo 4, a otra 3, a otra 2 y la última 1. Se constata que mi proceder es desigual, empero, si argumento con razones como la desnutrición que sufre cada uno, se puede encontrar que mi distribución fue equitativa y justa<sup>271</sup>.

La solución de problemas de justicia distributiva supone descubrir la justicia en la equidad que, no necesariamente es igualitaria. Lo igualitario no se identifica con lo justo, puesto que consideraciones de necesidad subjetiva, pueden legitimar una compensación, que vuelva los resultados desiguales. Sin embargo, en este caso, habría equidad y por lo tanto se cumple con la justicia distributiva.

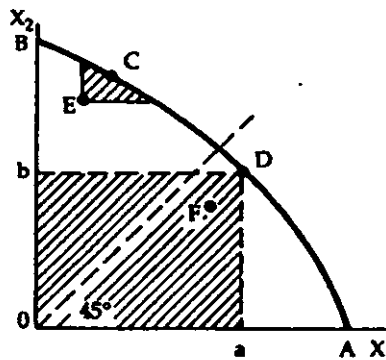
Como vemos en la figura 5.7 el punto (4,3) está excluido del conjunto de resultados ontológicamente posibles y los pagos (3,4) son el resultado eficiente, localizado en la frontera de soluciones, que además es justa dada su obediencia a un principio moral que la hace éticamente aceptable para ambos y políticamente estable, esto es, gobernable.

---

<sup>271</sup>. Para el análisis de este tipo de problemas, ver: LE GRAND J., *Equity and Choice: an essay in economics and applied philosophy*, Harper Collins 1993.

Las reflexiones sobre la factibilidad sirvieron para mostrar de qué manera introducir restricciones e imperativos éticos acerca las políticas a la optimalidad ontológica. Al respecto ya Rawls había pensado<sup>272</sup> en la dificultad de elegir entre arreglos económicamente eficientes o entre éticamente óptimos. Supuso que si existe una provisión fija de mercancías para ser distribuidas entre dos personas:  $x_1$  y  $x_2$ , entonces la curva AB representa todos los arreglos distributivos posibles. Cualquier punto sobre la curva implica óptimos de pareto, es decir, se emplean todos los recursos disponibles y nadie puede mejorar sin que el otro empeore. Véase la figura 5.8. Si la línea de  $45^\circ$  representa la equidad, entonces cualquier punto que simultáneamente se acerque a la equidad y a la eficiencia, es preferible. Así, el punto D es preferible a C y a F por ser eficiente y acercarse más a la equidad. F será preferible a C, porque, aunque C sea eficiente, es menos equitativo. Rawls incluso llega a darle prioridad (orden lexicográfico) a la equidad sobre la eficiencia y sostiene que si no fuera posible alcanzar D sino apenas F, entonces F cumple con la justicia.

Figura 5.8

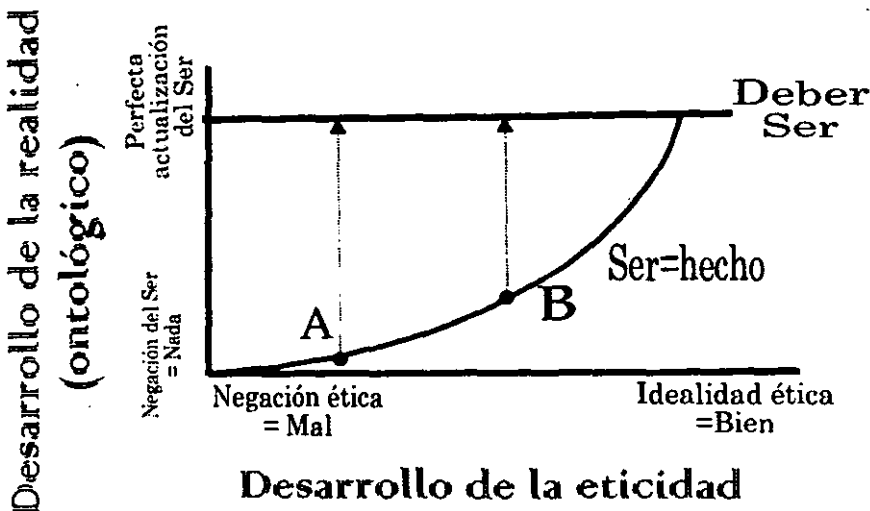


<sup>272</sup> RAWLS, T.J. 1995 pp. 74-75.

Rawls era consciente de que no siempre es posible alcanzar simultáneamente la máxima justicia y la máxima eficiencia por ello. el criterio de elección ético será aquel que nos acerque a una mayor eficiencia unida a una mayor equidad.

Eso es lo que quiero representar en la figura 5.9. Hasta aquí, he insistido en la importancia de incluir seriamente las restricciones éticas al tomar decisiones políticas. También hay que tomar en serio las restricciones ontológicas que frecuentemente impiden alcanzar la solución éticamente óptima (incluso si es que fuera posible conocerla). ¿En la realidad qué debemos hacer? ¿Cómo debe actuar el político cuando tiene que tomar decisiones que implican dilemas éticos?

Figura 5.9  
Realización del Ser y la eticidad





Anteriormente hemos dicho que los universales son perfecciones inherentes a todo ente (ser). Cada uno posee un determinado grado de perfección análoga, que tiende a su máxima realización. Así ocurre con las entidades estatales y con las políticas públicas. La libertad no consiste entre elegir el bien y el mal, porque el mal no es una realidad, sino la privación de toda perfección, es decir, la nada. La libertad consiste entre elegir entre lo bueno y lo mejor. Todo ente posee alguna bondad, y como muestra la línea curva del ser, la realidad de hecho, ésta es un continuo ascendente. Mayor actualización del ser implica necesariamente mayor eticidad y a la inversa. Lo ideal sería alcanzar el deber ser, es decir, la perfecta realización ética y ontológica del ser.

La ética prescribe que obrar correctamente es elegir entre dos bienes el mayor, y cuando es inevitable, escoger entre dos males el menor. Esto es, preferir siempre cualquier punto B, más cercano a la perfección que A.

Así como el tomador de decisiones escoge entre diferentes cursos a partir de los cálculos costo-beneficio monetarios, debe escoger entre los diferentes objetivos ético-ontológicos a su alcance. Esto lo había prefigurado Kant, cuando escribió: "El Gobierno debe irse acercando lo más que pueda a su fin último, que es la mejor constitución, según leyes jurídicas. Esto puede y debe exigirse de la política"<sup>273</sup>.

---

<sup>273</sup>. KANT I., *La Paz Perpetua*, Op. Cit. p. 238.

## Consideraciones, a partir de la restricción ética, para la reformulación del *Programa Indígena Red-PMA*

Conforme a los postulados teóricos de las corrientes analizadas en el capítulo 1, relativas al diseño de políticas públicas, y las consideraciones éticas anteriores, propondremos elementos para mejorar algunos aspectos del *Programa Indígena RED-PMA*.

### La legitimidad de la búsqueda de la justicia distributiva

En primer lugar, la teoría económica neoinstitucional calificaría a los indígenas como *rent-seekers* que buscan satisfacer fuera del mercado sus preferencias, indistintos respecto a cualquier otro grupo social, aprovechándose de las externalidades creadas por "fallas de gobierno". Por otra parte, conforme a los postulados de acción colectiva de Olson<sup>271</sup>, los indígenas no operarían como un grupo pequeño, dada su fuerte autoidentificación, la estabilidad e historia común, así como el hecho de que no se encuentran movilizados por un conjunto reducido de demandas, sino movidos por un conjunto prácticamente ilimitado de reivindicaciones. Semejante condición los hace menos vulnerables a la cooptación, a la atomización o a la disolución tras alcanzar sus metas.

Desde una perspectiva neoinstitucional, se debería tender a reducir las fallas del gobierno que permiten que estos grupos medren de los recursos públicos y no obtengan por su propio esfuerzo sus objetivos. La primera decisión del político será rechazar el esquema jurídico actualmente existente en Colombia que garantiza transferencias especiales a los grupos indígenas.

También desde esta perspectiva, la mejor forma de evitar el riesgo de que algunos se aprovechen de las externalidades es desapareciendo las mismas, esto es, privatizándolo todo. Tal posición nos confronta éticamente con una triple problemática: la necesidad de la justicia distributiva, la deuda social con los indígenas, la necesidad de la política social.

Contrariamente a lo que postula aquella escuela y dadas las consideraciones relativas al fin común de la sociedad, se deriva la necesidad de mecanismos eficientes de justicia distributiva. Entendiendo por *eficientes*, que contribuyan al desarrollo conforme a la propia moral de los ciudadanos. Tales mecanismos que rebasan el ámbito de la decisión y la acción individuales, corresponde por su naturaleza al ámbito del gobierno a las órdenes del Estado. La literatura económica neoclásica atribuye mayor eficiencia al mercado para lograr los objetivos comunes, empero, hay que refutar tal posibilidad, ya que el bien común no es, ni puede ser un subproducto, sino un resultado intencional, porque el valor ético es siempre un producto intencional para que valga como ético. En segundo lugar dado que el mercado es ineficiente para respetar la dignidad humana, puesto que tiende a medir a las personas por sus capacidades económicas en cuanto matematizables, generando un resultado anómalo al aplicar su metodología a un objeto que escapa a su ámbito, a saber la personalidad y dignidad humana. Es decir, frente a una ineficiencia del mercado deben operar los mecanismos intencionales de justicia distributiva.

El mercado es ciego a la pertenencia cultural y por lo tanto a los indígenas, es incapaz de memoria histórica y por lo tanto no puede resolver la complejidad de las relaciones sociales. La deuda social con los indígenas escapa a una solución automática y de corto plazo<sup>275</sup>, de modo que se impone la búsqueda de consensos dialógicos que reconfiguren el Estado y den cabida a las pluralidades y en un segundo nivel, den paso a la justicia distributiva.

La necesidad de la política social puede ser derivada fácilmente de los argumentos anteriores. Se le requiere para alcanzar el desarrollo individual de la dignidad humana en las áreas de ineficiencia del mercado.

---

<sup>274</sup> . OLSON M., *Op. Cit.*, p. 63ss.

<sup>275</sup> . En este sentido sería interesante pensar en la aplicación de la teoría de los títulos de propiedad de Robert Nozick. Cfr. NOZICK R., *Anarquía Estado y Utopía*, *Op. Cit.* Los

## **El decisor público y el mandato de política**

En la figura 1.1 se esquematizaba el proceso de hechura de políticas estableciendo un circuito entre mandato a priori, definición, medición y política pública. En este caso, el mandato a priori inmediato es la misma ley, pero existe además un mandato trascendental a priori de política radicado en la dignidad humana y en las consideraciones relativas al bien común y a los derechos de grupo, establecidas anteriormente. De tal forma que tal mandato corresponde a la restricción ética, a la que debe, junto con la restricción presupuestal -y las demás restricciones relevantes-, someterse el decisor de la política indígena.

Los recursos que se están destinando en un monto de 19.5 millones de dólares, deben asignarse conforme a bases técnicas, que no sólo consideren como hasta ahora, la viabilidad y sostenibilidad de las iniciativas, sino además cubran la necesidad de establecer medidas, permanentes del desempeño, el establecimiento de grupos testigo y en primer lugar el establecimiento de mediciones objetivas de vulnerabilidad y pobreza previas a la asignación de recursos.

## **El Programa Indígena y sus destinatarios**

La evidencia recabada muestra que el *Programa Indígena RED-PMA* obedece a clientelas definidas, que dado su mayor grado de organización y beligerancia han centrado la atención del gobierno, pero no a auténticas condiciones de vulnerabilidad, como han sido enunciadas en los documentos oficiales; generando una incoherencia entre discurso y hechos.

Entre los elementos que han de ser considerados para determinar la vulnerabilidad están: deterioro de la identidad cultural por la situación de subordinación histórica en términos culturales, políticos, económicos y sociales. Pérdida o debilidad de los sistemas de autoridad tradicional y de control social.

---

indígenas recuperarían entonces la propiedad de todos los bienes del Estado, pues inicialmente eran de sus antecesores de quienes fueron arrebatados.

Amenazas a su territorialidad por la colonización, cultivo de narcóticos, proyectos mineros o petroleros. Riesgo ecológico por contaminación o explotación excesiva de recursos. Insuficiente acceso a la tierra. Dotación de tierras baldías a campesinos no indígenas, sin considerar los derechos de grupos indios. Inconsistencia en la determinación de resguardos indígenas y reservas naturales. Violencia y sus secuelas: desplazados, desnutrición, carencia de vivienda, etc. Insuficiente acceso a satisfactores esenciales: alimentación, salud, educación, vivienda. Asentamientos en zonas fronterizas.

Los indicadores -hasta ahora inexistentes- deben ser sensibles a disminución de la población, índices de mortalidad por edades, debilidad en las estructuras organizativas domésticas, dependencia desventajosa frente al mercado, corrupción administrativa, presencia urbana de indígenas. La aplicación de consideraciones de género que permitan identificar necesidades específicas.

No hay claridad respecto al papel del sistema de monitoreo y evaluación del *Programa Indígena RED-PMA*. Se trata de un análisis antropológico del discurso con pretensiones normativas. No obstante, por ejemplo, ya desde 1989, cuando se planteó la dotación de alimentos por trabajo, los indígenas del Cauca temían que dicho sistema debilitara la tradición de trabajo comunitario o *mingas*. Hay indicios recogidos tanto por funcionarios del programa como por antropólogos académicos en el sentido de que semejante debilitamiento sí se ha producido<sup>276</sup> Los monitores antropólogos del Programa han dado cuenta de ello, no obstante, no ha habido cambios en la metodología u operación del Programa.

Tampoco parece tomarse en cuenta que la actual política indígena responde a más de treinta años de luchas indígenas y que en este período ha habido una amplia evolución de la realidad de estos grupos, la constitución otorgó derechos que en un principio no fueron tomados en cuenta al formular

programas asistenciales. Y se ha dado un cambio sustancial: el acceso a la tierra, como fue demostrado anteriormente, determina seriamente las condiciones de vulnerabilidad, por lo demás, los grupos atendidos por el *Programa Indígena RED-PMA* corresponden a aquellos que han sido más beneficiados con dotaciones de tierras, excepto los Nukak Macú.

Sobre todo, se nos presenta para consideraciones éticas, el hecho de que sean razones técnicas tales como la accesibilidad a los territorios, un determinante para la dotación de asistencia a los grupos indígenas. Si el *Programa Indígena RED-PMA* está atendiendo a 15 grupos indígenas, significa que se han dejado por fuera a 66. ¿Se puede argumentar la limitación presupuestaria ya que, dado el volumen de recursos disponibles, 19,553,000 dólares (ver p. 141 y nota 175), sólo sería posible otorgar a cada indígena colombiano 32.4 dólares en asistencia? Aparece entonces la necesidad de focalización. ¿Qué criterio debe ser relevante para incluir o excluir a alguien?

Indudablemente que la restricción presupuestaria, al generar imposibilidad ontológica, podría suponer, sin contradicción ética, la exclusión de algunos que no requieran ayuda o no la necesiten imperiosamente. Aparece entonces la dificultad de encontrar un juez, que esté en capacidad de determinar a quiénes se beneficiará o excluirá. Un juez de este tipo, funciona a partir de la información disponible, respecto a las condiciones de necesidad absoluta o relativa de satisfactores.

Existen grupos indígenas que no sufren de vulnerabilidad o pobreza, según las delimitaciones oficiales de estas categorías. Por lo tanto, será justo no incluirlos, a pesar de que dada su situación como minorías pudieran merecer determinados recursos; distínguese por lo tanto, entre recursos contra la pobreza y recursos para la reproducción de su cultura. De los recursos necesarios para la subsistencia no se les puede excluir legítimamente, pero en caso de poder proveerse a sí mismos de los medios para la reproducción de su

---

<sup>276</sup> En testimonios recogidos por el autor con Carlos Junca (RED-PMA) y Luis Guillermo Vasco (UNAL). Teresa Suárez interpreta algunas causas de este fenómeno en "Propuesta

cultura, bajo los principios de subsidiaridad y la aspiración a la autonomía, no existe obligación de otorgarles asistencia. Puede considerarse legítimamente que los medios para la reproducción cultural son necesarios e incluso indispensables para la subsistencia como culturas diferenciadas, de ahí que, por el mismo principio de subsidiaridad existe obligación de asistirles. Ahora bien, dada la disyuntiva entre preferir destinar los recursos para subsistencias básicas, como alimentos, vestido o vivienda y lo que podemos llamar subsistencias culturales, éstas son secundarias respecto a las primeras, pues las segundas no podrían alcanzarse sin primero garantizar la seguridad de la vida misma. En conclusión, dado el caso, deberá preferirse destinar los recursos al primer tipo de necesidades.

Las reflexiones anteriores nos llevan a aceptar cierto tipo de focalización, pero que no será ni operativa, ni éticamente legítima, si no es producto de un sistema transparente, con indicadores y definiciones claras y democráticamente aceptado y vigilado para la determinación de los destinatarios.

Segundo: si hay grupos que rechacen la asistencia o si existen consideraciones culturales que indiquen efectos perniciosos por parte del programa asistencial.

Tercero: si los obstáculos físicos son vencibles o invencibles. Si son vencibles, entonces existe obligación de superar tales obstáculos, para prestar la asistencia. Este tema remite directamente a las consideraciones de factibilidad de la política pública.

Cuarto: Considerar si los beneficiarios están en la posibilidad de asimilar la asistencia para alcanzar el desarrollo, entendido como independencia y valimiento o no, esto es, el caso del "desahucio" sobre las posibilidades de desarrollo independiente. Con lo cual se entra a un difícil debate decisonal. Dado que la dignidad humana en ambos casos es la misma, no se justifica elegir sin considerar cada caso mediante las metodologías del

*principio de doble efecto*<sup>277</sup>, y la *búsqueda del bien mayor*. Con lo cual no se obtienen soluciones automáticas a los problemas, de hecho se exige la conciliación y legitimación discursiva de la decisión.

El *Programa Indígena RED-PMA* hasta ahora no ha seleccionado a sus beneficiarios. éstos han sido heredados de la decisión política del PNR para desmovilizar los movimientos guerrilleros. Por eso ha dejado muchos más excluidos que beneficiarios y ha hecho de la organización -que en sí es un indicio de no vulnerabilidad- el factor determinante de la selección. Podemos leer entonces cómo el gobierno colombiano está obedeciendo a un tipo de racionalidad efectista del tipo descrito por Hood<sup>278</sup>. Tal mecanismo no obedece a la intencionalidad pura derivada del mandato a priori de política, debemos entenderla como inética si es opuesta a tal imperativo, independientemente de que se haya positivizado o no. Carecer de un punto de referencia objetivo para las políticas incrementa gravemente el riesgo de actuación inética.

El *Programa* incurre en un tipo de política clientelar, como puede constatare al ver que los recursos se han ido poniendo a disponibilidad de los indígenas en la medida en que éstos se movilizan; responde a demanda expresa y no a necesidades puras y objetivas de marginalidad.

De hecho el Programa Indígena no ha necesitado de mediciones de pobreza o vulnerabilidad, pues desde el nivel de la Presidencia de la República, se ha decidido por criterios de poder a qué poblaciones beneficiar. La focalización no corresponde a los argumentos ofrecidos en un principio, lo que supone una inconsistencia discursiva inética.

### Programa indígena y ayuda oficial al desarrollo

La asistencia oficial al desarrollo canalizada por el *Programa Mundial de Alimentos* se revela tras este análisis como inconsistente con la realidad colombiana, ya que por una parte las condiciones de carencia alimenticia no

---

<sup>277</sup>. Formulado por Santo Tomás de Aquino: es legítimo y aceptable un mal proporcionalmente menor y no querido, ocurrido en la búsqueda por lograr un bien mayor.



están claramente establecidas. Por otra parte, los resultados del tipo de asistencia alimentaria, a pesar de haber sido negociados sus componentes, no dejan de alterar los hábitos -en primer lugar de alimentación- culturales de los receptores, lo cual está en franca oposición con los propósitos sostenidos. La idea de cofinanciamiento de proyectos productivos puede ser caracterizada como un importante avance en la búsqueda del autodesarrollo, pero contra semejante consideración pesa demasiado la imposición mínimamente flexible del uso de estos recursos, por parte del PMA.

Es tremendamente ineficiente que los recursos del PMA sean originalmente monetarios, sirvan para comprar trigo, que posteriormente será vendido en el mercado colombiano para remonetarizarlos y comprar los diferentes productos que componen las raciones. Un ciclo tan amplio repercute en la merma de recursos e incentiva la corrupción.

En este caso, la corrección de estas contradicciones pasa por la reestructuración del sistema del PMA. Originalmente constituido para redistribuir excedentes alimentarios en zonas de hambruna, sigue operando con esta lógica a pesar de que hace muchos años que dejó de haber excedentes y de que las condiciones particulares de los indígenas no son de franca hambruna e inanición. La realidad del mundo cambió y el organismo sigue operando bajo una sistema obsoleto impuesto por los donantes.

### **El Programa Indígena y sus impactos**

En la reformulación del programa también cuentan los nuevos liderazgos que emergen dentro de las comunidades indígenas. Aunque el *Programa Indígena RED-PMA* se propone contribuir a la reproducción de las formas tradicionales de convivencia, de hecho es imposible que los grupos no sufran dinámicas, que transformen e incluso puedan ser corrosivas de esas formas. En este caso, y conforme a la evidencia ética presentada, es legítimo que tal dinámica sea resuelta al interior de las comunidades. No es función de

---

<sup>278</sup>. HOOD CH., *Tools of Government*, Op. Cit.

los ejecutores o planeadores del programa, intervenir para preservar a los indígenas de efectos considerados externamente como inconvenientes, eso sería un paternalismo, que negaría la capacidad e incluso la autonomía, anteriormente reconocida, para definir su propio destino.

Por otra parte, hay que tener presente que, a pesar de que todos los grupos indígenas poseen la intensión de reproducir sus valores y cosmovisión, de hecho siempre hay una evolución y un dinamismo que irremisiblemente les lleva al cambio, de ahí que no sea sino hasta que la conciencia propia de los grupos indígenas les lleve a reconsiderar la asistencia recibida, que ésta debe prestarse en los términos que, aceptados por ellos, sean compatibles con el mejor funcionamiento del *Programa Indígena*.

#### *Programa Indígena RED-PMA y conflictos*

Existen tanto élites locales como funcionarios con intereses creados para los cuales el programa pueda significar tanto una amenaza como alguna prebenda.

Ejemplifican casos de grupos de interés afectados, los conflictos y asesinatos de líderes indígenas en Sabanas del Caribe, Pasto y el Sur del Tolima. Se trata de asesinatos selectivos, para atemorizar y desarticular a los grupos organizados. Romper con las inercias de estos grupos y manejar tales conflictos son importantes necesidades para la gobernabilidad.

La gobernabilidad dependerá de la capacidad de imponer el estado de derecho, mediante el cumplimiento del imperio de la ley apoyado en la fuerza pública, pero también y de modo privilegiado, mediante la concertación y conciliación. El gobierno colombiano hasta el momento ha sido mesurado al dotar de tierras a los indígenas a partir de terrenos comprados, con lo cual se evitan resentimientos sociales. La otra cara de la moneda consiste en la insuficiencia de la dotación de tierras, situación que lleva a plantear el uso legítimo de la expropiación estatal como medio de justicia distributiva.

La autonomía jurisdiccional de los indígenas es aplicable sólo a miembros de sus pueblos, de modo que se conserva intocada la facultad de hacer justicia y resguardar el orden público por parte del gobierno. De hecho el gobierno colombiano adolece debilidad en este campo, pero éticamente la solución no es la creación de autodefensas, sino el fortalecimiento de la gobernabilidad mediante el fortalecimiento del pacto social.

Respecto a los funcionarios corruptos, la solución planteada por el neoinstitucionalismo es la ampliación del debate democrático que tienda a reducir las esferas protegidas de poder, otra solución ofrecida por esta escuela es el incremento de la competencia en sentido económico. Semejantes soluciones son compatibles con los criterios éticos de respeto a la persona y a la comunidad, de tal forma que pueden resultar un mecanismo eficaz para reducir la corrupción.

La objeción que se presentaría desde esta misma corriente consiste en que a mayor cantidad de recursos dispensados por el gobierno, mayores posibilidades de corrupción habrá. Semejante argumento es sofisticado, ya que el manejo de recursos por parte de los particulares es igualmente propenso a la búsqueda inética de beneficios.

La propia lógica a favor de la competencia entre agentes interesados en el bienestar, se ve reforzada por esta posibilidad. Mayor competencia entre agentes privados y públicos en las esferas política y económica opera a favor del bien común como un sistema natural de contrapesos, que deben conservarse en equilibrio; tal equilibrio dependerá de la aplicación de criterios éticos donde la competencia no sea orientada para segregar o eliminar.

## CONCLUSIONES

Investigar las posibilidades de políticas públicas sometidas a restricciones éticas, será siempre una tarea compleja dada la multitud de discursos que se contraponen, argumentando a favor de determinados desenlaces. De entrada no se puede menospreciar la potencialidad ideológica de tales discursos y sus posibles fines propagandísticos. Habrá por lo tanto que someterlos a un cuidadoso análisis en sus fundamentos y pretensiones.

Con los datos aportados por esta investigación he revelado la falsedad de las pretensiones de neutralidad de los hacedores de políticas, así como de la ciencia política moderna secularizada. Existen serias determinaciones para la acción política, no en el orden de la fuerza sino económicas y morales.

He querido igualmente construir un entramado discursivo donde la filosofía y la ética permitan determinar líneas generales de obrar que cumplan simultáneamente con las exigencias de racionalidad propias de la economía así como de la moral cultural.

Finalmente, hemos incorporado a tal discusión abstracta, una crítica a ciertos lugares pretendidamente seguros del liberalismo y de la conciencia cultural de occidente, en virtud del desafío real de la multiculturalidad y de las condiciones de injusticia social prevaletientes en América Latina, haciendo presa singular a los indígenas.

Ésta ha sido una red discursiva cruzada por la filosofía, las ciencias políticas, la economía y la antropología.

El Estado, concepto que se revela central en la construcción de este argumento y que ha sido objeto de abundantísimas reflexiones, parece ser que se encuentra dominado, como fue destacado en su momento, por el enfoque weberiano de las relaciones de poder y dominación legitimadas. Definir al Estado de esta forma se concentra en el objeto material sin responder al objeto formal. Se trata, pues, de una noción trunca, con una alta trascendencia dado el uso de tal noción con fines de dominación.

He demostrado cómo la idea de Estado exige para quedar determinada formalmente, de cierta idea del bien común, y que a pesar de las objeciones alzadas contra este último concepto, éste se revela como ineludible, ya que siempre se ofrece como sustitutiva alguna noción equivalente.

Es necesaria alguna noción de bien común, como a priori de la política, aceptada conforme a los valores culturales de una sociedad políticamente organizada, para ordenar el sistema jurídico y la convivencia política y económica hacia tal noción como finalidad intrínseca del gobierno.

El valor de la idea de bien común consiste en la posibilidad de construir ordenamientos políticos que no sean ni coyunturales, ni inmediateistas, sino de horizontes prolongados, es decir, trascender el tipo de estructuras y ordenamientos de caudillos o clientelas, para alcanzar políticas de Estado.

Con la noción de Estado como ordenamiento de la *autoritas* al bien común podemos entonces introducir la idea de un mandato a priori de política, que someta y articule las políticas públicas particulares. Semejantes mandatos existen positivamente en las constituciones de los Estados, pero de hecho corresponden a muchas costumbres identificadas culturalmente, que forman parte de un proyecto social nacional, metanacional o multinacional, que no se encuentra positivizado.

Estas costumbres en sí mismas constituyen restricciones morales del obrar político, se trata de instituciones según lo podría definir Douglas North.

Por lo tanto, estamos invitados a jugar considerando tales restricciones éticas y morales como instituciones, no ignorándolas, sino incluyéndolas y aplicándolas de tal forma que constituyan incentivos a la eficiencia moral.

La naturaleza de lo que he llamado mandato a priori de política es ética. Comprende una serie de consideraciones que son racionales y sostenibles lógicamente, y que contrariamente a lo que algunos han creído, no son ni irracionales, ni inargumentables. Demostrarlo ha sido el propósito de algunos apartados en esta investigación. Con ello aparece la necesidad de que la teoría de políticas públicas, asuma que existen varios juegos de relaciones, lo que aumenta la complejidad de sistemas políticos, de modo que no se puede confiar en esquemas de decisión planos, cuando en realidad el sujeto racional elige transfiriendo preferencias entre diversos órdenes de racionalidad, entre los cuales se encuentra la ética en cuanto ordenamiento de los actos humanos a su fin último.

Importantes teóricos de las políticas públicas como Dahl y Lowi han construido una teoría de arenas de política como controversias de poder, de las cuales emergen políticas (*policies*) específicas. Esta teoría reduce a los actores sociales a la categoría de buscadores de beneficios o *rent seekers* y construye un sistema donde la política consiste en arreglos distributivos de utilidades de suma cero, pero que tratan de compensar con otra naturaleza de utilidades, lo perdido en cada arena. De suyo, semejante enfoque es altamente proclive a estimular no la competencia (una virtud según el neoinstitucionalismo) sino un actuar egoísta (*free raider*) en detrimento de la finalidad común (un vicio, conforme a la democracia).

La enorme dificultad práctica de semejante enfoque es que las políticas son producto de decisiones inmediatistas y coyunturales, donde los detentadores del tesoro (Cfr. Hood), otorgan recursos conforme lo demandan los forcejeos de poder. Un enfoque de este tipo conduce la administración estatal a la ingobernabilidad, dada la abundancia de demandantes, e impide la

consecución racional de metas políticas de Estado. Las metas políticas privilegiadas son de los individuos que dominan el poder del gobierno.

El esquema de arenas pretende focalizar a los beneficiarios. Como se puede constatar en el caso de los indígenas colombianos, si bien no se focaliza en sentido de conceder recursos a todos los que los necesitan (los más pobres y vulnerables), al menos se confía que puede mantenerse el *status quo* de poder, si se da satisfacción a los sectores inconformes que se movilizan para demandar recursos (como es el caso de los Pijao, Pasto y Zenú).

No obstante, con este tipo de enfoque, por una parte se dificulta dar continuidad a proyectos públicos, por otra, se vuelve inoperable la focalización de los beneficiarios. Puesto que al beneficiar a unos, éstos demandarán más y los que no recibieron recursos en un primer momento, viendo el éxito de los otros, se movilizarán también, en un proceso sin fin.

Finalmente, en el enfoque de arenas no hay espacio para la eticidad puesto que no se considera la legitimidad de las demandas de los demandantes, sino su capacidad para contraponer un poder relativo frente al gobierno para arrebatarse beneficios especiales. Se niega una finalidad común y se afirma una finalidad privada, que se satisface con los fondos públicos. La crítica neoinstitucional contra las externalidades aprovechadas por los *rent seekers*, es de hecho la crítica al alto costo de tales políticas. No obstante, su pretensión conservadora es que desapareciera este tipo de demandantes y todas las demandas se satisficieran de manera individual en el mercado.

Ya que entre los motivos que tienen los grupos sociales para movilizarse está la marginación de los procesos de distribución de los bienes y de las oportunidades, como demuestra el caso de los indígenas colombianos, no es posible omitir la relevancia política y ética de satisfacer sus necesidades bajo principios de subsidiaridad, como responsabilidad del Estado en el aseguramiento del bienestar común.

Alcanzar determinadas metas de desarrollo, exige sostener políticas de Estado, es decir, de largo plazo, no sujetas a la veleidad de sectores de interés. Por lo tanto se exige al gobierno obedecer al mandato a priori de política.

Como demostramos, las políticas son más eficientes si obedecen a restricciones éticas. Existen horizontes de factibilidad ontológica cuyas fronteras no pueden ser rebasadas, mas sí ampliadas (de hecho es una obligación ampliarlas).

No existe una sola racionalidad, como nos lo demuestran los valores propios de las diversas culturas. La crisis de los paradigmas de la modernidad, la desigualdad creciente en la distribución de la riqueza, son testimonios del agotamiento de la racionalidad de tipo utilitarista positivista-materialista.

Es insostenible suponer que sólo se es racional cuando se actúa como un egoísta maximizador, de hecho existen diversos órdenes de racionalidad. La demostración de la existencia de estos órdenes de racionalidad es la posibilidad de argumentarlos consistentemente, como lo hacen los U'wa para rechazar la explotación petrolera de su territorio.

El concepto utilitarista de la eficiencia entendida como maximización de ganancias materiales ponderables es culturalmente perverso, puesto que hace de la eficiencia un fin en sí mismo, esto es, la razón económica se convierte en finalidad per se.

La lógica económica supone como racional, hacer más con menos. Por su parte, la política supone una racionalidad donde se busca el bien común. Como puede verse, y siguiendo la crítica marxista, la racionalidad económica tiene una finalidad intransitiva, mientras que en la política su finalidad transitiva se encuentra en las personas que constituyen el Estado.

Como se ha demostrado, la racionalidad política exige poner a las personas como objetivo. Hay que hablar por eso de una eficiencia humana, complemento de la noción de desarrollo humano y consecuentemente de una economía humana. Donde la persona no sea el medio para la maximización



material. El perfeccionamiento de la persona humana debe ser el criterio éticamente aceptable de ponderación de la eficiencia de las políticas.

En la economía humana son positivas las externalidades puesto que contribuyen más al bien común, así, son más baratas las externalidades con mayor beneficio per cápita. Estudios como los de Ana Sojo demuestran que es conveniente la extensión de ciertas externalidades como el único vehículo capaz de atenuar la pobreza de sectores vulnerables incapaces de competir en el mercado.

La exigencia de incluir a estos sectores como beneficiarios de las externalidades no puede depender de las leyes del mercado, sino de la prioridad de los derechos humanos (a una vida digna entre ellos).

Juntas, las nociones de derechos humanos y del bien común constituyen un imperativo categórico político, donde las instituciones del poder y los hombres que las administran, obren de tal manera que traten a la persona siempre como un fin y nunca como un medio.

La exigencia de la justicia distributiva o justicia social queda establecida a partir de las demandas intrínsecas del pacto social, en el cual queda convenido que todos los miembros del Estado -suscriptores del pacto- deben beneficiarse de su membresía. La existencia del Estado no supone una distribución igual. Lógica y ontológicamente no puede ser igual ya que los miembros no son iguales. El límite mínimo es aquel impuesto por la exigencia de una vida digna. Es necesario acotar los límites de la desigualdad en aras de garantizar la reproducción de un sistema social justo.

La vulnerabilidad y la pobreza son desafíos para el sistema de justicia social, es decir, para introducir políticas distributivas o redistributivas. En el caso de los pueblos indígenas de Colombia, quedó demostrada la vulnerabilidad en términos de exclusión de los medios de desarrollo, específicamente de la tierra y la negación, por la violencia, de la posibilidad del ejercicio de la libertad.

La nueva Constitución, y las leyes que le siguen, son un reconocimiento de las obligaciones del Estado colombiano para con los sectores vulnerables de su sociedad, entre ellos los indígenas. De este reconocimiento se derivan obligaciones distributivas. Queda demostrado que esta obligación es formalmente aceptada por el Estado de manera a priori, basándose en las exigencias éticas derivadas de las condiciones de vulnerabilidad y no responde, ni a consideraciones casuísticas como la historia, ni a regateos de poder.

La última fuente de estas exigencias es la misma pertenencia cultural. Se protege a la minoría cultural de modo que pueda reproducir sus valores y decidir su destino. La particularidad de esta situación jurídica es que se encuentra en contradicción con los principios liberales a los que obedece el Estado colombiano, constituido de acuerdo a los principios de la democracia liberal, para la cual no existe más derecho que el de los individuos.

En esta investigación quedó demostrada la existencia de derechos colectivos dentro de la democracia liberal y en consecuencia la necesidad de derechos colectivos asociados a los grupos minoritarios desaventajados no por elección, sino por circunstancias, de modo que, endosan al Estado, en virtud de su merecimiento al respeto de su dignidad humana y de la realización del bien común, obligaciones distributivas vinculadas a principios de subsidiaridad que les permitan valerse por sí mismos y alcanzar sus propias ideas del bien, siendo tratados como iguales.

La exigencia ética que afronta la democracia liberal es que, una vez establecidos tres órdenes de finalidad: individual, comunitaria (de las minorías culturalmente identificadas) y común, estos deben ser permitidos de hecho, es decir, no basta con que sean reconocidos, sino garantizados. Garantizar la finalidad exige a su vez no la igualdad distributiva, sino un trato igual en dignidad. El sistema de justicia social, en consecuencia opera para que los individuos sean tratados como iguales, a pesar de su pertenencia cultural, sus creencias, sus valores o proyectos.

La cultura occidental, ha aceptado ampliamente la democracia como ideal político caracterizado por la tolerancia a la diferencia. No obstante la historia demuestra que la cultura y la democracia occidental ha sido ampliamente intolerante con la diferencia. Este es un problema notorio en varios autores liberales como Green y Kukathas. Precisamente la política indígena integracionista corresponde a tal intolerancia, donde occidente asume una posición de pretendida superioridad y es intolerante frente a los valores distintos.

En virtud del reconocimiento de una igual dignidad de la persona humana aparece el imperativo de respetar la diversidad cultural de las personas y no aceptar la imposición de una sola idea de bien determinada monoculturalmente. El temor a la fragmentación es refutado por autores como Pablo González Casanova, Luis Villoro o Guy Sorman. Es posible una pertenencia cultural múltiple, y por lo tanto la construcción de un Estado bajo una idea de bien interculturalmente aceptada. La aceptación de varias racionalidades implica que el progreso no sólo puede ser entendido en términos de acumulación material, sino en términos de desarrollo humano y por lo tanto los paradigmas dominantes en occidente no pueden ser aceptados como absolutos, por el contrario deben ser confrontados interculturalmente.

Frente a estas constataciones teóricas encontramos que en la aplicación de su política indígena, el gobierno colombiano no obedece a sus propios principios éticos sino al enfoque de arenas, generando prácticas clientelares en la distribución de beneficios.

Los grupos indígenas con mayor organización y capacidad de movilización son los destinatarios de los recursos distribuibles. El Estado acepta simultáneamente, la exclusión de los sectores vulnerables; que en el discurso habían sido propuesto como la justificación de estas políticas. Tal situación merece ser censurada en virtud de la inconsistencia del gobierno colombiano con los principios éticos que recibió y argumentó. Las políticas

clientelares propias de un escenario de arenas, ya han sido demostradas como impropias para alcanzar el desarrollo.

Por otra parte, el principio de subsidiaridad impone que las políticas compensatorias no existan con carácter permanente, sino transitorio, hasta en tanto, los destinatarios, superen su condición de vulnerabilidad y dependencia. La constitución y el funcionamiento del *Programa Indígena RED-PMA* corresponden a la subsidiaridad, puesto que el *Fondo de Crédito Indígena* se constituyó con una sola aportación y es revolvente. Los proyectos productivos que financia tienen la intención de permitir a los beneficiarios ser autosuficientes mediatamente. Debe considerarse la posibilidad de que volvieran a hacerse presentes condiciones de vulnerabilidad, en tal caso, sería una obligación del Estado, volver a compensar tal debilidad.

Mirando la situación real que enfrentan los indígenas, se plantea la legitimidad ética de los medios que han venido empleando para exigirle al gobierno, es decir: la movilización, los pronunciamientos políticos, la toma pacífica de caminos y oficinas públicas, e incluso tomar las armas como lo hicieron los integrantes del movimiento Quintín Lame.

En virtud de los derechos humanos y colectivos que los indígenas poseen, así como de los derechos colectivos que adquieren, existe la obligación por parte de los funcionarios gubernamentales de atender sus demandas en la más amplia forma posible. En caso de que no cumplan con tal obligación, en virtud de su propio derecho, los indígenas, como cualquier ciudadano, pueden exigir y movilizarse, acotando su movimiento de modo que no se impida a los demás beneficiarse del bien común.

La política real consiste en la lucha por el poder. En un escenario de conflicto como este, los actores deben someterse a la legitimidad ética tanto de sus fines como de sus medios. Es legítimo consolidar posiciones relativas de poder que pongan a negociar a un adversario poderoso, de ahí que es legítimo el uso de medios de resistencia civil.

Tomar las armas es legítimo en caso de defensa propia, como se puede constatar si líderes y comunidades indígenas han sido agredidos (con asesinatos colectivos y selectivos) y si las instancias legales se han revelado parciales e ineficaces, entonces es legítimo el uso de la fuerza como medio de defensa en la misma proporción de la usada por el agresor y sólo con la intención de detenerlo.

El Estado tiene ante todo la obligación ética de conservar el orden y de procurar los medios para ello. Llegamos así al umbral de una nueva discusión, relativa al realismo del actor ético en este escenario. Entre las lecciones de la economía para la ética, encontramos la necesidad de incentivar el obrar ético. Algunas formas de incentivos son los impuestos y multas o gravar acciones inéticas o insolidarias. Como se demostró, esto estrecha la distancia entre la posición real y las fronteras de lo óptimo.

No es aceptable un puro idealismo que excluya el uso ético de la fuerza por parte del Estado. La introducción de contrapesos democráticos permite aumentar el control autoregulado, es decir, crear incentivos para que los ciudadanos obliguen al obrar ético del Estado y de las entidades gubernamentales.

Como puede constatarse existe una estrecha relación entre las recomendaciones del *Banco Mundial* y los lineamientos y objetivos del *Programa Indígena RED-PMA*. Se insiste en los proyectos productivos como medio para independizar a los indígenas de las transferencias y subsidios directos del Estado; se utiliza el discurso de la autonomía como un medio que los indígenas no pueden rechazar, puesto que siempre la han demandado, para someterlos más sutil pero fuertemente a la economía de mercado, a través de la autonomía administrativa y la descentralización de las decisiones.

Colombia no se reconoce como un estado multinacional, sino como "una nación pluriétnica y multicultural". La forma de las leyes, que convierten a los indígenas en ciudadanos de un mismo Estado, sometido a esas mismas leyes, pasa a integrarlos de una manera mucho más sutil. No sería posible su

inclusión en el mercado, ni el mejoramiento del acceso a la información, ni la reducción de los costos de transacción, si los indígenas carecen de un reconocimiento jurídico y de un derecho. Ahora que lo tienen, pueden ingresar a la competencia.

En el momento mismo en que los indígenas incluyen como factor de identidad el ser "empresarios", como ocurre en el caso de los Quillacinga-Pasto; al decir "somos indígenas, somos empresarios, somos Pastos", queda consumada la integración y dependencia a la sociedad hegemónica, al menos en lo económico.

Influencias neoinstitucionales se encuentran también en el inusual énfasis en la importancia de la titulación de las tierras poseídas por los indígenas, lo cual, conforme a esta escuela, es importante para reducir los costos de transacción y permitir el funcionamiento autónomo del mercado sin intervenciones estatales. La única diferencia es la aceptación en este caso de la modalidad de propiedad comunal en vez de privada (lo que en sí mismo vuelve relativa la apología neoclásica de la propiedad privada).

El uso de las ONG's como medio para adelgazar al gobierno y privatizar la prestación de los servicios públicos es una estrategia ampliamente difundida por el neoinstitucionalismo. Los dos últimos procesos planteados, constituyen de hecho, la "privatización" de los indígenas, es decir, constituir a cada resguardo, a cada pueblo o tribu en una organización no gubernamental, que recibe y administra recursos directamente, incluso del extranjero, conservando sus propias relaciones no mediatizadas.

El énfasis en que los grupos indígenas se organicen sólidamente para presentar sus demandas, corresponde a la idea de los pequeños grupos de M. Olson: están cohesionados para alcanzar objetivos definidos. La diferencia estaría en que los pequeños grupos, según Olson, tienen una vigencia reducida, mientras que los indígenas persisten, mientras persista su identidad. Cabe preguntarse si tales mecanismos, no contribuirán de hecho a debilitar a los

indígenas, para que eventualmente se disuelvan en cuando hayan satisfecho sus demandas.

La recomendación principal para incrementar el capital humano, es la ampliación de la educación. La educación permite la inserción competitiva al mercado, el aumento de la productividad marginal y reduce los riesgos de salud y la tasa reproductiva, mejora las condiciones sanitarias y nutricionales, etc.

Con estos elementos queda claro que la política indígena colombiana, obedece, no principalmente, o no exclusivamente, a consideraciones éticas, ni a un mandato puro. Obedece a importantes consideraciones económicas neoinstitucionales.

Los últimos hallazgos de esta investigación permiten concluir que es posible la introducción de políticas públicas orientadas al desarrollo humano y que éstas son más eficientes en términos económicos humanos. Implica por lo tanto, una relación encadenada donde el reconocimiento de la naturaleza ontológica del Estado, exige una intencionalidad ética en la fijación de las políticas, y la introducción de economías y teorías del poder y de administración pública, distintas, sometidas a una nueva racionalidad que haga de la persona humana el parámetro de la eficiencia.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Luis (comp), 1992, *La hechura de las políticas, Problemas Públicos y Agenda del Gobierno*, Miguel A. Porrúa, México.
- 1993, *La implementación de las políticas públicas*, Miguel A. Porrúa, México.
- *Política y racionalidad administrativa: Teoría de la administración pública*. Ediciones INAP. México.
- ACKERMAN Bruce, 1993, *La Justicia Social en el Estado Liberal*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ALVAREZ-VIDAL (Comps), *La justicia social: homenaje al Profr. Julio de la Torre*, P.S. Editorial, Madrid s.f.
- ALBO X., 1996, "Pobreza, Desarrollo e Identidad Indígena" en *Desarrollo Indígena: pobreza, democracia, sustentabilidad*, Fondo Indígena-BID, La Paz.
- ALCHIAN, Armen 1950, "Uncertainty, Evolution and Economic Theory" en *Journal of Political Economy*, vol. 58, No. 3, junio.
- , 1950, "Uncertainty, Evolution and Economic Theory" en *Journal of Political Economy*, vol. 58, No. 3, junio.
- , 1970, "Production, information cost, and economic organization" en *American Economic Review*, Num. 62.
- , 1965, "Some economics of property rights" en *Il Politico*, Num. 30 1965.
- ARNESON R., 1989, "Equality and equality of opportunity for welfare" en *Philosophical Studies*, 56/1.
- , 1990, "Liberalism, Distributive subjectivism and equal opportunity for welfare", en *Philosophy and Public Affairs*, 19/2.
- ATKINSON A., 1993, *Social Justice and Public Policy*, Brighton, Harvester-Wheatsheaf.
- AVIRAMA-MARQUEZ, "The Indigenous Movement in Colombia" en VAN COTT D. (ed), Op. Cit.
- AXELROD Robert, 1986, *La evolución de la Cooperación*, Alianza, Madrid.



FALTA PAGINA

No.

**283**

- Banco Mundial, 1990, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: la Pobreza*, Banco Mundial, Washington.
- BARCO Virgilio, *La Política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, La historia de un proceso*, Presidencia de la República, Colombia.
- BARRY Brian, 1989, *Teorías de la Justicia*, Gedisa
- BASU K., 1980, *Revealed Preferences of Government*, Cambridge University Press.
- BENGOA J., 1993, "Development with identity: the issue of indigenous development in Latin America" en UQUILLAS-RIVERA (eds.), *Indigenous Peoples And Development*, World Bank, dissemination note no. 8.
- BERRY A., 1997, "The income Distribution threat in Latin America" en BERRY (ed) *Economic Reforms, Poverty, and Income Distribution in Latin America*.
- BEUCHOT Mauricio, 1989, *Los principios de la Filosofía Social de Santo Tomás*, IMDOSOC, Mexico.
- BINMORE Ken, 1994, *Teoría de Juegos*, McGraw Hill, Madrid.
- BONFIL Guillermo, 1981, "Utopía y Revolución: el pensamiento político de los indios en América Latina" en *Utopía y Revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios de América Latina*, Nueva Imagen, México.
- BROOME J., 1989, "Economic analysis and ethics" en *Encyclopedia of Ethics*, Garland, New York.
- BUCHANAN Alien, 1985, *Ethics, efficiency and the market*, Rowman Allenheld, Ottawa.
- CAMOU Antonio, 1995, *Gobernabilidad y Democracia*, IFE, México.
- CAMPBELL Tom, 1988, *Justice*, Humanities Press Internacional, New Jersey.
- Carta abierta de los U'wa al gobierno nacional y al pueblo colombiano, s.f.
- CAYCEDO J., 1993, "Los nukak: transformaciones socioculturales y Articulación étnica en una situación regional" en *Encrucijadas de Colombia Amerindia*, ICA-Colcultura, Bogotá.

- CEPAL, 1992. *Equidad y Transformación Productiva, un enfoque integrado*, CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL, 1997. *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile.
- COLCLOUGH-MANOR, 1997, *¿Estados o Mercados? El debate entre neoliberalismo y políticas de desarrollo*, FCE, México.
- CONPES No. 2722 del 10 de agosto de 1994.
- CONPES No. 2773. 5 de abril 1995, *Programas de Apoyo y fortalecimiento Etnico de los Pueblos Indígenas de Colombia*, Colombia 1995.
- Corte Constitucional De Colombia, *Los límites de la diversidad*, Sentencia del 30 de mayo de 1994, radicado en el expediente C139 de 1996.
- CORDOBA Arnaldo. 1996 "Lo bueno y lo malo en la política" en *Nexos*, abril.
- CROOK J.H., 1980, *The evolution of Human Consciousness*, Oxford University Press, Oxford .
- Declaración U'wa por la vida, celebrada en Kuakashbara, Colombia, 17 de agosto de 1996.
- DERUYTTERE A., "The Inter-American Development Bank and Indigenous Peoples: recent developments and challenges for the future", mimeo, s.f.
- DIAZ-POLANCO Héctor, 1996(2a), *Autonomía Regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México.
- , 1997, *La Rebelión Zapatista y la Autonomía*, Siglo XXI, México.
- DOMENECH Antoni, 1989, *De la ética a la política: de la razón erótica a la razón inerte*, Ed. Crítica, Barcelona.
- DUNN William, *Public Policy Analysis: an introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1994.
- DURSTON J., 1993. "Los pueblos indígenas y la Modernidad" en *Revista de la CEPAL*. diciembre.
- DWORKIN R., 1981, "What is equality? I y II" en *Philosophy and Public Affairs*. vol 10.
- , 1978, "Liberalism" en *Philosophy and Public Affairs*, 10/3-4.
- , 1988, "Liberal Community" en *California Law Review*, 77/3.

- , 1993, *Los derechos en Serio*. Planeta-Agostini.
- ELBAZ, M., HELLY D., 1996, "Modernidad y postmodernidad de las identidades nacionales" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 7, mayo.
- FRERES, ORTIZ, 1995, "La Cooperación Internacional y el Desarrollo Social Latinoamericano", en *Nueva Sociedad* No. 139.
- Fundaempresa, 1996, *Proyecto Cooperativa Lechera Indígena, El Sol de los Pastos "COLINA" Informe de Fundaempresa*, mimeo.
- GARCIA Luz, 1993, *Ética o Filosofía Moral*, Diana, México.
- GARCIA Romano, 1992, *Entre la justicia y el Mercado: Nuevo Paradigma para la Sociedad Civil*, A.C.C., Madrid.
- GONZALEZ CASANOVA-ROITMAN ROSEMAN (comps.) 1996, *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, La Jornada, CIICH-UNAM, México.
- GREEN Leslie, 1994, "Internal Minorities and their Rights" en BAKER J., *Group Rights*, University of Toronto Press, Toronto.
- HABERMAS Jurgen, 1993, 1976, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Amorrortu, Buenos Aires
- , 1991, *La Necesidad de Revisión de la Izquierda*, Tecnos.
- , *El Discurso Filosófico de la Modernidad*, Taurus, España.
- HAMLIN Alan, 1986, *Ethics, economics and the state*, St Martin Press.
- HARE R.M., 1963, *Freedom and Reason*, Oxford University Press, Oxford.
- HAUSMAN, MCPHERSON, 1993, "Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy" en *Journal of Economic Literature*, 31 junio
- HEGEL Wilgelm, *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*, Juan Pablos, México.
- , *Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas*, Porrúa., México.
- , *Fenomenología del Espíritu*, F.C.E., México.
- , 1980, *Filosofía del Derecho*, Juan Pablos, México.

- HELLER H., 1995, *Teoría del Estado*, F.C.E., México.
- HESSEN Johan, 1991, *Teoría del Conocimiento*, Espasa Calpe, México.
- HOGWOOD, GUNN, 1984, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- HOOD C. *The Tools of Government*, Chatam House, New Jersey.
- HOROWITZ D., 1993, "Democracy in Divided Societies" en *Journal of Democracy* vol. 4 No. 4, Octubre.
- ISUANI A., 1985, *Los Orígenes Conflictivos de la Seguridad Social Argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- JOLIVET Regis, 1976, *Moral*, Carlos Lohle, Buenos Aires.
- JUNCA, et al. *Análisis de Alternativas para la distribución de alimentos en las regiones indígenas del Programa y Propuestas para su ejecución*, Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social.
- KANT Immanuel, 1932, *Crítica de la Razón Práctica*, Madrid.
- , 1932, *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*, Madrid.
- 1996, *La Paz Perpetua*, Porrúa, México.
- KRAUS, COLEMAN, 1987, "Morality and the Theory of Rational Choice" en *Ethics*, 97/4.
- KYMLICKA Will, 1991, *Liberalism, Community, and Culture*, Clarendon Paperbacks.
- , 1995, *Filosofía Política Contemporánea*, Ariel, Barcelona.
- , 1996, *Ciudadanía multicultural*, Paidós España.
- 1996, "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 7, mayo.
- KREUGER A., 1987, "The Political Economy of the Rent-seeking Society" en BHAGWATI J., *International Trade*, Cambridge University Press.
- KUKATHAS Chandras, 1992, "Are There Any Cultural Rights?" en *Political Theory*, vol. 20.

- LABRADOR P., 1953, *Estudio del problema indígenas de Ortega*, Imprenta Departamental, Ibagué.
- LAPIDOTH R., 1992, "Sovereignty in Transition" en *Journal of International Affairs*, vol. 45, no. 2, invierno.
- LECHNER Norbert, *Ética y Política Hacia una relación conflictiva*, ponencia presentada en el Foro "Ética y Sociedad Emergente: ¿Nuevos Paradigmas en Política?", realizado el 24 de marzo de 1993 en Chile.
- LEMA Alejandro, *Informe semestral del proyecto de monitoreo y evaluación de los impactos sociales y culturales, microregión Sabanas del Caribe*, mayo-octubre, Red de Solidaridad Social, Programa Indígena.
- LE GRAND Julian, 1991, *Equite and Choice: an Essay in Economics and Applied Philosophy*, Harper Collins.
- LOOCHKARTT Saskia, 1995, *Monitoreo y Evaluación de los Efectos de los Programas de Desarrollo de la Red de Solidaridad Social sobre los Procesos Sociales y Culturales en Regiones Indígenas*, Programa de Desarrollo Indígena.
- LOWI T., 1964 "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory" en *World Politics*, XVI.
- , 1978, "Four Systems of Policy Analysis" en *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation.
- LUHMANN N., 1996, "Políticos, honestidad y la alta amoralidad de la política" en *Nexos* marzo, p. 43.
- MAJONE Gioandomenico., 1997 *Sobre la Noción de Factibilidad Política*, mimeo.
- MCINTIRE Alasdair, 1981, *After Virtue*, Duckworth, Londres.
- MEJIA QUINTANA Oscar, 1994, "Justicia y Liberalismo Político: la obra de John Rawls" en *Ciencia Política* No. 35, Bogotá, II Trimestre.
- MELTSNER Arnold, 1992, "La factibilidad política y el análisis de políticas" en AGUILAR, *La hechura de las Políticas*, Op. Cit.
- Ministerio del Interior, Dirección General De Asuntos Indígenas, *Pueblos indígenas de Colombia*.
- MUELLER D., 1989, *Public Choice II*, Cambridge University Press.

- NELSON Alan, 1988, "Economic Rationality and morality" en *Philosophy and Public Affairs*, 17/2.
- NORTH Douglass, 1990, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, FCE, México.
- , 1991, "Institutions" en *Journal of Economic Perspectives*, No. 5.
- NOZICK Robert, 1974, *Anarquía Estado y Utopía*, FCE. México.
- OCAMPO J.A., 1998, *Distribución del Ingreso, pobreza y Gasto social en América Latina: documento preparado para la primera Conferencia de las Américas organizada por la Organización de Estados Americanos*, CEPAL, Washington, 6 de marzo.
- O'DONNELL Guillermo, 1984 "Apuntes para una teoría del Estado" en OSZLAK O., (Comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*, Paidós Buenos Aires.
- O'DONNELL Guillermo., 1992, "¿Democracia Delegativa?" en *Cuadernos del CLAHE*, No. 61, Montevideo.
- O'DONNELL, OSZLAK, 1976, *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, CLACSO.
- OLSON Mancur, 1971, *The logic of collective action*, Harvard University Press.
- , 1992, *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México.
- OSZLAK Oscar (comp), 1976, *Teoría de la Burocracia*, F.C.E., México.
- , 1984, *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios CEDES, Buenos Aires.
- PARDO E., 1993, "Los Descendientes de los Zenúes" en CORREA F. (comp), *Encrucijadas de Colombia Amerindia*, ICAN-Colcultura, Colombia.
- PARTRIDGE, UQUILLAS, 1996, "Including the Excluded: ethnodevelopment in Latin America" en *Poverty and Inequality*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Precedings., Washington.
- PLANT, LESSER, TAYLOR, 1980, *Political Philosophy and Social Welfare: Essays on the Normative Basis of Welfare Provision*, Routledge, London.
- PEREZ F. A., 1994, *Proceso de Socialización en los niños Indígenas U'wa*, Tesis de Grado de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Presidencia de la República, 1994, *Red de Solidaridad Social: una estrategia de desarrollo social y humano*, Colombia
- , 1995, *Programa Indígena Red-PMA Col 2740 Exp. 1: Resumen Ejecutivo*, Julio.
- , 1995, *Plan Nacional de Rehabilitación: Historia Oficial 1982-1994*.
- , 1997, *El programa indígena multiculturalidad y gestión del desarrollo, Evaluación 96, Plan indicativo 97*. Comité de Gestión.
- PSACHAROPOULOS- PATRINOS, 1992, *Indigenous Peoples and poverty in Latin America: an empirical analysis*, World Bank, Work paper no. 30.
- RAPAPORT y CHAMAH, 1965, *Prisoner's Dilemma: a study in conflict and cooperation*, University of Michigan Press.
- RASMUSEN Erick, 1986 *Juegos e Información*, Fondo de Cultura Económica, México.
- RAWLS John, 1971, *Teoría de la Justicia*, FCE., México, 1997.
- , 1983, *A Theory of Justice*, Haward University Press, Cambridge 1971. Oxford University Press, Gran Bretaña.
- , *Justicia como Equidad*, Técnos, Madrid 1986.
- , 1984, *La Justicia como Imparcialidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- , 1993, *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York.
- , 1990, *Sobre las Libertades*, Paidós, España.
- , 1995, *Liberalismo Político*, FCE., México.
- Red de Solidaridad Social, Programa indígena, 1997, *Caracterización de Pueblos Indígenas en mayor grado de Vulnerabilidad*, Bogotá.
- , 1997, *El Programa Indígena: multiculturalidad y gestión del desarrollo*, Bogotá.
- , *El Churo de la Cooperativa, Informe de Monitoreo y evaluación*, mimeo.
- *Identidad en el Territorio de los Pastos; construyendo la diferencia*, mimeo.



-----, *El primer espejo de los empresarios del sol: crónicas de la realización y presentación de los videos en las tierras de Los Pastos*, mimeo.

ROBBINS L. 1932, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. ROBBINS D., *Evidence on trade and wages in the developing world*. OECD Developing Centre, Technical Paper, No. 119.

RODRIK D. 1997, *Has Globalization gone too Far?*, Institute for International Economics, Washington.

RUIZ M., BODNAR Y., 1995, *El carácter multiétnico de Colombia y sus implicaciones censales*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá.

SANCHEZ Arturo. 1993, "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas" en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 3, FLACSO, México.

SANCHEZ G.. 1983, *Los días de la Revolución Gaitanista y el 9 de abril en provincia*, Centro Cultural Jorge Eliecer Gaitán, Bogotá.

SANDEL Michael, 1982, *Liberalism and the limits of Justice*, Cambridge University Press.

-----, 1984, "The procedural Republic and the Unencumbered Self" en *Political Theory*: 12/1.

Santo Tomás de Aquino, *Quodlibetales*.

-----, *Summa Theologicae*

SEN Amartya. 1970, "The Impossibility of a Paretian Liberal", *Journal of Political Economy*, 78, enero-febrero.

-----, 1990, "Justice: Means versus Freedom" en *Philosophy and Public Affairs*, 19/2.

-----, 1992, "Sobre conceptos y medidas de la pobreza" en *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 4, México, abril.

-----, 1997, *Bienestar: justicia y mercado*, Paidós, Barcelona.

SIMON H.. 1982, *Models of Bounded Rationality*, Cambridge: MIT Press.

SOJO Ana. 1990, "Naturaleza y selectividad de la política social" en *Revista CEPAL* No. 41.

- STAVENHAGEN Rodolfo, 1992, "Challenging the Nation-State in Latin America" en *Journal of International Affairs*, vol. 34 No 2. Invierno.
- STIGLITZ Joseph. 1986, *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch.
- STONE D., 1988, *Policy Paradox and Political Reason*, Harper Collins, USA.
- SUBIRATS J., 1989, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- TAYLOR Charles, 1993, *Multiculturalism*, Princeton University Press, Princeton. TAYLOR Charles, 1993, *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"* F.C.E., México.
- TORRES Mario, 1993, "Investigación en Política Social", en *Propuestas para una Agenda Futura*, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo Ottawa.
- TRIANA A., 1993, "Los Resguardos indígenas del Sur del Tolima" en *Encrucijadas de Colombia Amerindia*, ICA-Colcultura, Bogotá.
- WALZER M., 1993, "Comentario" en TAYLOR Ch., *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, F.C.E., México.
- WEIMER, VINING, 1992(2), *Policy Analysis*, Prentice Hall, Eaglewood Cliffs.
- VAN COTT Dona Lee (Ed), 1995, *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, St. Martins Press.
- VALENCIA, GALAN, 1961, *La parcialidad indígena de Yaguara (Chaparral, Tolima)*, Editorial América Libre, Bogotá.
- VILLORO, Luis, 1998, *El poder y el valor: fundamentos de una ética política*, F.C.E., México.
- VON MISES, Ludwig., 1949, *Human Action a treatise on economics*, William Hodge, London.
- WEBER Max, 1993, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires.
- WOLFF Robert Paul, 1981, *Para comprender a Rawls: una reconstrucción y una crítica*, Fondo de Cultura Económica, México.

## INDICE

Introducción	1
Abreviaturas	11
Capítulo 1	
POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL: LA APLICACION DEL NEOINSTITUCIONALISMO EN AMERICA LATINA	12
Estado no es lo mismo que gobierno	13
El estado como poder de dominación	19
Definiendo las políticas públicas	22
La noción de factibilidad de las políticas públicas	28
El fundamento teórico de la política pública contemporánea	29
La hechura de políticas	35
Una primera aproximación al concepto de <i>racionalidad</i>	37
Evolución de la política social en América Latina	38
Las políticas de combate a la pobreza	46
Limitaciones de la política de lucha contra la pobreza en A.L.	47
Indígenas y Políticas de Desarrollo en A.L.	53
Capítulo 2	
LIBERALISMO, MULTICULTURALISMO Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA	56
El Estado	57
Teoría Hegeliana del Estado	58
Teoría Marxista del Estado	59
Estado y Legitimidad	61
Apuntes para una definición liberal del Estado	62
Legitimidad	63
Autoestima	65
Redefinición del Estado por medio de la justicia	66
Una teoría liberal de la Justicia	70
El fracaso de las concepciones racionales modernas	76
La necesidad de una nueva racionalidad	80
La fundamentación metafísica de la Justicia	83
Multiculturalismo desde una perspectiva ética liberal	87

Derechos colectivos	88
El liberalismo como cultura	90
El caso colombiano	94
Federalismo multicultural	98
La definición de Indígena	100
Capítulo 3	
EL PROGRAMA INDIGENA DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL DE COLOMBIA	104
Algunos conceptos relativos al tema indígena	107
La política indígena en América Latina	108
Las políticas indígenas de los organismos internacionales	111
El movimiento indígena colombiano	118
Estructura del Estado Colombiano	120
Entidades territoriales	120
Ramas del Poder Público	122
Población	123
Pobreza	126
Antecedentes de la Red de Solidaridad Social	128
La Red de Solidaridad Social	131
Programa de Apoyo y Fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia	137
(CONPES 2773)	
Programa de Desarrollo indígena RED-PMA COL-2740 expansión 1	140
Población Objetivo	141
Objetivos del Programa	146
Componentes del Programa de Desarrollo Indígena	147
a. Alimentos por Trabajo	147
Tiendas Comunitarias	152
Capacitación de agentes indígenas	152
b. Crédito indígena	153
Capítulo 4	
EXPERIENCIAS Y CONTRADICCIONES EN LA EJECUCION DE LA POLITICA	156
INDIGENA COLOMBIANA	
Los Zenúes	162
Lucha y organización de los Zenúes	163

Atención del Programa indígena RED-PMA a los Zenúes	170
Los Nukac Maku	175
Vulnerabilidad y pobreza	182
Los Pijao (Coyaima-Natagaima)	184
Natagaima	191
La acción del Programa indígena RED-PMA en Tolima	193
Quillacinga-Pasto	196
Condiciones de vulnerabilidad y pobreza	199
Pastos y Programa indígena RED-PMA	199
U'wa-Tunebos	205
Los U'wa, vulnerabilidad y pobreza	210
La amenaza petrolera	211
Análisis General del Programa Indígena RED-PMA	219
Capítulo 5	
HACIA EL REENCUENTRO ETICA Y POLITICA. UNA POLITICA SOCIAL PARA	227
AMERICA LATINA	
Refutación del divorcio ética-política	227
El Bien Común como Finalidad del Estado	235
Contra la reducción utilitarista del bien	240
Reformulación del concepto de factibilidad de las políticas a partir de la restricción	250
ética	
Reformulación del Programa indígena RED-PMA a partir de la Restricción ética	260
La legitimidad de la búsqueda de la justicia distributiva.	260
El decisor público y el mandato de política	262
El Programa Indígena y sus destinatarios	262
Programa indígena y ayuda oficial al desarrollo	266
El Programa Indígena y sus impactos	267
Programa indígena RED-PMA y conflicto	268
Conclusiones	270
Bibliografía	282