

# LA ELABORACIÓN DEL REFERENCIAL COMO CONDICIONANTE METODOLÓGICO PARA LOS PROCESOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PUEBLOS INDÍGENAS<sup>1</sup>

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría<sup>2</sup>

## Introducción

A partir de la pregunta de investigación *¿En qué sentidos las voces de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia constituyen un referente de política pública para la defensa del territorio?* se retoma al ser humano como fin de la organización político-jurídica en Colombia, formalizado en la Constitución Política de 1991 desde la dignidad en correlación al valor justicia, y con él, a las libertades, igualdad, honra, seguridad, paz, y otros derechos, los cuales definen la realidad social a la cual nuestra institucionalidad quiere responder con eficiencia y garantía en el Estado Social de Derecho.

Esta construcción constitucional en un escenario de conflicto interno nos remonta a los seres humanos que integran los pueblos indígenas, pueblos preconstitucionales y postconstitucionales que aportan más que a la definición del Estado Social de Derecho, y con los cuales se tiene una deuda histórica marcada por el aislamiento, la invisibilización, la imposición y la discriminación. Los pueblos indígenas no han sido ajenos a las consecuencias del conflicto, armado y no armado, puesto que han sido objetos de atentados, han sido discriminados, forzosamente desplazados de sus territorios tanto por grupos al margen de la ley, como por fuerzas del Estado o multinacionales que encuentran en su hábitat una fuente de recursos para comercialización internacional. La pérdida del territorio conlleva a que sus costumbres y autodeterminación, además del hilo que teje su cultura, sean abandonadas por la imposición implícita de asimilarse a las políticas de Estado y de la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> Artículo con resultados avance del proyecto de investigación “Voces de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia como referencial de Política Pública para la defensa de los territorios”, adscrito al Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, en la línea de investigación “*Derecho, conflicto e internacionalización*”. El periodo de ejecución del proyecto es abril 2014 – mayo 2015.

<sup>2</sup> Abogado y Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Funlam. Docente Investigador del Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, de Medellín, Colombia. [georgevas19@hotmail.com](mailto:georgevas19@hotmail.com), [jorgevasquezantamaria@outlook.com](mailto:jorgevasquezantamaria@outlook.com)

Desde esta realidad se está atentando contra una población minoritaria que representa una riqueza irrecuperable para Colombia, y el riesgo de ser vulnerados en sus derechos es aún más preocupante cuando a los atentados que sufren sobre sus territorios se suma la desaparición de la lengua materna. Un pueblo sin una lengua propia está condenado a existir en otro orden simbólico, y allí resulta dudosa la conquista de una identidad particular que de sentido al mundo, autenticidad a la existencia, posibilidad de resistirse a la asimilación. Por ello que la realidad de los pueblos indígenas debería ser un eje común en un sistema jurídico liderado por una Constitución adoptiva del Estado Social de Derecho, desde el que se promueva tanto legislación garantista (promotora de acciones afirmativas) que lleve a la realidad su naturaleza de personas de especial protección en un país en conflicto; como la obligación de recibir el legado y elaboración oral indígena para la construcción del Estado Nación.

En ese orden, si bien Colombia ha logrado una organización de sus poderes públicos, ha especializado las potestades constitucionales del poder ejecutivo de manera que pueda canalizar la acción administrativa de manera preferente para estas comunidades, y ha ampliado las disposiciones jurídicas proferidas para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, las condiciones de esas poblaciones dan cuenta de decisiones y acciones de autoridades que no han logrado superar la existencia y agravación de los problemas que aquejan su proyecto de vida, particularmente los relacionados con sus territorios.

Por ello, desde el objeto de estudio de la investigación, concentrado en los pueblos indígenas del departamento de Antioquia, donde se estima que habitan 28.000 indígenas de tres grandes familias: los Emberá, los Tule y los Zenu (Medellín Portal Educativo, 2014) surge una demanda metodológica de la cual no se identifica una construcción sólida desde la ciencia jurídica: La condición de los pueblos indígenas exige superar la indagación de directrices normativas como referentes nominales de reconocimiento y protección de derechos, y redireccionarse en la construcción del referencial de una política pública, toda vez que estas son mecanismos que hacen posible efectivizar la protección de derechos desde nuevos ejercicios de gobernabilidad.

De ello que para un país como Colombia, con una cultura con alta tendencia a la regulación jurídica, y con una creciente propensión de formulación de Políticas Públicas por parte de la

Administración Pública, se plantee la necesidad metodológica de fijar un alcance conceptual tanto sobre la categoría de Políticas Públicas como del referencial de esas políticas. Con esta construcción conceptual se puede facilitar la guía de los procesos de formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas en todos los órdenes descentralizados de la Administración Pública previstos por el ordenamiento jurídico, toda vez que el ejercicio del poder ejecutivo del Estado sigue siendo normativista y es direccionado de manera reduccionista y excluyente. Igualmente puede contribuir a la satisfacción de promover un mayor ejercicio democrático, incluyente de la acción política de la ciudadanía, que se refleje en nuevas dinámicas de gobernabilidad.

Desde las ideas trazadas la investigación procura trascender generando bases que promuevan una relación jurídica y social de los pueblos indígenas con su acción política a partir del sentido expresado por medio de la oralidad. Para alentar dicha relación desde los indígenas se acude al lenguaje como promotor de narrativas para la construcción del referencial de política, justificado desde la exclusión y aminoramiento de sus voces por la influencia de los conflictos, la colonización y la imposición de poderes externos a sus comunidades, en un escenario constitucional en el que resultan ser una institución fundamental para la construcción y mantenimiento de la democracia y del Estado Social de Derecho.

Por ello que esta apuesta proponga recrear el diseño metodológico de objetos de estudio en los cuales se presenta la necesidad de revivir la relación existente entre los sujetos, tanto desde su rol individual como colectivo, con la Administración Pública, la gobernabilidad y la participación como medio de acción política del ciudadano; relaciones que están encaminadas a la protección de bienes jurídicos mediante la aplicación de referentes que incluyan y efectivicen la elaboración de Políticas Públicas no reducidas a la legislación que les puede ser compatible, sino como instrumentos que permiten la realización del aspecto funcional o materia de la Administración Pública en el cumplimiento de los objetivos que el ordenamiento jurídico dispone para la protección y reconocimiento de bienes jurídicamente amparables.

Por la especial condición de los pueblos indígenas que sirven de objeto de estudio en la investigación, la ponencia inicialmente propone la construcción conceptual de Política Pública y

de referencial de Política Pública, ambas como categorías fundamentales para procesos de Política Pública. Seguidamente describe algunas de las realidades que excluyen y victimizan las voces de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia en perspectiva de construcción de un referencial de Política Pública, y finalmente expone las razones a través de las cuales se explica por qué la elaboración del referencial es condicionante metodológico para los procesos de Políticas Públicas.

### **Construcción conceptual: De la Política Publica al referencial de Política Pública**

Hacer una construcción conceptual del referencial de Política Pública implica inicialmente tener claro el término de Política Pública. La figura Política Pública implica una dificultad semántica, aspecto que puede determinar las formas y procedimientos que acoge una autoridad pública para la elaboración e implementación de una política, y de ello, su éxito o fracaso. La dificultad semántica que caracteriza a este término es un elemento en el que coinciden Isabel Cristina Uribe Martínez (2004: p.5), Gustavo Hernández (1999: p.81) y Guillermo Ejea Mendoza (2006), pues como sostiene Uribe Martínez, la política puede ser entendida como el gobierno de las sociedades humanas, término que se asocia a *polity*, al cual Ejea, afirma alude a la noción de Estado como configuración jurídico – política en un territorio determinado, y que Hernández define como la esfera política decisional ciudadana.

Uribe Martínez explica que por política también se puede entender la lucha organizada por el control de poder, que en inglés es *politics*, término que Ejea define como procesos de negociación y ejercicios de poder, y que en el caso de Hernández se define como la actividad política, ejercicio del poder. Finalmente se identifica política como propósito y programa de autoridades públicas, término que hace referencia a Política Pública, y que en inglés es *policy*.

La Política Pública ha sido definida como el medio empleado por el Estado para dar respuesta a las demandas sociales, en donde la sociedad ha tenido una participación activa para formular las demandas y para promover las respuestas a sus necesidades. Por ello cuando se habla de Políticas Públicas se hace mención a las “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (Aguilar, 1996: p.36).

En el caso de Meny y Thoenig (1992) se destaca que una Política Pública “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (p.89). Citados por Jorge Iván Cuervo Restrepo (Meny y Thoenig, 2007: p. 74) definen la figura como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”. Por su parte Lozano (2008) declara la Política Pública como una óptica que permite entre ver una serie de características que se descubren en autores ya clásicos frente al tema, lo cual asocia diciendo:

Las Políticas Públicas corresponden a procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de autoridades estatales, además de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admitidos (p.16).

Por su parte Vargas (1999: p. 57) describe la Política Pública como la serie de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas buscando la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. Pero sin desconocer la valiosa contribución a la construcción conceptual que tanto los autores reseñados como otros no citados aquí hacen de la categoría Política Pública, se exalta la construcción conceptual realizada por Muller (2007: p.78) cuando explica que “es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada Política Pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global”.

Muller (2007: p.78) profundiza señalando que el enfoque de las mismas es una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para luego agregar el concepto de *referencial de una política*, que alude al conjunto de normas, imágenes y expectativas que posibilitan o restringen el funcionamiento del sistema político y del régimen político para solucionar los problemas sociales.

De esta forma podemos sostener que la Política Pública no es igual al referencial de Política Pública, y que este último se constituye en un componente determinante de las primeras.

Mientras las Políticas Públicas son un medio empleado por las autoridades administrativas del Estado para la realización de la perspectiva funcional o material que debe ser ejercida desde la Administración Pública, transversalizadas por la participación activa de la sociedad como actora política, que debe reflejar la construcción de consensos que conducen tanto a la resolución de problemas de naturaleza pública, como a su adecuada previsión y evaluación, el referencial de Política Pública es la plataforma desde la cual se acredita que el ejercicio de gobernabilidad en torno a un problema social se deriva de un escenario de participación activa en el cual se agotan los esfuerzos necesarios para sustentar tanto la calidad pública del problema y las alternativas para su solución para posibilitar o restringir el funcionamiento del sistema político

Jorge Iván Cuervo Restrepo (2007: p. 68) expresa que pueden ser la herramienta – no única – que ayude a realizar las metas y los cometidos constitucionales, sin que la Política Pública sea un sinónimo de acción gubernamental, sino una forma de “enfocar y resolver los problemas sociales que supone en el proceso de toma de decisiones la construcción y consolidación de consensos”. Agrega que la Política Pública es “la búsqueda de la maximización de la función de la utilidad pública de la manera más eficiente e inclusiva posible” (Cuervo Restrepo, 2007: p. 72) para concluir que por Política Pública se entiende:

Las actuaciones del gobierno y de otras agencias del Estado, cuando las competencias institucionales así lo determinen – en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas – caracterizadas por que constituyen flujos de decisión – o una decisión específica – orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención. (Cuervo Restrepo, 2007: p. 72).

Desde el debate sobre la conceptualización de las Políticas Públicas, se puede concluir que éstas son una herramienta para la efectivización de las demandas y necesidades sociales, que amparadas, e incluso impulsadas desde un referencial que reúne el sustento jurídico, los imaginarios, deseos y pretensiones sociales, promueve la acción estatal o gubernamental, ensanchando el margen de actuación a una multiplicidad de actores en las distintas etapas que las políticas exigen, para resolver problemas públicos.

En esta perspectiva, el referencial de Política Pública es un componente esencial desde el cual se construye y fundamenta la naturaleza pública de la realidad que se delimita y define como problema, y que por tanto, debe ser acogida por una Política Pública. Por resultar imprescindible la participación activa de la comunidad para definir la tipología pública del problema, el referencial no se limita a ser una compilación normativa o de dispositivos jurídicos relacionados con la materia a tratar, como la tradición política aun lo refleja, y se amplía a construcciones colectivas de representaciones sociales por medio de las cuales la democratización conduce a concertaciones sobre realidades comunes que redefinen las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En posible proponer que el referencial de Política Pública propuesto por Muller, desde el cual se puede restringir o posibilitar el funcionamiento del sistema político, se constituiría en la primera fase del modelo descrito por Manuel Tamayo Sáenz para la elaboración de una Política Pública (1997: p. 2 - 5) quien se apoya en el sustento teórico la tesis de David Easton sobre el sistema político, al cual desde una presentación general se le proponen algunos componentes en su estructura que pueden facilitar su implementación en la experiencia colombiana.

Easton parte de la sociedad como un sistema complejo en el cual hay un conjunto de elementos que lo componen, como grupos e individuos que interactúan bajo pautas de comportamiento, entre los cuales se encuentra el sistema político. Este último es determinante, pues debe recordarse que es la figura a la que Muller destina el referencial de política pública como conjunto de normas, imágenes y expectativas que posibilitan o restringen su funcionamiento, y con ello fijan el destino de una Política Pública. Agregamos a este modelo que esas pautas de comportamiento se sintetizan principalmente en los dispositivos jurídicos que regulan la vida social, mas no se limitan a ellos, toda vez que entran otras normas generadas y legitimadas desde las relaciones que los grupos e individuos tienen en el marco de otras instituciones diferentes al Estado (Iglesia, Universidad, Barrio); por lo que se reúnen aquí varios componentes del referencial de Política Pública: las pautas de comportamiento para la sociedad, las competencias para el sistema político, las relaciones sociales, y los roles institucionales.

Easton sostiene que en el sistema descrito se distribuyen valores entre los actores que se relacionan, los cuales son necesarios, como es el caso de la seguridad, la salud, la vivienda, la educación o la recreación. A este segundo componente del referencial de Política Pública agregaremos que la oportuna identificación de los valores promueve la efectivización de las pautas de comportamiento en la sociedad, a lo cual Easton adiciona que la distribución de esos valores opera conforme a las interacciones sociales, por medio de la entrada de demandas y apoyos al sistema político por parte de los grupos que interactúan en la sociedad. Posteriormente el sistema político genera una salida o respuesta a la demanda, como decisiones que sin revelar la razón de su sentido o de su fundamentación, promueven acciones en la sociedad.

Es sobre este último punto que el referencial redimensiona a profundidad la forma de hacer política y exige que la misma tenga los elementos que acrediten que es pública, en la medida que de exigirse la construcción del referencial, la salida que promueve el sistema político frente a la demanda social no debe ser una decisión infundada, privativa o meramente “institucional”, sino abierta y socializada, en la cual se evidencian los principios y valores orientadores de la acción administrativa, los fines a cumplir, los procedimientos y explicaciones posibles para resolver la demanda, pero sobretodo, las posibilidades de hacer del demandante un actor propositivo de la solución que requiere cuando se respeta el sentido de su pretensión, su expectativa y se comprende su anhelo.

Vale reiterar que por las razones expuestas la construcción del referencial debe ser un componente verificado de manera anticipada al momento de trabajar con una Política Pública, pues se constituye en credencial para diferenciar dicha política de una de tipo estatal o gubernamental. Santiago Arroyave Alzate (2011: p. 96 - 97) permite puntualizar la diferencia en mención, en la medida que asume las Políticas Públicas como el “conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas.” En ese orden asegura que estas políticas pueden tener dos formas para ser ejecutadas.



La primera de ellas es una actuación propia y restrictiva del Estado, caracterizada por “procesos verticales y excluyentes como los actos administrativos, donde los grupos afectados por la política son entendidos como centro de análisis y legitimación del proceso, pero estos actores diferentes al Gobierno no son tenidos en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de las políticas” (Arroyave Alzate: 2011: p. 96 - 97). Desde esa perspectiva no se concibe una Política Pública en la medida que las mismas no pueden ser asimiladas como una actuación unilateral y limitada, diseñada, implementada y evaluada solo por el Estado. En esta perspectiva el interés público sería el definido y justificado por el Estado, en un ejercicio de exclusión e invisibilización de la participación activa de la comunidad.

En la segunda forma expuesta por Arroyave Alzate aparece la que se estima es la verdadera perspectiva de las Políticas Públicas, pues son aquellas “formuladas y ejecutadas tomando como centro de construcción una interacción entre las comunidades, la administración y los grupos de interés (ONG, gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil).” (Arroyave Alzate: 2011: p. 97).

En esta perspectiva se reúnen los elementos que caracterizan una Política Pública, siempre que el flujo de decisión interviene como la manifestación del principio democrático, y por lo tanto, participativo de la sociedad civil, que define el interés público a ser incluido en la agenda política gubernamental. Se generan en consenso los referentes propios para la ejecución de la política, sin que la implementación y evaluación de la misma se limite a un ejercicio meramente gubernamental o estatal, por lo que coincide Arroyave Alzate con Cuervo Restrepo cuando explica:

(...) el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas. (2011: p. 97).

En ese mismo sentido lo explica Edhit Kauffer (2012: p. 3 – 4) al definir las Políticas Públicas desde la interacción de dos componentes primarios: “El primero se relaciona con la

determinación de los principales actores de las políticas: las autoridades públicas. El segundo nos revela que como Políticas Públicas, debemos tomar en cuenta acciones concretas y elementos aparentemente insignificantes, tales como los simbólicos.” Pero a la fusión de estos dos componentes agrega el distintivo que proporciona un verdadero sentido público cuando afirma, “una Política Pública no es una acción aislada, una medida apartada, además de mencionar que en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos” (Kauffer, 2012: p. 3 – 4).

De ello que hay un indicio de Política Pública cuando se construye un referencial para esa política, y ello es así, cuando la autoridad pública, sea gubernamental o estatal, realiza la identificación de un problema por medio de un ejercicio de interacción con otros actores no gubernamentales o estatales para definirlo y delimitarlo –momento desde el cual se hace presente el flujo de decisión como materialización de la democracia- en donde la construcción de consenso permite categorizar como público el problema para el cual se destina una política específica, el cual estará determinado por su influencia en las pautas de comportamiento, en el reconocimiento y distribución de los valores sociales, y en la forma en cómo operan las decisiones frente a las demandas sociales para la protección de dichos valores.

Ese problema de interés público soportado en un referencial se incluye en la agenda de dicha autoridad, quien desde el mismo referencial de política y con los consensos construidos, analiza en un mismo ejercicio abierto y participativo las posibilidades de su solución, los escenarios para su realización, evaluando el desempeño de las medidas adoptadas y estimando la variación del problema inicialmente identificado.

### **Realidades que excluyen y victimizan las voces de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia: punto de partida para un referencial de Política Pública**

Como hemos visto, la elaboración del referencial como condicionante metodológico para los procesos con Políticas Públicas requiere de un problema público como punto de partida en las actividades de elaboración, implementación y evaluación de la política. El problema público puede variar en su realidad histórica, y con ello, variar el referencial de la política pública. El problema puede ser un problema inicial, que se aborda por primera vez a través de una política

pública; puede ser un problema ya tratado que no ha sido superado y exige las modificaciones del caso en la política pública y por tanto de su referencial; o podría ser un problema que ha mutado, y que sin ser el mismo que dio origen a la política pública, tiene variantes que determinan los cambios en la política pública y también en el referencial de la misma.

Para el trabajo con comunidades indígenas en el departamento de Antioquia, la construcción del referencial estaría erradamente encaminado si se define solamente a criterio de la autoridad estatal, o se reserva a la perspectiva del investigador, pues se seguiría el modelo tradicional, reduccionista, excluyente y para nada público que define las realidades de terceros, en este caso de los indígenas, sin contar con su participación activa, o sin una construcción directa que ellos hagan del problema.

De ello que la descripción de las realidades problemáticas que han sido reseñadas en diversas fuentes sean una buena aproximación a la identificación de los problemas que se pueden abordar por medio de una o varias Políticas Públicas, mas no el sustento suficiente que define el sentido publico del problema.

En el caso de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia son múltiples las problemáticas referenciadas por diversos actores, indígenas y no indígenas, que proyectan la necesidad de implementar Políticas Públicas. Las realidades de estos pueblos se enmarcan en un contexto global en el cual convergen sus particularidades con flagelos generales y comunes que transversalizan la realidad indígena no solo en Colombia sino en Latinoamérica. Aquellas particularidades son determinantes para singularizar una Política Pública, son el sustento del referencial de política necesario para hacer de ella el mecanismo de intervención adecuado a la problema que, común o presente en otros contextos, debe respetar y corresponderse con las especiales circunstancias de los sujetos que avalan esas particularidades.

En esa perspectiva se aprecia que en coincidencia con el aniversario de la Constitución Política de 1991, los pueblos indígenas procuran potencializar sus luchas en el marco del segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que se conmemora entre 2005 y

2014<sup>3</sup> por declaración de la ONU, luego de culminar un primer decenio entre 1995 y 2004, y declararse 1993 como el año internacional de las poblaciones indígenas del mundo. (Organización de las Naciones Unidas, 2013). Según ACNUR, en Colombia son 18 los pueblos indígenas en peligro de desaparecer de los apenas 87 que han sobrevivido a los avatares de la colonización (ACNUR, 2012). La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) afirma que son 102 los pueblos existentes, de los cuales 32 presentan una situación especial, pues cuentan con menos de 500 personas. Según la Corte Constitucional son al menos 35 pueblos los que se encuentran en peligro de extinción a causa del conflicto armado y del desplazamiento (Auto 004 de 2009 y Auto 382 de 2010).

En medio de las conmemoraciones, las demandas y luchas indígenas se mantienen frente a la pérdida del territorio hasta nuestros días, lo que viene desencadenando problemas reiterados por la Organización Nacional Indígena de Colombia (2012: p.1):

(...) el 2012, se ha constituido para los pueblos indígenas en un año de lucha por la autodeterminación y defensa del territorio, visible, en las movilizaciones ocurridas en el Cauca, Putumayo, Huila, La Guajira, Arauca, Chocó y Valle del Cauca donde indígenas solicitan: 1). A los grupos armados legales e ilegales abandonar sus territorios; 2). A las empresas transnacionales no más explotación de sus recursos naturales; y 3). Al Estado colombiano el cumplimiento de sus deberes para el respeto, protección y garantía de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. (Organización Nacional Indígena de Colombia, 2012).

La importancia del territorio para los indígenas es sintetizada por Agredo Cardona (2006, p. 29): “Los pueblos indígenas tienen un arraigo con el territorio que va más allá de la concepción material de las cosas, sus principios están basados en el pensamiento de la cosmovisión, la relación del hombre con la tierra, el bien y el mal, (...) dos componentes unidos, inherentes al ser,

---

<sup>3</sup> El fomento de la no discriminación y de la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos en todos los niveles; el fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, a sus tierras tradicionales, su integridad cultural o cualquier otro aspecto de sus vidas; la redefinición de las políticas de desarrollo para que incluyan una visión de equidad y espero de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas; la adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, con parámetros concretos, e insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas; la creación de mecanismos de supervisión estrictos y la mejora de la rendición de cuentas a todos los niveles en lo tocante a la aplicación de los marcos jurídicos, normativos y operacionales para la protección de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus vidas.

lo espiritual y lo material”. El territorio es sustrato y reserva de sus ritos, creencias, tradiciones, seguridad, cosmovisión, autodeterminación, además de ser la esencia desde la cual se mantiene y transmite su cultura, bienes que siguen siendo abandonados por la imposición implícita de asimilarse a las políticas de Estado y de la sociedad civil: “Para los pueblos indígenas de Antioquia, el territorio es centro de desarrollo cultural y cosmogónico y no debe convertirse en escenario de guerra o conflicto” (ONIC, 2013).

Las vulneraciones que padecen los pueblos indígenas son reconocidas por el poder judicial, y contrastan con las garantías por él promulgadas con base en la ley fundamental<sup>4</sup>:

La jurisprudencia constitucional ha entendido que (i) las comunidades indígenas son sujetos de derechos fundamentales; (ii) esos derechos no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros ni a la sumatoria de estos; y (iii) los derechos de las comunidades indígenas no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos. (Corte Constitucional, 2011: T – 611).

Disposiciones como los artículos 8, 9, 10 y 63 de la Ley Fundamental se conjugan con la igualdad, la jurisdicción indígena, y la prominencia de la participación en asuntos colectivos que los involucran, como el territorio, la lengua, la cultura y el ambiente, todas materias de Políticas Públicas. Pero el reconocimiento formal y simbólico de las acciones a implementar para su salvaguarda parece mantener una condena que no se ejecuta de manera rápida, sino que se da poco a poco, manteniendo las condiciones de amenaza y zozobra.

El peligro de desaparición de estos pueblos resulta muy preocupante, toda vez que los territorios son necesarios para que los indígenas puedan desarrollar sus formas de vida en comunicación con las tradiciones que en ellos se hacen lugares comunes para constituir la identidad. Cuando no se tiene un lugar propio es difícil sentirse autónomo y libre. En este sentido el referencial encuentra múltiples disposiciones jurídicas que fijan la orientación de una Política Pública para estas poblaciones. Solo exaltando las normas más generales, el Artículo 13 de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas queda sin fuerza cuando afirma: “1. Los pueblos

---

<sup>4</sup> Véase por ejemplo la Sentencia T – 001 de 2012, Sentencia T – 129 de 2011, Sentencia T – 282 de 2011, Sentencia C – 139 de 1996, Sentencia C – 694 de 2003, Sentencia T-769 de 2009, Sentencia C – 139 de 1996, Sentencia T 496 de 1996.

indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos”.

En el Artículo 25 se afirma que los pueblos indígenas “tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras”. Relación trascendental que les da vigor, fuerza para la vida, medicinas para su cuerpo y posibilidades de comunicación con sus ancestros.

No tener un lugar para enterrar a los muertos es, para muchas poblaciones indígenas, estar condenados a la tristeza, pues pierden el vínculo con la memoria y su historia. Dicha condena constituye parte del referencial para la Política Pública, y se evidencia no solo desde las voces de esos pueblos, también autoridades sociales como la Comisión Colombiana de Juristas (2011: p.6 – 7) citando la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2010: p.84) dan cuenta de ello:

Los precarios avances en el reconocimiento legal de los territorios indígenas hacen que una parte importante de esta población carezca de tierra. Según datos oficiales, alrededor del 89,6% de la población indígenas dispone de menos una Unidad Agrícola Familiar – UAF - de tierra, mientras que 297.342 indígenas están por fuera de resguardos y no tienen derechos reconocidos sobre la tierra.

Por su parte el Artículo 26 de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reza: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma”. Dicha propiedad no viene siendo reconocida con suficiencia, no solo por el Estado gobierno, que no establece las políticas y estrategias necesarias para garantizarles la autonomía que dicha propiedad otorga, sino además, por los grupos armados

que los confinan en sus propios hogares. Tampoco en muchos de los casos tienen los títulos de dominio, ni el derecho real a oponerse a que en ellas se den combates entre actores armados o se hagan explotaciones agrícolas o mineras.

Huir de sus resguardos por amenazas, hambre, reclutamiento forzado de sus jóvenes, violaciones de sus mujeres, saqueo de lo poco que queda de sus riquezas, irrespeto a sus lugares sagrados, prostitución forzada, imposición del idioma español para lograr niveles mínimos de subsistencia, asesinato de sus líderes políticos y religiosos, ocupación de sus tierras, conflictos violentos en sus reclamaciones de propiedad, explotación indiscriminada de sus recursos por parte de agentes externos, o la llegada de multinacionales a explotar la riqueza sin el cumplimiento de las debidas consultas, son una muestra de la realidad que excluye y victimiza a los pueblos indígenas, la cual está significativamente vinculada con el territorio, y de la cual se pueden desprender variables diversas que ahondan la preocupación por esta población:

(...) con base en las cifras del DANE, el 63% de la población indígena vive bajo la línea de pobreza y el 47,6% no tiene los ingresos para adquirir una canasta de alimentos que cubra los requerimientos alimenticios mínimos diarios (línea de miseria). El 34,53% no tiene acceso a la salud. La tasa de analfabetismo entre 15 y 49 años es de 24,1%, mientras la de la población mestiza es seis veces menor, y solamente el 50% entre los 5 y los 25 años asiste a alguna institución educativa. De otra parte, 3 de cada 5 indígenas no tienen acceso a acueducto, 4 de cada 5 no tienen acceso a alcantarillado y 2 de cada 5 no tienen acceso a energía. La población indígena tiene una cobertura en acueducto 4 veces menor a la de los mestizos, 3.2 veces menor en alcantarillado y 9.3 veces menor en servicio de energía. (Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de Los Andes, 2009, citado por Konrad Adenauer Stiftung, 2009).

En estas estadísticas se insertan los aproximadamente 28.000 indígenas del departamento de Antioquia (Medellín Portal Educativo, 2014) cifra casi coincidente con la arrojada por la Gobernación de Antioquia, quien en el censo de 2010, sin contar la población indígena asentada en el Área Metropolitana del Valle de Aburra, fija que en las seis subregiones las comunidades indígenas se distribuyen de la siguiente manera: Urabá (11.908), Occidente (7.106), Suroeste (4.266), Bajo Cauca (6.295), Nordeste (567) y Magdalena Medio (68) (Gobernación de Antioquia, 2010).

Del total de 30 mil 210 indígenas, realmente son 28 mil 192 quienes viven en comunidades del área rural y los que cuentan con la organización del Cabildo, en su mayoría pertenecen al grupo étnico Emberá con 20 mil 383 habitantes; luego está el grupo étnico Senú con 8 mil 560 habitantes, y con menor población está la comunidad Tule (kuna) con 1.267 habitantes.

Los municipios con mayor población indígena son en su orden: 1. Dabeiba con 4.206 pobladores indígenas; 2. Frontino con 2.802; 3. Turbo con 2.067; 4. Necoclí con 1.984; 5. Chigorodó con 1.885; 6. Jardín con 1.740; 7. Murindó con 1589; y 8 Zaragoza con 1426.

Los 28.192 habitantes indígenas de las comunidades rurales se aglutinan en cerca de 160 comunidades y Cabildos; con presencia en 31 municipios de las regiones de Urabá, Occidente, Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste y Suroeste. Ocupan sus territorios tradicionales, la mayoría de ellos titulados en 45 resguardos y con un área cercana a las 350.000 hectáreas. (Gobernación de Antioquia, 2010).

De esta manera evidenciamos como desde una aproximación a la realidad de uno de los grupos que integran el complejo sistema social que interactúa con el sistema político, diversas fuentes, propias y ajenas de esa colectividad, participan de la construcción de realidades problemáticas que se constituyen en parte del referencial para la construcción de una Política Pública. La construcción del referencial marcha de manera concomitante entre la delimitación del problema o los problemas sociales que se pretenden convertir en objeto de la política, con la información que explica tanto la realidad en la que se desenvuelve el problema, así como las preocupaciones, expectativas y representaciones que los diversos actores involucrados hacen del mismo.

Por ello que la complejidad de la construcción del referencial sea tan valiosa como la dinámica pública y colectiva que construye la naturaleza pública del problema a tratar, de las alternativas posibles, del escenario a intervenir, de las posibilidades de participar en una relación en la cual el Estado no será el actor único que propone, hace y evalúa para los administrados, pero que tiene la oportunidad de rehacer su ejercicio de gobernabilidad.

**Conclusión: La elaboración del referencial es condicionante metodológico para los procesos de Políticas Públicas**



El auge que tienen las Políticas Públicas en Colombia durante los últimos años exige que se haga una comprensión de la figura, no solo como un instrumento de gobernabilidad en las esferas de la Administración Pública, sino también en la sociedad como actora irrenunciable en la elaboración, implementación y ejecución de dichas políticas. Por ello que la conceptualización de la figura obliga a desentrañar la multiplicidad de contenidos que encierra, y con él, el de los elementos irrenunciables que deben hacer de las Políticas Públicas un instrumento de efectivización de derechos en el marco de un nuevo ejercicio de la función administrativa.

Entre los elementos que contiene la figura de la Política Pública, el referencial es propuesto como presupuesto inicial a partir del cual se define el sentido público de la política, toda vez que el referencial acredita los sustentos que definen el problema como público y las alternativas de solución. Con el referencial se rechaza la comprensión de la Política Pública como un ejercicio propio y privativo de la autoridad estatal, reducido al compendio de una serie de normas jurídicas que fundamentan las acciones de la autoridad, para aproximar el ejercicio de gobernabilidad a una experiencia democrática y de consenso, por medio de la cual se construye de forma colectiva la representación de la relación Estado –sociedad para la identificación de problemas públicos, de las alternativas de solución, y de la inclusión.

En este orden de ideas que el referencial de Política Pública se estime como un condicionante metodológico para los procesos de elaboración, implementación y evaluación de Política Pública. Es así por las siguientes razones: en primer lugar hemos dicho que el referencial supera la construcción de la política a partir de una mera referencia normativa; incluso de una referencia meramente jurídica. Sin duda es imprescindible que la autoridad estatal cuente con el conjunto de disposiciones por medio de las cuales motiva la acción estatal y garantiza la legalidad de su ejercicio; sin embargo, el referencial promueve que la acción administrativa se asuma como la responsabilidad que el sistema político tiene en el sistema social, por lo que las normas que fundamentan sus decisiones y acciones, no son dispositivos que impactan solo el sistema, pues se prolongan a los demás grupos e individuos sociales.

A partir de lo anterior que el referencial desvirtúe en las denominadas Políticas Públicas la naturaleza pública de la política, cuando los objetivos, estrategias, programas y proyectos se

asumen de manera exclusiva como pertinentes solo a la luz de las normas jurídicas. En este sentido se propone para las experiencias investigativas que se centran en las Políticas Públicas como objeto de estudio, la indagación del referencial como un requisito previo que no se agota en disposiciones jurídicas, y por el contrario, condiciona que la denominación pública de la política provenga de una construcción más amplia y plural.

El referencial de la Política Pública es un condicionante metodológico al constituirse en el requisito de validez, no de existencia, de la tipología pública que define la construcción del problema, la presentación de las alternativas, la selección de aquella que se incorpora en la agenda de la autoridad estatal, de las formas de su implementación, y de su evaluación. Con ello impregna todas las etapas del proceso cíclico de la política por dos razones puntuales: primero, el proceso de una política pública debe implicar el seguimiento sistemático, metódico y analítico por medio del cual cada uno de sus momentos es presupuesto del siguiente, de donde la ausencia de los referentes que acrediten la tipología pública del problema que da origen a la política, desvirtúa que los pasos siguientes tengan una correspondencia certera con la naturaleza pública de la demanda social. Igualmente es posible que el referencial permita la construcción y validación del problema como público, lo que sujeta a los momentos posteriores a mantener su articulación y coherencia con dicha naturaleza, siendo un parámetro de verificación en el análisis de las políticas públicas que permite constatar cuando la política se aleja del referente que contiene la construcción pública del problema.

Segundo, impregna todas las etapas del proceso de Política Pública en la medida que el referencial contiene el alcance y contenido del valor o conjunto de valores que estando en medio de las relaciones sociales, ingresan en modalidad de demanda o apoyo al sistema político para generar acciones de parte de la autoridad estatal. Esto resulta de vital importancia en la medida que el referencial construye el sentido estimativo valorable que motiva las demandas por medio de las cuales se justifica una Política Pública, lo que hace del referencial una fuente de información por medio de la cual se acredita la construcción colectiva de la representación social, en la que, una vez más, debemos decir que la autoridad estatal no es la propietaria del proceso, sino una parte más en su construcción.

Finalmente el referencial es un condicionante metodológico toda vez que es insumo para diferenciar cuando la política no es propiamente pública, sino estatal, gremial o gubernamental. Pero al mismo tiempo se propone como el elemento por medio del cual cualquiera de las modalidades anteriores, a partir de la experiencia en la atención de demandas y el suministro de decisiones, pueden hacer el tránsito a una Política Pública que efectivice la protección, reconocimiento y/o declaración de derechos en un sistema social.

## **Referencias**

ARROYAVE Alzate, S. (2011) Las Políticas Públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. En: Revista del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. p. 96 – 97.

CUERVO Restrepo, J. I. (2007) Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

EJEA Mendoza, G. (2006) Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas. México.

HERNANDEZ, G. (2006) El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. En: Revista de Estudios Sociales. N. 4. Bogotá: Universidad de Los Andes.1999. p. 80 – 91.

KAUFFER, E. (2012) Las Políticas Públicas, algunos apuntes generales. En: Memorias de la V Conferencia Latinoamericana y IV Conferencia Interamericana de promoción de la salud y educación para la salud. México.

LOZANO, A. A. (2008) Aspectos sobre Política Pública ejercicios e instrumentos para el análisis. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

MÉNY, Y. & THOENIG, J - C. (1992) Las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel S.A.

MENY, Y. & THOENIG, J. – C. (2007) Las Políticas Públicas, versión española a cargo de Francisco Morata. Citado por CUERVO Restrepo, Jorge Iván. Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

MULLER, P. (2002) Las Políticas Públicas. JOLLY, Jean F. J. & SALAZAR Vargas, C. (trad.) Ed. 1 en español. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Citado por CUERVO Restrepo, J.

I. (2007) Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

URIBE Martínez, I. C. (2004) Políticas Públicas y Gobierno en Medellín. Estrategias de consolidación de Derecho Público con perspectiva territorial. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.

VARGAS, V. A. (1999) Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Bogotá: Almudena Editores.

TAMAYO Sáez, M (2007) El análisis de las políticas públicas. En: Bañón R & Carrillo, E. (Coeditores) La nueva administración pública. Madrid.

### **Cibergrafía**

AGREDO Cardona, G. A. (2006) El territorio y su significado para los pueblos indígenas. En: Revista Luna Azul. Manizales: Universidad de Caldas. pp.11 - 23. Disponible online: <http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php?option=content&task=view&id=309>

COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS (2011) Informe sobre la situación del derecho al territorio de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en Colombia. Bogotá: Colombia. Disponible online: <http://www.slideshare.net/Coljuristas/informe-sobre-la-situacion-del-derecho-al-territorio-de-los-pueblos-indgenas-y-las-comunidades-afrodescendientes-en-colombia>

GOBERNACION DE ANTIOQUIA (2011) Censo consolidado de las comunidades indígenas en Antioquia 2010. Medellín: Gobernación de Antioquia. Disponible online: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/noticias-2011-febrero/5040-antioquia-hogar-de-28192-indigenas>

KONRAD ADENAUER STIFTUNG (2009) Situación de los pueblos indígenas en Colombia. Papers N. 4. Disponible online: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17956-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17956-544-4-30.pdf)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007, Doc. 61/295, disponible online: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. (UNESCO), Convención sobre la Salvaguardia del Patrimonio Cultural inmaterial, París: 17 de octubre de 2003, Doc. MISC/2003/CLT/CH/14, en vigordesdeel20deabrilde2006, disponibleonline:<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf> [Consulta: agosto 20, 2008].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio 169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en vigor desde el 5 de agosto de 1991, disponible online: <http://www.oit.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169>

ORGANIZACIÓN NACIONAL INDIGENA DE COLOMBIA (ONIC) (2012) Por la defensa, respeto y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia. Disponible online: [http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Reporte-Enero-Septiembre\\_2012.pdf](http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Reporte-Enero-Septiembre_2012.pdf)

### **Jurisprudencia**

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2009) Auto 004.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2010) Auto 382.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2011) Sentencia T – 611.