

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO PARA EL
RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE POBLACIONES INDÍGENAS Y
AFRODESCENDIENTES: LOS CASOS DE BOGOTÁ D.C. Y CURITIBA**

Rubin Ariel Huffington Rodríguez

**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y ARTES
MAESTRÍA EN GESTION URBANA
BOGOTÁ D. C.
NOVIEMBRE, 2012**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO PARA EL
RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE POBLACIONES INDÍGENAS Y
AFRODESCENDIENTES: LOS CASOS DE BOGOTÁ D.C. Y CURITIBA**

Rubin Ariel Huffington Rodríguez

**Trabajo de Grado para optar al Título de
Magíster en Gestión Urbana**

Coordinadora del II Curso Taller Internacional en Gestión Urbana

Mónica Hernández

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

MAESTRÍA EN GESTION URBANA

BOGOTÁ D. C.

NOVIEMBRE, 2012

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma Director del Proyecto

Firma primer jurado

Firma segundo jurado

Bogotá D.C., noviembre de 2012

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a los luchadores de las causas étnicas, quienes casi siempre mueren en el anonimato, producto del etnocidio sistemático y silencioso que sufren los pueblos que no se resignan a ser integrados a una sociedad global y hegemónica.

También de manera especial dedico este trabajo a mis hijos y a mi esposa, quienes estuvieron alentándome en todo momento y con quien tuve largas conversaciones de aclaración que me dieron luz cuando todo parecía imposible.

RESUMEN

En este artículo se compara la argumentación para la formulación de políticas públicas originadas en las obligaciones del Convenio 169 de la OIT y las cartas constitucionales de la República Federal de Brasil y la República de Colombia, para la protección y garantía de derechos de grupos indígenas y tribales que habitan la Ciudad de Curitiba y el Distrito Capital de Bogotá.

De una parte, se establecen las acciones vinculantes de los Estados frente a las políticas internacionales y su aplicación en el nivel territorial. Así mismo, a través del análisis del discurso, se comparan los enfoques argumentativos con los cuales los gobiernos de Bogotá y Curitiba abordan la formulación de estas políticas públicas, evidenciando los retos de gobernar en la diversidad desde un enfoque que privilegia lo político y otro que está determinado por la tecnocracia y los modelos desarrollistas.

Palabras Claves: Políticas públicas, interculturalidad, etnia, raza, cultura.

1. INTRODUCCIÓN	2
2. ANTECEDENTES	11
2.1 El papel de los convenios internacionales	11
2.2 La acción de los Estados	13
3. DESARROLLO DISCURSIVO	15
3.1 Discursos que identifican las configuraciones poblacionales	15
3.2 Referentes históricos	16
3.3 Elementos diferenciales en el discurso	20
3.4 El marco de discusión	23
3.5 La construcción del discurso en Colombia.	27
3.6 La construcción del discurso en Brasil.	28
4. UNIDADES TERRITORIALES Y APLICACIÓN DEL DISCURSO	32
4.1 El caso de Bogotá.	32
4.2 El municipio de Curitiba.	37
5. CONCLUSIONES	42
6. BIBLIOGRAFÍA	46
7. ANEXOS	54
Anexo 1. Disposiciones normativas generales comparadas	54
Anexo 2. Informes del relator especial de las Naciones Unidas	55
Anexo No.3 Objetivos de desarrollo de la ciudad de Bogotá	56
Anexo No. 4 Planes de gobierno de la ciudad de Curitiba	59

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación se orienta a la realización de un análisis de discurso sobre la formulación de las políticas públicas en materia de reconocimiento de derechos de poblaciones históricamente discriminadas y reconocidas en las cartas constitucionales de Brasil y Colombia; este análisis es realizado en el contexto de Bogotá D.C. y de la municipalidad de Curitiba.

Los dos países firmaron y ratificaron el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, con lo cual se comprometieron a cumplir con una serie de actuaciones tendientes a la garantía, promoción y protección de los derechos de estos pueblos, y como acción fundamental fueron consignadas en la Constitución Política de la República Federal de Brasil en 1988 y en la Constitución Política de la República de Colombia en 1991, dando cumplimiento al compromiso internacional.

Las obligaciones del Convenio y las cartas constitucionales generaron obligaciones de los Estados los cuales se han materializado mediante la formulación de marcos legales y desarrollos en políticas públicas, que como característica del modelo de desarrollo de los dos países adoptados desde la década de los años 80, van a ser asumidos por los territorios por principios de descentralización¹.

1 Para profundizar en el tema Ver el Documento de Véliz, Claudio. (1984). La tradición centralista en América Latina. Barcelona: Editorial Ariel.

La competencia para garantizar, promover y proteger los derechos de estos pueblos en las unidades político-administrativas del territorio tiene varios elementos tenidos en cuenta en el análisis: 1) el reconocimiento de derechos a partir de características culturales y territorio que hace el convenio 169 de OIT; 2) las movilidades poblacionales campo – ciudad y su impacto en las formaciones urbanas; 3) el carácter intercultural y transcultural, que define lo urbano como un escenario con una diversidad más grande y compleja que la étnica y cultural (Alban 2008).

La ciudad por su concentración de funciones urbanas especializadas son en sí mismas polos de atracción de poblaciones diversas que buscan acceder a estos bienes y servicios (Gutiérrez 1992), sin embargo, en el caso colombiano las configuraciones urbanas también se encuentran ligadas a procesos históricos de conflicto rural y desplazamiento a lo urbano (Sánchez 2007).

En este contexto, el marco de relaciones complejas de lo urbano es afectado por los movimientos identitarios y de búsqueda de reivindicaciones políticas, sociales, económicas y culturales (Benzi, 2010), que fueron reconocidos a partir de las diferencias sociales en un contexto mediado por la dominación, la discriminación y la pobreza como resultado de históricas relaciones de desigualdad y exclusión (De Sousa 1995).

Como indicador de estas relaciones desiguales el discurso en América Latina se ha centrado en la pobreza, y su medición en el acceso a bienes y servicios, que son reivindicaciones propias de las poblaciones reconocidas en el Convenio como de las poblaciones pobres en general, sin embargo el

reconocimiento de la discriminación y la exclusión es limitado frente a las reivindicaciones sociales y culturales que buscan el reconocimiento en igualdad con la sociedad dominante¹.

El papel de lo urbano como receptor de poblaciones diversas, con transversalidades diversas, (identidades, culturas, creencias, poblaciones con reivindicaciones, entre otras), es uno de los retos que impone las condiciones de la democracia a la gobernabilidad de las ciudades, constituyéndose también en un campo de investigación para las ciencias políticas y las ciencias sociales en general.

Las ciudades al momento de atender estos requerimientos pactados en organizaciones internacionales, requieren de nuevas herramientas desde la administración pública que den salida a las necesidades poblacionales construyendo y reinventando nuevos discursos que permitan ampliar los marcos de democracia y cumplir con lo pactado, contribuyendo también en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida y la convivencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el interés de este trabajo se centra en analizar los discursos que orientan la formulación de las políticas, a partir de las agendas de gobierno y los elementos discursivos que le dan sentido a la

¹ Se utiliza el concepto de sociedad dominante, entendiendo que utilizar el de sociedad mayoritaria o minoritaria nos llevaría a una discusión poco relevante para el desarrollo del trabajo y que se encuentra cuestionado en cuanto los tamaños de las poblaciones y la cultura dominante; por tanto, retomamos otros posicionamientos ya planteados por Etienne Balibar, quien sostiene que debe hablarse de un universalismo de la ideología dominante arraigada de manera más profunda que la expansión mundial del capital y que procura un mundo común para explotados y explotadores, el cual es ilustrado por el igualitarismo de la política moderna. Ver, Wallerstein Immanuel, Balibar Etienne. Raza, Nación y Clase. Edición La Découverte. Paris 1988

acción pública para el reconocimiento de derechos en el marco del Convenio 169 de la OIT en cuanto a pueblos originarios y tribales, para los casos de Bogotá y Curitiba.

En este marco de relaciones se encuentran, de una parte una sociedad internacional que reconoce la discriminación y sus efectos en unas poblaciones específicas, Estados que introducen acciones en su normativa y dan competencias a sus entidades territoriales para desarrollar los compromisos internacionales, unos gobiernos municipales que tienen que dar cumplimiento con el mandato constitucional pero que dan prioridad a otro tipo de problemas; y de otra parte, las poblaciones demandantes de estos derechos y la sociedad en general, que también tiene demandas.

En este campo relacional, el papel de las políticas públicas es entendido como un proceso político, que tiene tres momentos importantes, primero la lucha política por alcanzar los cargos de poder, los cuales se logran por vía electoral (tanto para el caso de Colombia, como para el caso de Brasil); la segunda etapa corresponde a la política pública, en este momento quienes triunfaron y se encuentran en los cargos de poder priorizan las problemáticas y debaten las estrategias y los métodos con los cuales pretenden solucionar o minimizar los problemas; el tercer momento es el de la implementación de la política pública y tiene expresión directa en la administración pública. Desde esta perspectiva las políticas públicas son decididas por quienes lograron los cargos públicos de poder, lo cual genera una confrontación de intereses

alrededor de estas decisiones y tienen expresión política en la deliberación con los grupos demandantes (Olavarría 2007).

Son varios los discursos y los métodos desde los cuales se estructura la política pública, para efectos de este trabajo, a continuación se plantean los elementos conceptuales que sustentan el análisis.

Se han desarrollado teorías y modelos analíticos que orientan las políticas públicas como campo de conocimiento, la cual se inicia en las construcciones positivistas que han venido siendo transformadas desde las discusiones epistemológicas a partir de los discursos críticos postpositivistas y postempiricistas. Sin embargo, “la gran mayoría de los investigadores, en particular en esferas cercanas a los círculos gubernamentales, tiende a seguir situándose en una perspectiva científica que se inscribe en la tradición (neo)positivista o racionalista crítica, ampliamente dominada por el uso de enfoques cuantitativos o meramente descriptivos” (Roth, 2007).

Hay una gran producción literaria alrededor de los enfoques de políticas públicas, sin embargo, para efectos prácticos del trabajo identificamos dos grandes tendencias: una originada en las teorías de la racionalidad¹ que identifica las alternativas de política en la maximización del bienestar social, pretendiendo universalizar la tendencia individual y egoísta de la sociedad a

¹ Enfoque dominante en la literatura anglosajona. Ver Weimar y Vining, Eugene Bardach.

elegir siempre su bienestar maximizando su beneficio, para lo cual la elección pública (public choice) se constituye en su principal herramienta, conjuntamente con la teoría de juegos donde las políticas públicas son vistas como una decisión racional en situaciones competitivas; esta corriente racionalista ve el análisis de política pública como racional, científico y cuantitativo, donde se cree que se encuentra la evidencia de los participantes en el proceso de formulación de las políticas (Olavarría, 2007 pp. 19).

La otra corriente, con una posición alternativa a la racional, ve las políticas públicas como un proceso político y tiene sentido en la negociación de intereses públicos entre las coaliciones y los grupos de interés; en esta dirección encontramos a Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith quienes proponen el enfoque de las coaliciones defensoras a partir de analizar los valores, las creencias y las percepciones de los grupos de interés como un instrumento de negociación que induzca al consenso evitando los enfrentamientos en situaciones políticas de alta conflictividad, desde la perspectiva en la cual los grupos observan y aprenden de la práctica para apropiar o desechar en la formulación de sus objetivos, disminuyendo la conflictividad en la negociación de las políticas públicas. (Estévez; Esper, 2008); sin embargo, se validan en la cuantificación de datos, lo cual termina identificándolos con los enfoques racionales.

La propuesta de Sabatier y Henkyns es criticada desde el enfoque de Frank Fischer¹ por ser eminentemente académica y se enmarca en la pretendida universalidad de las teorías empiricistas que como efecto reproducen la tecnocracia olvidando el análisis de la política pública, los sujetos y subjetividades que intervienen en ella.

En este planteamiento la política pública es entendida como política discursiva, dándole una mayor relevancia a la construcción discursiva, no sólo como la subjetividad en la política, sino como escenario de transformación de la acción y el pensamiento, basándose en la inclusión de otras variables que permitan la comprensión de la complejidad de las relaciones sociales y no solamente en los resultados y la experimentación (Roth; Cerón; Camacho, 2010).

Esta perspectiva de las políticas públicas y su análisis es desarrollado por otros autores como GianDomenico Majone quien reconoce la política pública como una acción comunicativa que va más allá del logro de objetivos estratégicos, por tanto la decisión pública no solamente está en el gobierno, sino, tiene una intencionalidad y una agenda que no solamente es decisoria, también contiene argumentación y justificación por medio del cual el gobierno explica su acción (Majone; Aguilar, 1989, pp. 14 – 34).

La política pública vista como proceso político permite acercarse al análisis de la construcción de las agendas públicas a partir de la acción discursiva de

¹ Fisher Frank. Reframing Public Policy. Discursive politics and deliberative practices. Oxford University Press (2003)

los intervinientes, que en el desarrollo de este trabajo se encuentra estrechamente vinculado a los temas de discriminación, racismo y discurso en América Latina.

En el trabajo de Teun A. Van Dijk se encuentra un soporte desde el análisis crítico del discurso el cual supone que se puede hacer evidente la ideología de hablantes y escritores, como miembros de una comunidad usuaria del lenguaje y que se expresa desde una posición social. En ese sentido Van Dijk aporta el concepto de elites simbólicas en las cuales incluye a políticos, periodistas, académicos, profesores, escritores, etc.; como agentes que controlan la mente pública y por ende las ideologías (Van Dijk 2007, pp. 19).

La relación existente entre discurso y formulación de política pública para el reconocimiento de derechos de poblaciones indígenas y pueblos tribales en la agenda pública de las ciudades (Bogotá, Curitiba), se encuentra transversalmente influenciada por dos posiciones discursivas que diferencian la forma de abordar la comprensión del tema, el cual es entendido desde Brasil como un discurso *racial y multicultural*, en el marco de la de *diversidad racial*, donde los conceptos de **raza** y **cultura** marcan las líneas de discusión y de acción política; mientras tanto, en Colombia los conceptos de *multiethnicidad* y *pluriculturalidad*, determinan una discusión identitaria en la etnicidad, lo cual lleva implícito el discurso de la diferencia racial, pero que tiene sentido en la negociación política a partir del reconocimiento factico y conceptual de **etnia** y **cultura**.

Colombia y Brasil tienen similares instrumentos normativos para formular las políticas de reconocimiento, pero los desarrollos discursivos prevén formas distintas de agendar la política local, por tanto, la orientación y desarrollo de este trabajo evidencia los discursos y a partir de esa construcción explica las líneas de acción política que han tomado tanto Bogotá como Curitiba, lo cual está contenido en el desarrollo de las páginas siguientes, para terminar en concluir con las posiciones y tendencias en la formulación de las agendas públicas en materia de reconocimiento de derechos.

2. ANTECEDENTES

Los antecedentes más recientes se ubican en las transformaciones constitucionales de América Latina suscitadas en las décadas de los ochentas y noventas, que buscaban modernizar los Estados latinoamericanos en la perspectiva de construir un nuevo orden mundial que permitiera implementar marcos de democracia con algunos valores compartidos por la comunidad mundial, siendo los derechos humanos, el pilar fundamental para un discurso que reconociera la desigualdad, la discriminación, el hambre y la pobreza como los principales problemas por resolver en la construcción de un mundo mejor (ONU, 1990–2012; PNUD, 1990-2012).

2.1 El papel de los convenios internacionales

El discurso internacional que identifica el racismo, la xenofobia, la discriminación y la marginalidad como pilares fundamentales de la desigualdad y la pobreza, se materializa mediante el reconocimiento de estas diferencias, por tanto, se hizo necesario armonizar el sistema jurídico internacional en la lucha contra la discriminación y el reconocimiento de derechos económicos sociales y culturales de los pueblos, para lo cual se firma el Convenio OIT 169 de 1989 subsidiario del Convenio 107 de 1957, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El acuerdo fue firmado y ratificado por la República de Colombia y la República Federal de Brasil, sentando de esta manera la decisión de reconocimiento de pueblos que habitan en los territorios de estos países.

“El Convenio número 169 representa, sin dudas, el instrumento jurídico internacional vinculante más completo que, en materia de protección a los pueblos indígenas y tribales, se haya adoptado hasta la fecha, y su adopción constituye un hito trascendental en la normativa internacional pertinente” (Convenio OIT 169, 1989)

La adopción de este convenio en las cartas constitucionales de América Latina, se constituye en el hecho más trascendental de una nueva relación democrática al interior de los países:

“Al ratificar un Convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Convenio. Asimismo, se compromete a informar periódicamente a los órganos de control de la OIT sobre la aplicación en la práctica y en la legislación de las disposiciones del Convenio y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de esos órganos de control” (*OIT 1989 pp. 7*).

El propósito de este tipo de Convenios está orientado a generar los instrumentos de seguimiento a las acciones sobre los compromisos en el nuevo orden mundial, además que para los Estados son instrumentos de homogenización de políticas territoriales a nivel interno y a nivel internacional, toda vez que muchos de estos pueblos comparten territorios entre estados, como es el caso de algunas tribus amazónicas ó la situación del pueblo Guaraní que comparte las fronteras de Brasil, Paraguay, Uruguay; por tanto la inversión pública y la movilidad de estos grupos queda garantizada en el marco institucional y territorial.

2.2 La acción de los Estados

En las últimas cuatro décadas, el reordenamiento constitucional de varios países en América Latina ha permitido una ampliación del reconocimiento de derechos de estas poblaciones históricamente discriminadas (Benzi, 2010); para el caso de Brasil en la Constitución Política de 1988 (Artículos 215, 216, 231 y 232) se reconocen las poblaciones indígenas y negras descendientes de esclavos traídos de África. En el caso de Colombia en la Constitución Política de 1991 (Artículos 7, 8, 13 y 310, y el Artículo Transitorio 55), se reconocieron los pueblos indígenas, la comunidad Raizal del archipiélago de San Andrés, Santa Catalina y Providencia, así como la población afrodescendiente negra y con posterioridad también fue reconocido el pueblo Gitano o Rom.

El desarrollo normativo tanto para Brasil, como para Colombia ha estado orientado sobre cinco temas fundamentales: 1) adecuación institucional y normativa; 2) territorios indígenas y tierras colectivas; 3) preservación del patrimonio cultural y protección de saberes; 4) acciones de reconocimiento, visibilización y mejoramiento de la calidad de vida, 5) mecanismos de participación en los distintos estamentos de la organización del estado, (ver cuadro anexo No. 1).

Como instrumentos de aplicación de las acciones, se han concertado internacionalmente algunos dispositivos como la consulta previa, la discriminación positiva y ley de cuotas de participación en la formulación de la política, entre otras.

Sin embargo, la adecuación institucional para dar soporte a estas obligaciones internacionales ha tenido distintos caminos y muchas dificultades para su reconocimiento; la cultura política de los Estados, la invisibilidad de estas comunidades y unas sociedades con una historia construida en la segregación y la discriminación, no han facilitado la apertura de la sociedad a reconocer la diversidad como un patrimonio de la humanidad.

Estas acciones democráticas dirigidas desde el Estado son apenas un proceso en construcción que ha tenido como herramienta fundamental la implementación de normas tanto constitucionales, como reglamentarias; obligando a los diferentes gobiernos a incluir en sus agendas su cumplimiento, las cuales se pueden identificar en: a) inclusión en la oferta institucional de bienes y servicios, b) cambio organizacional para la participación directa de los representantes de estos grupos en la administración pública, c) reconocimiento de derechos y visibilización a partir de campañas publicitarias y la inclusión de cátedras de reconocimiento en los proyectos educativos del Estado.

Se establece en ese sentido la relación entre; unas políticas de Estado que se formulan en el concierto internacional, las cuales tienen mayor temporalidad que los gobiernos, y su articulación con las acciones desarrolladas por estos; estos propósitos, metas y objetivos no siempre coinciden; por tanto en este momento se encuentran, los agentes políticos en el gobierno, los grupos de presión y el Estado, generando un proceso político que termina con la formulación de la agenda política del gobierno.

3. DESARROLLO DISCURSIVO

3.1 Discursos que identifican las configuraciones poblacionales

Los discursos, como acción comunicativa (Habermas) y como acción política (Mouffe)¹ tienen sentido histórico, en tanto son construcciones sociales que representan las cargas subjetivas y objetivas de las acciones colectivas; en el caso de este trabajo, que busca entender los discursos que son objetivados en la política mediante acciones concretas, define dos niveles del discurso (élites nacionales y regionales) y dos escenarios en los cuales se desarrollan las acciones (Bogotá y Curitiba); por tanto, existe un referente histórico que debe ser el punto de partida no solo para el análisis discursivo, sino para entender el origen de la construcción social de los pueblos que conforman los estados y el territorio de lo que hoy se conoce como Brasil y Colombia, (Véliz, 1984).

3.2 Referentes históricos

En América Latina la conformación de los Estado nacion tienen una historia común en la dominación española, sin embargo, la historia de Brasil por tener sus orígenes en el reino de Portugal conserva las diferencias propias de una monarquía que integró el territorio colonizado a su metrópoli europea, mientras España veía el territorio como una colonia más con la oportunidad de ser saqueada, generando enclaves que fortalecían el poder económico de la corona desde el nuevo mundo.

¹ Ver Habermas Jünger. "Teoría de la Acción Comunicativa" (una visión desde la racionalidad). Mouffe Chantal. "En Torno a lo Político". (Una visión crítica de la racionalidad posmoderna, una reivindicación de la política desde el enfoque "agonista").

Los sistemas de explotación de la colonia no difieren fundamentalmente entre el territorio español y el territorio portugués, los cuales se sustentaban en mano de obra esclava asociada a la explotación minera, el comercio, la hacienda y la encomienda.

Las diferencias se encuentran en la manera cómo los españoles y los portugueses venidos de Europa implementaron las instituciones coloniales y cómo afectaron la organización social, política y productiva de los pueblos indígenas, así como la inserción de mano de obra esclava traída de África; hechos que hoy sustentan el reconocimiento de derechos de una parte, y de otra, las herramientas jurídicas e institucionales con la cual estos pueblos en la actualidad hacen realidad el restablecimiento del derecho.

El abuso de los encomenderos de la colonia llevaron a los pueblos indígenas casi a su exterminio; la ocupación de nuevos colonos y la expansión de la frontera minera generó una presión por la tierra que afectó a los pueblos indígenas y limitó la producción agrícola a tal medida, que la corona española vio la necesidad de controlar el poder adquirido por los encomenderos y resguardar las tierras de indios para garantizar la producción agrícola (Kalmanovitz, 1988). Tal como lo plantean Ocampo y Colmenares, “La ocupación española, en contraste con la de otras potencias coloniales en las Antillas o en el nordeste brasileño, no desarrolló una economía de plantación o una temprana comercialización de la agricultura” (Ocampo 1987; pp.33).

El resguardo de los territorios indígenas en la colonia, es tal vez uno de los hechos más importantes en el reconocimiento de derechos de los pueblos

indígenas¹; desde allí, se preservó la organización social y con ello la capacidad de dar la lucha histórica por el reconocimiento de sus derechos.

El caso brasilero no es menos cruento para las poblaciones indígenas, sin embargo, la inserción en el mercado agrícola del azúcar, a partir de las plantaciones, dio otra dinámica en la ocupación de la tierra, y por tanto fueron incluidos como fuerza de trabajo en un negocio internacional, generando una dinámica de protección sobre la fuerza de trabajo; este hecho determina, de alguna manera, una mayor debilidad en su organización actual, comparada con los grupos sentados en el territorio de Colombia.

La mano de obra esclava negra africana tiene grandes similitudes en todo el continente americano, fue introducida a las labores de minería cuando las poblaciones indígenas fueron diezmadas por las prácticas colonizadoras (Kalmanovitz, 1988). En el caso de Brasil fueron también adaptadas a labores de las plantaciones y unos pocos eran llevados a las áreas urbanas para tareas de servidumbre, especialmente mujeres.

Las condiciones históricas de Bogotá y Curitiba son similares en cuanto a las poblaciones indígenas y esclavas negras traídas de África; las diferencias se encuentran en la condición que generó la construcción de una clase dirigente criolla sobre el territorio de Bogotá, que determinó el proceso de independencia de la Colonia y la construcción de la República, en cambio, la región del Paraná

¹ La protección otorgada por la Corona española se denominó resguardo, consistía en el reconocimiento de territorios indígenas donde los encomenderos no podían ni esclavizar ni pedir el impuesto en trabajo a los indígenas, estos territorios eran reconocidos mediante cédulas reales y se convirtieron en toda una institución sobre el territorio que aún es reconocida en la legislación Colombiana.

fue objeto de nuevas colonizaciones europeas que de alguna manera fueron construyendo una particularidad en el discurso neocolonial (Castro; Grosfoguel, 2007) en el contexto brasileño, lo que hoy es determinante para su análisis.

Los migrantes europeos llegados a Curitiba a finales del siglo XIX y durante el siglo XX, así como, asiáticos y sirio libaneses, construyeron una nueva realidad diversa, que reproduce discursos eurocentristas y neorracistas (Grosfoguel, 2005; Wallerstein, 1988), desde una visión de sistema mundo que mantiene invisibilizados y sin saldar la deuda histórica con indígenas y descendientes de esclavos. De esta manera, se hace una aproximación para entender los enfoques nacionales que constituyen el reconocimiento de las nacionalidades de Colombia y Brasil así como de la existencia de sus diversidades.

El reconocimiento de derechos étnicos en Colombia tiene orígenes coloniales, sin embargo, en la realidad de hoy es el producto de luchas históricas de pueblos que no se han rendido a perder lo ganado y a avanzar sobre unas relaciones más democráticas; de otra parte, Bogotá ha estado históricamente emplazada en el corazón del poder de la colonia y hoy de la República, hecho que determina la ciudad como la expresión histórica del territorio en la cual se encuentran concentradas sus nacionalidades diversas y que tienen expresión en la vida cotidiana de la ciudad. De manera distinta a Curitiba, en el Distrito Capital, los extranjeros inmigrantes europeos y de otras latitudes gozan de las garantías del marco de una democracia liberal, y se

integran a la nacionalidad diversa sin mayores distinciones, lo cual dice del carácter del mestizaje, pero también de una apropiación criolla del territorio.

En el Brasil la historia es diferente, “La opinión más generalizada en la sociedad brasileña es que el país es una democracia racial” (Arocena, 2007; p.98; Lloyd, 2004a). Sin embargo, una fuerte ironía aparece en la contradicción evidente entre estas propuestas que incluyen acciones afirmativas en el sistema jurídico, y el discurso tradicional y hegemónico de la armonía racial” (Arocena, 2007; Da Silva et al., 2004).

Esta construcción discursiva de la diversidad racial ha permitido alimentar esa contradicción fundamental a la hora de aplicar el sistema jurídico de reconocimiento de derechos y convertirlas en acciones concretas que den cuenta del compromiso internacional al desarrollar la política de reconocimiento y restablecimiento de derechos a las comunidades históricamente establecidas en situación de vulnerabilidad; por lo cual, en las unidades territoriales municipales, si no se encuentran grupos organizados que luchen por las garantías de derechos, se invisibilizan y son llevados a la categoría de inexistente como es el caso de Curitiba, donde la situación se hace evidente alrededor de un territorio que no termina de ser colonizado y donde la diversidad se construye alrededor de nacionalidades europeas como grupo hegemónico en la ciudad.

3.3 Elementos diferenciales en el discurso

En la constitución colombiana se parte del principio multiétnico y pluricultural, dándole reconocimiento a los conceptos de etnia, cultura, pueblo, nacionalidad, ello llevó al Departamento Nacional de Estadística (DANE) a aplicar los principios de autoconocimiento y reconocimiento de la comunidad, así como identificar poblaciones en concreto referenciadas a los territorios ocupados por poblaciones indígenas, negras afrodescendientes, Rom o Gitanos y raizales del Archipiélago de San Andrés, Santa Catalina y Providencia; estos enfoques cierran un círculo que no permite desconocer los elementos históricos, culturales, y en los casos pertinentes, territoriales, los cuales no han podido ser invalidados a pesar de los procesos de mestizaje.

La inclusión en el censo poblacional del concepto de pueblos y grupos étnico culturales específica unas características y unas tipologías definidas para cada uno, permitiendo identificar más claramente las necesidades y también la diferencia de estos grupos humanos frente a la sociedad hegemónica.

En el caso de la constitución brasileña que reconoce la multirracialidad y la pluriculturalidad desde una perspectiva de la diversidad cultural global, ha auspiciado enfoques que hacen indeterminadas estas poblaciones, por tanto la razón histórica, cultural y territorial solamente tiene fundamento cuando existe el grupo demandante. El último censo del 2010 aplicado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), determina en su ficha técnica para realizar la discriminación positiva por medio del color y la raza, lo siguiente:

“Em relação às categorias de classificação utilizadas no Censo Demográfico 2010, repetiram-se as dos censos desde 1991: branca,

preta, parda, amarela e indígena, sendo que, pela primeira vez, as pessoas que se identiﬁcarem com esta última são também indagadas a respeito de sua etnia e língua falada. No que concerne às instruções para o preenchimento da pergunta, houve uma modiﬁcação referente à opção “parda”, a qual foi padronizada com a orientação fornecida para as outras categorias, eliminando-se assim a exempliﬁcação de respostas atualmente consideradas obsoletas. Mantevese apenas a norma de considerar como de cor ou raça parda unicamente as pessoas que assim se declarassem”.¹

Desde este enfoque estadístico, estas poblaciones focalizadas en el Convenio 169 OIT están totalmente invisibles, por tanto, la primera dificultad para elaborar un análisis étnico- racial se encuentra entonces en la ausencia de datos empíricos discriminados; lo cual alimenta discursos que niegan la presencia de estas poblaciones, como es el caso de Curitiba, ó en su defecto son integrados en procesos de igualdad desde la sociedad hegemónica perdiendo toda identidad y toda posibilidad de la diferencia, en especial con el modelo de sociedad forjada en el mercado y los estilos de vida desarrollistas, los cuales intentan universalizar los discursos racistas (Wallerstein; Balibar.

¹ "En cuanto a las categorías de clasificación utilizadas en el censo del 2010, se repitió el censo a partir de 1991: blanco, negro, mestizo e indígena, que aparece por primera vez y las personas identiﬁcadas con esta última se están, también, investigando acerca de su origen étnico y la lengua hablada. Con respecto a las instrucciones para completar la pregunta, hubo una modiﬁcación para la opción "parda"(mestizo), que fue normalizado con la orientación proporcionada a las otras categorías, eliminando el ejemplo de respuestas actualmente considerado obsoleto. Mantuviese sólo la norma a considerar como parda de color o raza únicamente a quienes así se declaran" [traducción propia].

1988) y limitan la posibilidad de generar dispositivos emancipatorios (De Sousa 2007).

3.4 El marco de discusión

La formulación de políticas garantistas de derechos ha oscilado entre políticas de inclusión y políticas diferenciales, sin embargo, existen varios enfoques para abordar estos temas y formular la operativización de la política; siendo las corrientes liberales modernas las que dominan en el escenario institucional de América Latina desde la década de los ochenta; esto significa que las políticas públicas se centran en una concepción donde la libertad, la competencia y el individualismo, son el motor del desarrollo humano, de esta manera se reconoce el papel garantista del Estado, tanto para el individuo como para la operación del mercado en el marco del libre cambio, siendo el estado el que garantiza las condiciones para una competencia perfecta (Smith, 1996).

En esta concepción moderna del Estado, los individuos tienen garantías mediante un concepto de igualdad ante la ley, que permite, que todos puedan ejercer el libre derecho a participar del mercado en oferta y demanda. Este enfoque a través del tiempo se ha mantenido, especialmente, en la forma en que se concibe a los individuos en una sociedad que se presume igualitaria, sin embargo, el papel garantista del Estado ha cambiado a través del tiempo.

A principios del siglo XX las crisis del sistema capitalista generaron un repensar de la sociedad, lo cual dio origen a teorías críticas, creando un movimiento del pensamiento y la producción académica principalmente en los

campos del humanismo, la política, el arte, etc.; al cual se le ha denominado la posmodernidad. En la posmodernidad los nuevos enfoques revaluaron, desde la teoría crítica, las proposiciones teóricas de la modernidad, presumiendo una crisis del humanismo, a partir del cual se debate el papel de los individuos y los colectivos invisibilizados en una sociedad igualitaria que no distinguía las particularidades y que por tanto presumía la felicidad humana en un único sentido, el progreso a través del mercado.

Esa necesidad de reconocimiento de la *diferencia* y la *particularidad*, determinó cambios sustanciales, tanto en los movimientos sociales, como en la mirada del Estado como agente regulador, dando origen a nuevas tendencias y enfoques donde se puede destacar dos fundamentales: los *enfoques neoinstitucionales* y los *enfoques garantistas de derechos*, que en muchos casos entran en fuertes contradicciones de principio, pero que no se puede negar su papel en la configuración de las políticas públicas, por tanto es desde allí donde se analizan los ejercicios de formulación de política pública en las ciudades de Bogotá y Curitiba, ciudades que se han planteado el reto de satisfacer las necesidades de sus sociedades desde enfoques distintos.

En el contexto internacional cada vez tiene más peso en la decisión de los gobiernos la necesidad de profundizar en los enfoques democráticos, los cuales, se cohesionan a partir de un discurso que se fundamenta de una parte en el reconocimiento de la diferencia, y de otra parte, en reconocer que esa otredad por fuera del *status quo*, por fuera de la mayoría y por fuera del poder, también son sujetos de derechos y que algunos de estos derechos son

inalienables. En este discurso se reconoce la representatividad directa en los espacios de decisión ya que de no ser así seguirán siendo marginales frente a las necesidades del mercado.

Para el caso latinoamericano, el reconocimiento de la multirraciedad, multiétnicidad y la pluriculturalidad no resuelve los acumulados históricos de discriminación y marginalidad de algunas poblaciones, por tanto, es importante analizar cómo los gobiernos urbanos intentan materializar ese reconocimiento mediante acciones concretas como la inclusión en los escenarios de participación y la participación en la focalización de la inversión como realización del reconocimiento multiétnico y pluricultural que para el caso brasileño se remite a los conceptos de *multirracial* y *multicultural*. Dicho de otra manera, el reconocimiento de derechos no tiene objeto, sino transforma la vida material de estas poblaciones históricamente vulneradas, por tanto es un asunto de Estado y de gobierno garantizar esos derechos.

Se han desarrollado acelerados y significativos cambios en el crecimiento, la composición, el desarrollo tecnológico de las ciudades, lo cual lleva a concebir la ciudad como el nicho esencial de la sociabilidad y el confort para el pleno goce de la sociedad humana; pero igualmente, ese crecimiento y desarrollo de la ciudad lleva consigo el peso de una construcción social y humana fundamentada en la explotación y la discriminación (Harvey 2008; Lipietz, 1979) generando grandes desigualdades entre sus habitantes. La construcción espacial y temporal a partir de la acumulación del plusvalor como motor de ese desarrollo, crea una imposibilidad de acceder al pleno disfrute de

la ciudad, lo cual significa, por lo menos en teoría, una necesidad de abordar la temática como un problema de gobierno para garantizar a todos los ciudadanos y ciudadanas esa posibilidad de vivir la ciudad en el marco de una construcción social del espacio que garantice -no solamente- el acceso a bienes y servicios, sino que garantice la realización individual y colectiva de todos sus habitantes (Harvey, 2008).

Es entonces la comparación y análisis de los discursos que sustentan la formulación de políticas públicas orientadas a poblaciones étnicas históricamente discriminadas lo que ocupa este ejercicio académico. En esta medida en el caso de Bogotá, la formulación de las políticas se plantean desde el reconocimiento de estas poblaciones como sujetos de derechos, en el marco de un enfoque discursivo que propende por una democracia mediante la participación en la inversión aplicando la discriminación positiva como una forma de democratizar la inversión pública y reconocer la diferencia desde el principio de beneficiarios de la política pública, sustentada en una democracia deliberativa y una decisión delegada, elementos que determinan de una parte el reconocimiento de la diversidad, pero de otra, la posibilidad que tienen estas poblaciones para el disfrute pleno de la ciudad (Lefebvre, 1975; Harvey, 2008).

La discusión aquí presentada es relativamente reciente en América Latina y tiene como una de las primeras experiencias de gobernabilidad en derechos, el gobierno de Bogotá comprendido en el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia”, lo cual presenta la dificultad de tener poca producción académica, pero que se viene sistematizando desde la práctica social y de gobierno,

permitiendo realizar aportes a los procesos de construcción de política pública (Corredor, 2010).

3.5 La construcción del discurso en Colombia.

Tiene origen en las reivindicaciones logradas por poblaciones que se identifican a partir del territorio y sienten amenazada su existencia como pueblo, o por haber sido objeto de esclavitud y discriminación histórica como son los pueblos descendientes de esclavos africanos y el pueblo Gitano o Rom. Esta precisión es importante, porque determina, particularmente, el origen y con ello sus instituciones, sus formas y costumbres; todo aquello que los hace culturalmente distintos, los autodetermina como pueblo y los identifica como etnia ; pero no es solamente un problema de autoidentificación, sino también son pueblos que en algún momento de su historia, esas formas diferentes de la particularidad, en la cual se incluyen los territorios, fueron invadidos, o sus culturas fueron destruidas, o actualmente están amenazados de extinción por una cultura en expansión que se representa en un poder de tipo hegemónico y atenta contra otras formas diversas (Bello; Rangel, 2002).

Reconocer lo étnico y lo cultural, determina una construcción histórica desde la diferencia que reclama identificar el origen distinto a la sociedad hegemónica, pero también reclama el derecho a seguir siendo distinto, por tanto sus reivindicaciones van más allá de las puramente económicas o materiales. (Lander; Quijano; Escobar, 2005)

3.6 La construcción del discurso en Brasil.

La intelectualidad Brasileña se negó sistemáticamente a reconocer que existía un problema de racismo contra indios y negros; predominó la concepción en la que se presumía había una armónica relación racial entre portugueses, negros e indios (Arocena, 2007). Fueron cerca de cuatro millones de negros africanos los llevados al Brasil en calidad de esclavos, sin embargo, a diferencia del resto de las Américas los grupos de esclavos no fueron separados y la ley les permitía casarse entre ellos, siempre y cuando siguieran al servicio del amo; estos matrimonios no podían ser vendidos por separados, lo que permitió preservar mucho más su cultura africana, además, se aceptaba y eran comunes los mestizajes (Giddens, 2000). Se construyó una nacionalidad mestiza que no reconocía el racismo por no existir odio racial, ni segregación formal como en los Estados Unidos (Arocena 2007); A partir de estas prácticas se construye el discurso de una *democracia racial* (Freyre, 1933) en el Brasil, sustentada en el mestizaje y la relación cordial entre razas.

La autoidentificación y la percepción de la existencia de racismo aparecen cuando se hacen estudios y se devela que los más pobres de la sociedad brasileña son negros e indios; de esta manera las culturas africanas y sus transformaciones en la América brasileña quedan diluidas en el color de la raza:

“Quienes todavía defienden la veracidad de la democracia racial cuestionan la viabilidad de la acción afirmativa en el país, puesto que la población está completamente mezclada y nadie puede saber a ciencia cierta quién es negro. Si se aplicara el criterio de

“una sola gota basta” (cuando apenas una ínfima parte de sangre negra determina si alguien es o no negro) entonces las acciones afirmativas no tendrían más sentido porque prácticamente toda la población calificaría como negra ya que la inmensa mayoría puede invocar algún antepasado negro si le fuera conveniente” (Arocena, 2007. p.99).

En medio de este discurso es mucho más difícil la identificación de necesidades, ya que la identidad no está reconocida a partir de las particularidades de la cultura y por tanto son más fácilmente integrados a las propuestas de la sociedad hegemónica blanca desde las variables económicas de pobreza.

En el caso específico de Curitiba, se realiza un reconocimiento de razas¹ y etnias integradas a un proyecto de Estado y de gobierno municipal, que intenta incluir lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo en el marco de un principio de igualdad fundamentada en la democracia liberal, este enfoque desarrolla en la actualidad una discusión que se orienta a evaluar problemáticamente los resultados de las políticas focalizadas en sectores, las cuales tienden a privilegiar al mercado y la acumulación del capital, frente a las necesidades de estas poblaciones históricamente reconocidas y que aún se encuentran en situación de vulnerabilidad, frente a su identidad, usos, costumbres y sobre todo su derecho a ser diferentes.

¹ El concepto de raza utilizado en este párrafo se refiere a la denominación que el Gobierno de Curitiba hace para diferenciar las etnias europeas y asiáticas inmigrantes con las poblaciones indígenas y negras, para lo cual se crea el Consejo de Razas y Etnias. (Ley 11.833 del 4 de julio de 2006)

Se puede resumir que la concreción del reconocimiento de derechos se encuentra ligada a ejercicios de gobierno que se traducen en políticas públicas. El discurso con el cual se formula y se ejecutan las políticas es fundamental, por tanto, su análisis permite reconocer como el gobierno ve su sociedad y desde allí determina su relación con ella; partiendo de esa forma de mirar la realidad, determina sus acciones, pero también determina su afectación sobre la población, por este motivo, el discurso sólo puede ser analizado como parte de la práctica política del gobierno, lugar desde el cual se orientan, ejecutan y evalúan las acciones.

Al comparar los desarrollos normativos de los dos países y los informes de Naciones Unidas frente al racismo y nuevas formas de intolerancia (ver anexo Tabla No.1), se puede decir que los dos Estados generan normativa, haciendo adecuación institucional y desarrollando acciones de garantías de derechos sobre los territorios; sin embargo, también se puede establecer que no ha sido suficiente, ya que los procesos de marginalidad y violencia han llevado a estas poblaciones a situaciones de extrema pobreza histórica, lugar desde el cual se sustenta el reconocimiento de acciones que las discriminen positivamente; de otra parte, la alta migración campo-ciudad, como un factor producido por el desarrollo del capital, ha venido alimentando sistemáticamente las concentraciones urbanas, reproduciendo el sentido de la explotación donde la discriminación y la marginalidad, las someten a la pobreza, quedando anónimos bajo el marco de otras poblaciones que también sufren el mismo rigor del capital.

La apreciación del Relator Especial de la Naciones Unidas (Ver anexo Tabla No. 2) es clara para los dos países; se ha trabajado en el reconocimiento de derechos pero mientras el Estado no democratice la relación Estado – sociedad – mercado, y en este marco se promuevan acciones orientadas a erradicar todas las formas de discriminación, será más que obvio que la problemática será una discusión continua entre los actores que representan esta tríada.

4. UNIDADES TERRITORIALES Y APLICACIÓN DEL DISCURSO

4.1 El caso de Bogotá.

Como Capital de la República, le permite tener un liderazgo nacional con una relativa autonomía administrativa frente al resto de municipios de Colombia, el carácter de ciudad capital logrado en 1954 y la integración del territorio conurbado le ha facilitado a la administración desarrollar políticas de integración territorial y en medio de impactos territoriales y deliberaciones con los municipios circundantes ha consolidado una dinámica de región metropolitana.

Bogotá, con una población de 6.740.859¹ habitantes, es una ciudad cosmopolita con una gran diversidad poblacional de etnias y culturas venidas de todo el territorio nacional, así como de todos los rincones del mundo.

Está compuesta por 20 localidades, las cuales son administradas por alcaldes locales designados por un alcalde mayor que es elegido en periodos de cuatro años, sin reelección inmediata.

Del total de la población estimada en Bogotá, los grupos étnicos reconocidos en el convenio OIT 169, para el 2007 son los siguientes: todos los pueblos indígenas representan el 0,22%; la población negra el 1,44%; la Raizal el 0,02 y la población Rom o Gitana representan el 0.009 %.

¹ Todos los datos estadísticos utilizados en Bogotá y Colombia, para este trabajo, son fuente DANE Censo Bogotá 2005.

La participación, la inclusión y la democratización de la ciudad han sido los discursos que orientan los propósitos de las últimas tres administraciones (Bogotá Sin Indiferencia; Bogotá Positiva; Bogotá Humana)¹, las cuales han centrado las acciones en el reconocimiento constitucional que define la República como un Estado social de derecho, en medio del cual se construye un discurso de gobernabilidad alrededor de derechos que reconocen la inclusión y la participación directa como elementos fundamentales de la democratización de la ciudad²

Este discurso orientado desde los derechos humanos plantea un enfoque en el cual la garantía de derechos reconoce los derechos individuales y colectivos, por tanto el Estado y el gobierno deben garantizarlos sin importar el tamaño poblacional, un sólo individuo que sufra violación de sus derechos debe movilizar al estado y al gobierno para que le sean restablecidos; el enfoque de derechos contrasta con el de la democracia liberal que pone la toma de la decisión política en la lógica formal, allí, la esencia en la toma de decisiones está sustentada en las mayorías, siendo los grupos de presión los que logran elevar a categoría de problema de gobierno sus reivindicaciones.

El Distrito Capital (D.C.) ha liderado, históricamente, las propuestas de acción política ante el resto de entes territoriales y en ese marco los desarrollos

¹ Ver anexo No. 3 Donde están consignados los objetivos del Plan de Desarrollo de Bogotá en los cuatro últimos gobiernos.

² “No se pueden construir seres humanos, si a los seres humanos se les quita la posibilidad de decidir, esa es la opción fundamental de la libertad; queremos millones de ciudadanos participando plenamente en las decisiones fundamentales del distrito” (Gustavo Petro, alcalde electo 2012 – 2015, Discurso de posesión).

urbanos y de gobiernos son observados de cerca por las otras municipalidades que poco a poco vienen adoptando en sus territorios políticas garantes de derechos como las políticas de población desplazada, la cual tiene una población importante negra e indígena; en el D.C. estas políticas son contrastadas con acciones de desarrollo urbano intentando generar una articulación, entre las propuestas técnicas de organización de la ciudad con la necesidad de la población diversa desde la participación en el diseño espacial garantizando usos y costumbres.

La población total de los grupos étnicos en situación histórica de vulnerabilidad con presencia en el distrito suma el 1,7% (113.853 habitantes aproximadamente) según el censo del 2005.

Las políticas de reconocimiento, garantía y restablecimiento de derechos ha tenido una ruta clara en la normativa y se ha desarrollado a partir de:

1. Adecuación institucional

El gobierno de Bogotá ha construido unas rutas de acción a partir de la formulación de políticas distritales por cada grupo étnico y ha abierto espacios de participación directa a miembros de estas comunidades, las cuales participan en el Consejo de Política Social del Distrito y en la formulación, desarrollo, dirección e implementación de estas políticas desde los diferentes cargos públicos, constituyéndola en una política transversal.

“**Grupos Étnicos:** En aquellas dinámicas culturales cuya carga simbólica y profundidad histórica, constituyen la identidad de una comunidad o grupo poblacional (Comunidades Negras, *Pueblo Rrom - Gitano*, *Comunidades Indígenas y Pueblo Raizal*). Estos grupos han

sido reconocidos por la normativa internacional, nacional y distrital como grupos étnicos que, por consideraciones de orden histórico, social y cultural, merecen especial atención del Estado” (Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deportes)

2. Inclusión en la oferta de bienes y servicios

La oferta institucional de educación primaria y media básica son gratuita para todas las poblaciones, sin embargo la discusión ha estado orientada a la preservación cultural y de lenguas, la deserción escolar y las formas tradicionales de enseñanza; al igual en el sector de la salud, el discurso es de inclusión en el sistema, pero también de reconocimiento a saberes ancestrales y medicina tradicional.

3. Reconocimiento de derechos y visibilización

En este campo existen campañas constantes de visibilización de los grupos a partir de fechas conmemorativas de reconocimiento en cada uno de los grupos étnicos, así como el apoyo institucional para la difusión cultural y de usos y costumbres a partir de ferias gastronómicas y artesanales; la cátedra afrodescendiente y un reconocimiento de estas poblaciones en la enseñanza de las ciencias sociales en la educación primaria y secundaria.

Al igual que Brasil, Colombia tiene una cátedra de reconocimiento de la cultura negra africana y su aporte a la sociedad colombiana, la cual se denomina cátedra afrodescendiente, sin embargo, su implementación ha tenido dificultades, pero a su vez, cómo se evalúa una cátedra de reconocimiento en el marco de la política pública cuando la población discriminada positivamente tiene el más alto índice de analfabetismo. Estos contrasentidos son indicadores

por medio de la cual los relatores oficiales de las Naciones Unidas miden el desempeño de las políticas y la adecuación institucional de los Estados, por que demuestran el grado de discriminación efectiva de estas poblaciones cuando en la práctica no tienen acceso a los sistemas estandarizados.

Sin embargo, en los últimos gobiernos con la perspectiva de derechos en el discurso de gobierno, los grupos étnicos y las poblaciones en situación de vulnerabilidad participan del Consejo de Política Social del Distrito, tienen referentes en lo sectorial como salud, educación, etc., así como en la Secretaria Distrital de Planeación, de esta manera también tienen financiamiento en los proyectos a través de las secretarías y alcaldías locales; igualmente se entiende como transversal la política de discriminación positiva y garantizada la participación directa de los grupos en la satisfacción de sus necesidades diversas.

Se puede concluir en el caso de Bogotá Distrito Capital, que la *gobernabilidad en derechos* es una experiencia en construcción que requiere una nueva mirada sobre las políticas y su método de formulación, que las acciones combinadas entre políticas públicas de corte neoinstitucionalista fundamentada en problemas de gobiernos viene siendo contrastada con enfoques, donde los problemas de gobierno son la construcción de seres humanos en sociedades más democráticas. Este discurso ha sido objeto de muchas interpretaciones y críticas por las corrientes racionales del discurso hegemónico, pero la realidad demuestra que en una coyuntura política nacional adversa para este tipo de discursos, estas corrientes garantistas de derechos,

han ganado la elección popular de alcaldes en el Distrito Capital en tres ocasiones, con un respaldo importante de la población bogotana. En este sentido se puede decir finalmente que gobernar en derechos, es un campo nuevo y abonado para formular la acción de la política, así como, para su estudio en el campo académico.

4.2 El municipio de Curitiba.

Es la capital del Estado de Paraná, la municipalidad hace parte y es el centro urbano de la Región Metropolitana de Curitiba (RMC) y se articula regionalmente mediante la Coordinación de la Región Metropolitana de Curitiba (COMEC), además cuenta con un consejo deliberativo y un consejo consultivo, los cuales son creados mediante ley estadual.

La diversidad cultural de la ciudad se encuentra representada en memoriales que dan cuenta de las culturas inmigrantes europeas, así como de su arquitectura, lo cual le da a la ciudad una presentación que sumado al manejo técnico de los problemas ambientales, presenta una ciudad diversa y ambientalmente sana, con evidente desarrollo económico.

La diversidad poblacional en cifras, muestra que la discriminación hecha para el censo del 2008 por el IBGE, entre blancos, *pretos*, *pardos* e indios, no dan respuesta a la orientación antropológica desde la cual se sustenta el Convenio 169 de la OIT, por tanto, solamente la condición de color de la piel hace difícil reconocer el problema sociocultural e histórico que se quiere

reivindicar, por tanto los criterios de identificación entre el DANE y el IBGE para abordar la discriminación son totalmente distintas.

El área metropolitana de Curitiba tiene una población total de 3.225.000 habitantes, de los cuales 1.678.965¹ viven en la ciudad de Curitiba, donde solamente los pretos (negros) representan el 2,9% ó una población aproximada de 48.690².

1. Adecuación institucional

Es apenas un proceso reciente; siendo el organismo más visible el Consejo Municipal de Etnias y Razas (COMPER) en el municipio de Curitiba³, el cual guarda similitud con el Consejo Distrital de Política Social, sin embargo la falta de institucionalidad y reconocimiento como consta en el acta del 01 de julio de 2011 en el cual se observa que difícilmente logran reunir el quórum.

La representación en los espacios decisorios se encuentra muy limitada a espacios tecnocráticos, donde estos grupos poblacionales no tienen la formación y son muy débiles organizativamente.

¹ Los datos estadísticos presentados de Curitiba y Brasil son obtenidos del IBG, censo 2008

² Cálculo propio

³ El Consejo de Política Social en Colombia y específicamente en Bogotá, es un espacio institucional que articula la sociedad civil con el Gobierno Distrital para la formulación de política social, allí tienen asiento la consultiva distrital de comunidades negras; representantes de la comunidad raizal que habitan en Bogotá; representantes de los cabildos indígena Inga y Muisca, así como de la comunidad Romaní. Desde allí se formulan las líneas de acción política, lo cual guarda similitud con el Consejo Municipal de Política Étnico Racial de Curitiba, sin embargo, el COMPER tiene la diferencia de formular políticas únicamente para afrodescendientes, que después de la modificación de la Ley 13598 las decisiones son vinculantes. (Ley 11833, modificación Ley 13598, nombramiento Junta Directiva 1081, reglamento interno Decreto 386, Acta 1 de julio de 2011).

2. Inclusión en la oferta de bienes y servicios

La municipalidad oferta desde la perspectiva liberal de la igualdad y con un concepto de calidad estándar en el marco de una perspectiva del progreso y el desarrollo; el servicio de educación ha venido incluyendo una cátedra afrobrasileña, en el marco de un discurso diverso en culturas y ambientalmente diverso, que intenta reconocer y mantener viva la memoria de la raza negra, pero que no aporta en los procesos emancipatorios de la sociedad brasileña (Oirá 2005).

3. Reconocimiento de derechos y visibilización

Revisados los planes y las políticas de la municipalidad de Curitiba, no existen discursos de visibilización, siendo la política estadual quien desarrolla campañas de prevención en salud y promueve la participación de los quilombos.

De otra parte, la gestión urbana de Curitiba viene desplazando la problemática a sus municipio vecinos del área metropolitana, generando tensiones y conflictos, asociados a condiciones de marginalidad y discriminación, producto de las relaciones desiguales del crecimiento económico en la RMC (Firkowski, Moura, Kornin, 2009). El crecimiento poblacional, la limitación territorial (432,17 km²) y la concentración de actividades altamente rentables, vienen generando un desplazamiento de actividades secundarias a las poblaciones vecinas, las cuales, al no tener suficiente recaudo financiero y una alta demanda, no pueden atender las necesidades básicas de sus habitantes.

“Curitiba se aprimora na oferta de serviços modernos e de qualidade, em actividades complexas e altamente rentáveis, compatíveis com sua população seleta, em quanto a grande maioria dos municípios da periferia desempenha funções secundárias”¹. (Firkowski, Moura, Kornin, 2009; .p.21).

El enfoque de discurso político y la configuración tecnocrática de los escenarios de decisión (Fuks, M., R. Monseff y E. Ribeiro, 2004), es el lugar desde donde se abordan los problemas sociales de las poblaciones en situación de vulnerabilidad; su carácter es la asistencia social, lo cual es explícito en un texto de la profesora Samira Kauchakje de la Pontificia Universidad Católica del Paraná, donde expone el enfoque social para el municipio de Colombo:

“Os direitos sociais, de forma geral, a partir da segunda metade do século XX, foram conquistados e ampliados no sentido de sua Universalização, efetiva garantia constitucional e dever do Estado. Aos o provimento público de serviços que respondam às necessidades da população, reconhecidas, então, como direitos de cidadania. Entre esas políticas sociais, este artigo destaca a política de assistência social, que organiza um sistema de assistência social nas cidades com sua respectiva rede de atendimento. No Brasil, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 indica que os direitos sociais são: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. Esses direitos constitucionais somente

¹ “Curitiba es la mejor oferta de servicios modernos y altamente rentables y comparados con su población selecta, la mayoría de los municipios de la periferia juega papeles menores” [traducción propia]

serealizam concretamente por meio de ações protetivas públicas, ou seja através de políticas públicas, isto é, os serviços sociais fazem parte do conjunto de ações sociais públicas, que se desdobram em políticas públicas, programas, projetos e serviços sociais”¹ (Kauchakje, 2007; p. 41- 58).

De otra parte, el diseño institucional tecnocrático, en el marco de una democracia racional en Curitiba (Godoy, 2011), determina en gran parte las decisiones que fueron adoptados en el modelo de desarrollo de la ciudad, (ver anexo No. 4), y que afecta los interés de los otros municipios de la RMC, pero también deja vacios en la democratización de la ciudad en cuanto a las decisiones concentradas en los cuerpos del buro tecnocrático (Irazabál, 2005); no garantizan tener soluciones apropiadas para las poblaciones con necesidades insatisfechas, siendo más problemática la situación de aquellas que ni siquiera existen en el mapa social y político del municipio como son los indígenas y las poblaciones negras de que trata el Convenio 169 OIT.

¹ "Los derechos sociales, en general, desde la segunda mitad del siglo XX, fueron conquistados y expandidos hacia su universalización, la eficaz garantía constitucional y el deber del Estado en la prestación de los servicios públicos que satisfagan las necesidades de la población, entonces, reconocidos como derechos de ciudadanía. Entre estas políticas sociales, este artículo destaca la política de asistencia social, que organiza un sistema de asistencia social en las ciudades con su red de servicio. En Brasil, el artículo 6° de la Constitución Federal de 1988 indica que son los derechos sociales: educación, salud, trabajo, vivienda, ocio, seguridad, seguridad social, protección de la maternidad y la infancia, asistencia a los desamparados. Estos se realizan específicamente sólo a través de las acciones de protección pública, es decir, a través de políticas públicas de derechos, es decir, los servicios sociales son parte del conjunto de acciones sociales y públicas que se despliegan en las políticas públicas, programas, proyectos y servicios sociales " [traducción propia].

5. CONCLUSIONES

Los esencialismos, la discriminación, la desigualdad, la segregación y la exclusión, no pueden ser desconocidas en el marco de la sociedad de América Latina, de otra parte, la solución de estas problemáticas tampoco pueden esconder el problema estructural a la hora de reconocer estos grupos étnicos, que han tenido la característica de no integrarse total o parcialmente a una cultura de la explotación y consumo hoy globalizada, dominante y hegemónica.

La inclusión de las poblaciones históricamente discriminadas en la inversión del Estado es insuficiente, si la perspectiva de bienestar está fundada en la racionalidad liberal y es universalista y totalizante; por tanto, para permitirles el libre desarrollo deben ser reconocidos en la particularidad y la singularidad de sus culturas.

El discurso transformador de la realidad como lo propone Fischer es un elemento importante a la hora de construir la política, pero también es muy importante en el momento de formular las variables que miden el impacto de la política. Cuando prevalecen la tecnocracia racional e instrumental en la política, los modelos y la evaluación de los cursos de acción política se encuentran orientados a la optimización del capital, por tanto, no pueden responder a las necesidades de las culturas diversas. Aquí se abre un espacio en la academia para desarrollar nuevas formas de orientar el discurso y la política.

La experiencia en Bogotá D. C. es importante en la medida en que no solamente se reconoce que ese otro existe, sino también que existe en igualdad

de condiciones y por tanto se requiere de él para gobernar, de esta manera, la política contiene transversalmente este sentido de reconocimiento de derechos, tanto en las instituciones como en el diseño de las acciones en el marco de esas políticas.

El otro hecho efectivo para que se materialicen estos reconocimientos consiste en la participación directa de las poblaciones en la administración del D. C. en cargos de decisión política y de inversión de recursos. Este hecho, es tal vez, el logro más importante de este enfoque, que de manera articulada complementa las decisiones técnicas de los diseños de ciudad, con la participación directa de las poblaciones.

Sin embargo, sigue siendo un reto como modelo de gobierno que requiere estudio y una mayor exigencia si se tiene en cuenta que las posiciones hegemónicas de la racionalidad liberal mantienen una fuerte presión por retomar el control político de la ciudad. El reto para Bogotá se encuentra en la profundización del discurso, el desarrollo de las acciones en el marco del discurso y la democracia directa como una herramienta del restablecimiento de derechos, para cerrar la brecha de inequidad existentes.

La ciudad de Curitiba es una muestra de lo que la tecnocracia puede lograr en materia de desarrollo urbano; generando, creando y recreando, lo que la utopía de la ciudad pueda ofrecer a los individuos y a la sociedad en general. El imaginario de la ciudad latinoamericana modelo ha rondado a Curitiba, ciudad culta, organizada, prospera y planificada que construyó un buen vivir de la ciudad en relativamente pocas décadas, siendo así un logro difícil de ocultar.

Sin embargo, el modelo tecnocrático – racional - hegemónico, con una mirada exclusiva y desde su propio centro determina también un modelo que empieza a sentir el rigor de los límites del crecimiento (Madows, Randers y Behrens. 1972), representados fundamentalmente en problemas de vivienda y problemas con las poblaciones más pobres desplazadas a los municipios vecinos.

Quedan expuestos entonces varios campos de discusión teórica y de investigación aplicada para los modelos de gobierno urbano y las políticas públicas, después de hacer un análisis en contrasentido con lo que regularmente se conoce de los logros de una ciudad tan próspera como Curitiba, pero también, quedan abiertas otras posibilidades como la *gobernabilidad en derechos*, la cual sería solamente uno de los campos exploratorios para cambios sustanciales en la democratización de los gobiernos de las ciudades.

La conclusión de este texto se orienta a reconocer un campo amplio de investigación académica, (en lo económico, en lo metodológico, en lo político, en el reconocimiento de derechos, en lo etnográfico, en lo antropológico, en lo sociológico), que sirva de soporte a la formulación de las políticas públicas en clave de derechos y de propuestas alternativas a las hegemónicas.

De otra parte es recomendable explorar en el ejercicio de la administración pública la formulación de modelos alternativos para focalizar y medir los impactos de la política y la acción administrativa, lo cual lleva implícito un

replanteamiento de necesidades y satisfactores al momento de hacer inclusión de estas poblaciones en los cursos de acción de la política pública.

Es concluyente que las discusiones a lo largo del texto muestran la vigencia de una discusión propuesta hace varios años por geógrafos radicales desde la cual se plantea la ciudad planificada, en contraposición a la ciudad socialmente construida, sin embargo, existe un mayor desarrollo en lo investigativo, técnico y tecnológico, alrededor de las propuestas que el sistema mundo del capitalismo viene implementando, por tanto las proposiciones hechas en este trabajo convocan o recomiendan elevar la preocupación investigativa por nuevas formas de ver, organizar y administrar las sociedades que no desean ser incluidas en una sola perspectiva del desarrollo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor De Bogotá D.C. (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial. Documento técnico de soporte*. Bogotá.
- Alban Adolfo (2008). *Educación e Interculturalidad en Sociedades Complejas. Tensiones y Alternativas*. Departamento de Estudios Interculturales. Universidad del Cauca. Popayán, Colombia
- Araujo Cunha Antonio Domingos (2006). *Políticas Públicas culturais em Face a Pluralidade etnica em Curitiba*. Curitiba: Pontificia Universidad Católica.
- Arocena Felipe. (2007). *Brasil: de la Democracia racial al estatuto de la igualdad racial*. Argumentos. Nueva Época. AÑO 20 Septiembre-Diciembre. 2007. UAM. NÚM. 55. 96-108. Ciudad de México D. F.
- Atehortua, C., Cifuentes, A., Correa, N., González E., Perez I. y Rojas, Fernando. (1992). *Estado y Nuevo régimen territorial*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- Becker, A., Chica, C. y Cárdenas, Miguel Eduardo. (2003). *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: GTZ – Fescol.
- Bello Ángel, Rangel Marta. *La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe*. Revista de la CEPAL No. 76, abril 2002.

- Benzi G. Luis Doniseti. *La Educación Intercultural Como Debate de Política Pública: Algunas Trayectorias en América Latina*. 1er Congreso Internacional en la Red Sobre Interculturalidad y Educación. Marzo de 2010.
- “*Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*”, informe. A/CONF 189/12.2002. Durban.
- Corredor Martínez, Consuelo (2010). *La Política Social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- De Sousa Santos, Boaventura (1995). *La caída del Angelous novus: Ensayos Para Una Nueva Teoría Social*. Colección *En Clave de Sur*. 1ª Edición (2003). ILSA, Bogotá D.C. Colombia.
- De Sousa Santos, Boaventura (2007). *Conocer desde el sur. Para una cultura emancipatoria*. CLACSO, CIDES - UMSA, Plural editores.
- Estévez M. Alejandro; Esper C. Susana. *El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas*. Revista AFIP No. 4. Capital Federal, República de Argentina (2008).
- Firkowski, Olga Lucía. (Organizadora). (2010). *Transformações territoriais: Experiências e desafios*. [Transformaciones territoriales: Experiencias y desafíos]. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Foro Nacional por Colombia (1990). “*Vivir en Bogotá*”. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.

- Foro Nacional por Colombia (1998). "Bogotá 450 años. Retos y realidades". Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Freyre Gilberto, Casa grande y senzala. (1993). Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Fuks, M., R. Monseff y E. Ribeiro (2004). *Cultura política y desigualdad en los Consejos Municipales de Curitiba*. Revista Política y Cultura, otoño 2004, núm. 22, pp. 73-100. Universidad Autónoma de México.
- Giddens, Anthony. *Etnicidad y raza*. *Sociología*, 2000. Biblioteca virtual de Ciencia Sociales. (Recuperado el 30 de marzo de 2012). <http://freedownload.is/pdf/etnicidad-y-raza>
- Girola Lidia. *Del desarrollo y la modernización a la modernidad. De la postmodernidad a la globalización*. Revista de Sociología del Departamento de Sociología Universidad Autónoma Metropolitana de México. Año 23 No. 67. Mayo – agosto 2008 pp. 13 - 32
- Godoy, Lechinewski y Helio, Ruben (2011), *Instituciones, Democracia y Participación en la Administración Pública*. Curitiba: Pontificia Universidad Católica del Paraná.
- Grosfoguel, Ramón. *Los Dilemas de los Estudios Étnicos Estadounidenses: Multiculturalismo Identitario, colonización Disciplinaria y Epistemologías Decoloniales*. (University of California). Universitas Humanística no.63 enero-junio de 2007 pp: 35-47 .Bogotá.

- Gutierrez Puebla Javier (1992). *La Ciudad y La Organización Regional*. Serie: Geografía, Cuadernos de Estudio 14. Madrid. Editorial Cincel Kapeluz.
- Horkheimer Max, Adorno Theodor. (1994). *Dialéctica de la ilustración*. Trad. Juan José Sanchez. Madrid: Ed. Trotta.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). *Boletín censo 2005*, (ficha técnica).
- Iriarte, Alfredo (1988). *Breve historia de Bogotá*. Bogotá: Ed. Oveja negra.
- Kalmanovitz, Salomón (1988). *Economía y nación*. Siglo XXI. Bogotá.
- Lander, Edgardo (comp.); Quijano Anibal; Escobar Arturo (2005), “*La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina*”. “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización ó postdesarrollo?;. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires: Ediciones Face/UCB.
- Lefebvre, Henri (1972). *La Revolución Urbana*. Madrid: Alianza editorial.
- _____, Henri (1975). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- _____, Henri (1975). *De lo rural a lo Urbano*. Barcelona: Ediciones Península.
- _____, Henri (1976). *Espacio y Política*. Barcelona: Ediciones Península.

- Lipietz, Alain. (1979). *El capital y su espacio*. Barcelona: Ed. Siglo XXI.
- López, Adriana y Gilherme, Mota Carlos. *Historia de Brasil, Una Interpretación*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Behrens, W., Meadows, Dennis, Meadows, Donella y Randers, Jorgen. (1972). *Los Límites del crecimiento*. Bogotá: Fondo de Cultura Económico.
- Majone Giandomenico; Aguilar Luis F. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Estudio introductorio. Fondo de Cultura Económico. México 1989
- Mejía, Oscar (Dir.)(2008). *Estrategias de Dominación, Respuestas Neodemocráticas: sobre autoritarismo, élites y alienación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mouffe, Chantal. (2007). *En torno a lo político.*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Moura, R. y Firkowski, Olga Lucía. (Organizadores). (2009). *Dinâmicas e Intrametropolitanas e Produção do Espaço na Região Metropolitana de Curitiba*. (Rio de Janeiro, Brasil. Observatorio das metropoles y Observatório Políticas públicas, Paraná). Curitiba: Letracapital Editora.
- Ocampo José Antonio, (comp.). (1987). *Historia Económica de Colombia*. Cap.I La Formación de la economía colonial. Colmenares, Germán. Bogotá: Siglo XXI editores.
- Olavarría Gambi Mauricio, (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documentos de trabajo No. 11. Institutos de Asuntos

Públicos (INAP). Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD), *Human Development Report*. (1990 - 2012). <http://hdr.undp.org/es/>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 169. (Primera edición 2005). “Sobre Pueblos Indígenas Y Tribales En Países Independientes”. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>
- Oriá Fernandes José Ricardo, (2005). Ensino de história e diversidade cultural: desafios e possibilidades. Cedes, Campinas, vol. 25, n. 67, p. 378-388, set./dez. <http://www.cedes.unicamp.br>
- Paviani, Aldo (Organizador). (1998). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. [Brasilia – gestión urbana: conflictos y ciudadanía]. Brasília: Editora UnB.
- Roth, André-Noël, (Ed.) (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, André-Noël; Cerón Rincón Luz Alejandra; Camacho Celis Mireya, (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas Capítulo 9*. El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Roth, André-Noël, (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*. Universidad Nacional de Colombia No. 23, pp. 39 - 64
- Sánchez Steiner Lina María (2007). *Migración Forzada y Urbanización en Colombia*. Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Santos, E .y Borges, Raúl (Organizadores). (2010). *Exclusão social em cidades brasileiras. Un desafio para as políticas públicas*. [Exclusión social en ciudades brasileras. Un desafío para las políticas públicas]. São Pablo: Editora Unesp.
- Sassen, Saskia (2010). *Territorio, autoridad y derechos: De los ensambles medievales a los ensambles globales*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Schneeberger, Carlos Alberto (2006). *Historia do Brasil*. Sao Paulo: Editora Reedel.
- Smith, Adam. (1996). *La riqueza de las naciones* .Tomos I y II, Barcelona: Biblioteca de economía.
- Ulrich, Angela de Fatima y Kauchakje, Samira. (2010). *Rede no campo da assistencia social em Colombo, estratégias e políticas. Maestrado em desenvolvimento*. Curitiba: Pontificia Universidad Católica del Paraná.
- Van Dijk Teun A (Coord.), (2007). *Racismo y discurso en América Latina*. Editorial GEDISA. Barcelona, España.

- Véliz, Claudio. (1984). *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Wallerstein, Emanuel y Balibar, Étienne. (1988). *Raza, nación y clase*. Paris: Editions la decouverté.

7. ANEXOS

Anexo 1. Disposiciones normativas generales comparadas

TABLA No. 1 DISPOSICIONES NORMATIVAS GENERALES COMPARADAS	
COLOMBIA	BRASIL
<p><u>Constitución Política de 1991</u> Artículos: 7, 8, 10, 13, 63, 68, 70. 96, 171, 246, 310, 330, 329, 357, Transitorio 76 y Transitorio 55.</p> <p><u>Ley 70 de 1993 – Ley de Comunidades Negras</u> Principales Decretos Reglamentarios:</p> <ul style="list-style-type: none">° Decreto Numero 2313 de 1994 Adición Min. Interior, Dir. Asuntos de comunidades negras.° Decreto 2314 de 1994 - Comisión de Estudios para formular el Plan de desarrollo para comunidades negras.° Decreto. 1745 de 1995 - Procedimiento Propiedad colectiva de tierras .° Decreto 2249 de 1995 - Comisión Pedagógica de Comunidades Negras.° Decreto 1627 de 1996 - Fondo Especial de Créditos Educativos.° Decreto 1122 de 1998 - Cátedra de Estudios Afrocolombianos.° Decreto 1320 de 1998 - Consulta Previa con las Comunidades Indígenas y Negras.° Decreto 0062 - Mesa Permanente de Concertación con las Organizaciones de Base y Étnico Territoriales Afrovallecaucanas.° Decreto 3770 de 2008 – Reglamenta la Comisión Consultiva de Alto nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y palenqueras <p><u>Ley 725 de 2001 - Día Nacional de la Afrocolombianidad.</u></p> <p><u>Ley 21 de 1991 – Ley de Comunidades Indígenas</u></p> <ul style="list-style-type: none">° Decreto 159 de 2002 Sistemas de información de población indígena.° Decreto 2164 de 1995 Titulación de tierras.° Decretos 1809 de 1993, 1386 de 1994 y 840 de 1995 Sistema fiscal de territorios indígenas.° Decreto 1088 de 1993 Regula la creación de las asociaciones y cabildos.° Decreto 1397 de 1996 Comisión Nacional de Territorios Indígenas.° Documento CONPES 2773 de 1995 Programa de Apoyo y Fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas.° Acuerdo 359 de 2009 Concejo de Bogotá	<p><u>Constitución política de 1988</u> ° Artículos: 20, 22, 49, 109, 129, 174, 176, 210, 215, 216, 231, 232</p> <p><u>Leyes Reglamentarias</u></p> <ul style="list-style-type: none">° Ley 6.001 de 1973 Estatuto del Indio° Ley 5.371 de 1967 Autoriza el establecimiento de la Fundación Nacional del Indio.° Ley 7.668 Creación de la Fundación Palmares.° Ley 9.692 Datos estadísticos desglosados.° Ley 7.668 Patrimonio Cultural.° Ley 10.639 Educación.° Ley 10.678 Creación SEPPIR.° Decreto. 4.887 Títulos de propiedad de los Quilombos.° Decreto. 4.885 Creación del Consejo Nacional de Igualdad Racial. <p><u>Principal reglamentación para asuntos indígenas</u></p> <ul style="list-style-type: none">° Decreto 1.775 de 1996 Proceso Administrativo de Demarcación de Tierras Indígenas.° Ordenanza 116 del 2012 demarcación de tierras.° Instrucción Normativa 1 de 2012 participación de FUNAI en proyectos de impacto ambiental.° Decreto 6.861 de 2009 Define la organización de Educación Indígena.° Decreto 7.530 de 2011 Establece normas sobre atención en salud a población indígena.

Anexo 2. Informes del relator especial de las Naciones Unidas

**TABLA NO. 2 INFORME RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE FORMAS CONTEMPORANEAS DE RACISMO
DISCRIMINACION RACIAL XENOFOBIA Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIAS**

RELATOR ESPECIAL COLOMBIA	RELATOR ESPECIAL BRASIL
<p>“El Relator Especial comprobó que más de diez años después del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de Colombia y a pesar de la aprobación de leyes y la creación de instituciones que prometen, la situación de los indígenas, las comunidades afrocolombianas y los romaníes sigue siendo precaria. El conflicto interno que absorbe la mayor parte de los recursos del Estado constituye un serio obstáculo para la aplicación de políticas bien pensadas. Fuera de los adelantos en la adjudicación de títulos de propiedad a las comunidades afrocolombianas, la situación socioeconómica de esa población sigue siendo motivo de preocupación. Además, la generalidad de la población no necesariamente ha entendido el significado de la diversidad cultural del país y sigue teniendo prejuicios con respecto a algunos grupos”. (Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia E/CN.4/2004/18/Add.3 Colombia 23 de febrero de 2004)</p>	<p>“En este marco, el Relator Especial felicita de que las más altas autoridades federales reconozcan la existencia y la profundidad del racismo y que hayan aprobado leyes y creado instituciones para luchar contra él. Sin embargo, observa una resistencia a esas políticas en diferentes niveles de la sociedad en general y por parte de algunas autoridades federales y locales, así como una persistente ideología de la democracia racial entre la población y en determinadas instituciones”. (Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia E/CN.4/2006/16/Add.3 Brasil 28 de febrero de 2006).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia E/CN. 4/2004/18/Add.3 (Colombia 23 de febrero de 2004 et. Brasil 28 de febrero de 2006).*

Anexo No.3 Objetivos de desarrollo de la ciudad de Bogotá

TABLA No. 3 OBJETIVOS DE DESARROLLO DE LOS ULTIMOS CUATRO GOBIERNOS DE BOGOTA

<p>ANTANAS MOCKUS</p> <p>“Bogotá, Para Vivir Todos del mismo Lado 2001 – 2004”</p> <p>Decreto 440 - 2001</p>	<p>Artículo 1°. Objetivo general.</p> <p>El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado.</p>
<p>LUIS EDUARDO GARZÓN</p> <p>"Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión 2004 - 2008"</p> <p>Acuerdo 119 - 2008</p>	<p>ARTÍCULO 1°. El Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” se fundamenta en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos.</p> <p>Para avanzar en la garantía de los derechos humanos y disminuir las desigualdades injustas y evitables, en el marco del Estado Social de Derecho, el gobierno propiciará la creación y la redistribución de la riqueza; reconocerá las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; y hará de la calidad de vida el referente principal de la acción del Estado. En esta perspectiva, la gestión pública actuará de manera integrada y participativa, y comprometerá a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la</p>

	<p>corresponsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas.</p>
<p>SAMUEL MORENO ROJAS</p> <p>"BOGOTÁ POSITIVA: Para Vivir Mejor 2008 – 2012"</p> <p>Acuerdo 305 - 2008</p>	<p>Artículo 1. Objetivo general del plan.</p> <p>El plan de desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor" busca afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia.</p> <p>Una ciudad incluyente, justa y equitativa, en la que la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles. Una ciudad cuya construcción sea el resultado de un proceso permanente de participación, en el que cada vez más personas se involucren en la discusión y decisión de los asuntos públicos. Una ciudad generadora de recursos y oportunidades, próspera y solidaria, competitiva y capaz de generar y distribuir equitativamente la riqueza. Una ciudad en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo. Una ciudad responsable con el ambiente e integrada con su territorio circundante, con la nación y con el mundo. Una Bogotá positiva que cuente con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía.</p>
	<p>Artículo 2. Objetivo general.</p> <p>El plan de desarrollo Bogotá Humana tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y</p>

<p>GUSTAVO PETRO</p> <p>URREGO</p> <p>"Bogotá Humana</p> <p>2012 - 2016"</p> <p>Acuerdo 489 de 2012</p>	<p>aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas.</p> <p>A su vez, el plan contribuirá al ordenamiento del territorio alrededor del agua, minimizando las vulnerabilidades futuras derivadas del cambio climático y protegiendo en forma prioritaria la estructura ecológica principal de la ciudad, como base de un nuevo modelo de crecimiento urbano basado en la sostenibilidad ambiental, que incluye la revitalización de los espacios urbanos y rurales como expresión del uso democrático del suelo, y la promoción de un sistema de transporte multimodal.</p> <p>El plan distrital de desarrollo Bogotá Humana también fortalecerá lo público como principio del Estado social de derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Anexo No. 4 Planes de gobierno de la ciudad de Curitiba

TABLA No. 4 PLANEACION URBANA Y DESARROLLO EN CURITIBA

<p>La Planificación Urbana</p> <p>La primera largada fue Paraná como Provincia independiente de São Paulo, en 1853. Curitiba, la capital, necesitaba adaptarse a las transformaciones político-administrativas exigidas por el Imperio, para la nueva condición de independencia. Para tal, en 1855, llegó a la provincia el ingeniero francés Pierre Taulois, contratado como inspector general de medición de las tierras públicas, acompañado de agrimensores, escribanos y otros, necesarios para dar inicio a los trabajos de su comisión.</p>
<p>Los Primeros trazos</p> <p>En la Curitiba de 1857, había solamente dos calles que se cortaban en ángulo recto: la de la Asamblea (actualmente Doutor Muricy) y la del Comercio (actualmente Marechal Deodoro), según el informe de Taulois. Todas las otras se alejaban más o menos de esa dirección y Taulois indicaba los medios para enderezarlas, solicitando la desapropiación gradual de los terrenos por utilidad pública.</p> <p>Taulois fue señalando una serie de determinaciones con el objeto de dejar rectas todas las calles de la ciudad, manteniendo un "paralelismo" con las demás. Las calles como la del Comercio, Fogo (São Francisco), Graciosa (Barão do Serro Azul) y otras modifican su trazado para apuntar hacia una ciudad en forma regular, cuadrilátera, con los cruces en ángulos rectos y bien definidos, denotando ya alguna preocupación con la circulación dentro de la malla urbana.</p>
<p>El Plan Agache</p> <p>El segundo gran plan urbanístico de Curitiba también tuvo una influencia francesa, encomendado en 1941 a la empresa paulista Coimbra Bueno & Cia, que a su vez contrató el arquitecto y urbanista francés Alfredo Agache. El plan fue entregado a la Municipalidad de Curitiba el 23 de octubre de 1943.</p> <p>Por el Plan Agache, fue adoptado un sistema radial de las vías alrededor del centro. Dejó marcas que permanecen hasta hoy: las grandes avenidas, como la Visconde de Guarapuava, Sete de Setembro y la Marechal Floriano Peixoto; las galerías pluviales de la Rua XV de Novembro; el espacio frontal obligatorio de 5 metros para las nuevas construcciones; la concentración de las fábricas en la Zona Industrial detrás de la Estación Ferroviaria; la previsión de las áreas para el Centro Cívico y para el Centro Politécnico; el Mercado Municipal. El Plan Agache orientó a las autoridades municipales hasta el año de 1958, cuando fue fundado el Departamento de Urbanismo del Municipalidad, juntamente con la Coplac - Comissão de Planejamento de Curitiba (Comisión de Planificación de Curitiba).</p>
<p>La Ciudad Integrada</p> <p>El tercer gran plan urbanístico de Curitiba es el que está actualmente en vigor. Nació en la década de 1960, cuando ganó fuerza la idea de una planificación global e integrada. Fue</p>

abierta una licitación, a nivel nacional, para elegir a la empresa que elaboraría el Plan Director de Curitiba. Venció la empresa paulista Serete, que ya desarrollaba trabajos en São Paulo y, dos veces por mes, promovía reuniones en Curitiba con un equipo local, que originó la Appuc - Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Asesoría de Pesquisa y Planificación Urbana de Curitiba). Ella fue transformada, en 1965, en el Ippuc - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Instituto de Pesquisa y Planificación Urbana de Curitiba).

Elaborado y entregado un esbozo del Plan Director, el Ippuc se encargó de desarrollarlo en todos sus detalles. La Municipalidad promovió seminarios intitulados "Curitiba de Amanhã" (Curitiba del Mañana), para la discusión del plan con todas las instituciones representativas de la población. La filosofía fue la integración de las funciones (habitar, circular, trabajar y recrearse) y servicios urbanos, a partir de tres principios fundamentales: transporte, sistema viario y uso del suelo; los cuales pasaron a ser pensados en un conjunto.

El Plan Director de Curitiba pasó de la teoría a la práctica a partir de 1971 y colocó en pautas las tres transformaciones básicas en la ciudad: la física, la económica y la cultural.

El Cambio Físico

El plan, que delimitó el Sector Histórico de Curitiba por decreto, en 1971, e inauguró en diciembre del mismo año el Teatro do Paiol, enfrentó su primera batalla en mayo de 1972. Fue el cierre de la Rua XV de Novembro al tránsito de vehículos, en un trecho inicial entre las calles Ébano Pereira y Barão do Rio Branco, tarea emprendida en 48 horas, en un fin de semana, al inicio de la madrugada, para impedir que los comerciantes - imaginando perjuicio a sus negocios - impetrasen un mandato judicial contra esta medida.

En el proyecto de Serete, fueron indicadas para Curitiba las vías principales, las grandes estructurales Norte-Sur y Este-Oeste. El equipo del Ippuc perfeccionó la idea con el sistema trino, implantado de la siguiente forma: una vía en dos manos, de tráfico lento, con la vía central exclusiva para el transporte colectivo y más dos vías paralelas, cada una en un sentido (ida y vuelta), ambas de tráfico rápido.

Otra idea del Plan Director fue la creación de los parques, porque Curitiba necesitaba de áreas verdes. Se verificó que, en vez de loteos en los grandes baldíos urbanos, era prioritario desapropiar las áreas e implantar parques, previniendo la ciudad de inundaciones y promoviendo su saneamiento básico.

Fuente: Prefeitura de Curitiba <http://www.curitiba.pr.gov.br/>

La región deseada -

Diagnóstico compartido para la planificación y seguimiento de acciones, utilizando herramientas importantes:

1. Dialogo con la comunidad y gestión democrática
2. La planificación.

Este diagnóstico permite tener una visión multisectorial de lo regional; con la información ubicada geográficamente y previamente dispersa en los diferentes núcleos sectoriales, lo cual

ofrece un gran número de posibilidades de información para compartir con la comunidad, lo cual es primordial para el desarrollo, la viabilidad y la supervisión de las políticas públicas.

Resultados iniciales:

Caracterización sectorial temática: salud, educación, trabajo, abastecimiento, medio ambiente, infraestructura urbana, entre otros.

Caracterización de las dimensiones socioeconómica, urbanístico ambiental y organizativo de la sociedad.

Fuente: Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano de Curitiba IPPUC. Traducción propia