

## **CAPITULO III**

### **EL DESARROLLO DE LA COMINIDAD**

#### **1. DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES RURALES Y URBANAS**

## **EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES URBANAS Y RURALES**

### **1. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN COLOMBIA**

El Desarrollo de la Comunidad, como proceso planeado de cambio socioeconómico y como conjunto de técnicas para promoverlo, se ha constituido en un mecanismo cada vez más eficaz para hacer llegar a la población de base los Programas Generales de Desarrollo, mediante la movilización consciente y organizada de las comunidades para complementar con sus recursos humanos y naturales las actividades del Gobierno en el esfuerzo común para el Desarrollo. Es obvio, pues, que los estímulos económicos y técnicos a la acción comunitaria, constituyen una inversión rentable, económica y socialmente, máxime cuando el Desarrollo de la Comunidad conlleva el proceso de integración a la vida nacional de los sectores marginados urbanos, rurales e indígenas.

Se presentan a continuación los aspectos más importantes de Desarrollo de la Comunidad en Colombia: características, perspectivas y problemas, se recomienda la ejecución de un Programa Nacional único, dentro de una nueva política, teniendo en cuenta las circunstancias favorables actuales (sociales, económicas, políticas y administrativas) y las expectativas suscitadas.

#### **1.1. Marco Conceptual**

Desarrollo de la comunidad es un proceso educativo, democrático y de organización, mediante el cual la comunidad se capacita para intervenir y aportar su concurso en forma consciente y planificada en los servicios de interés comunal, que junto con la acción oportuna y coordinada del Estado llevará al desarrollo integral y a la incorporación definitiva de las comunidades a la vida nacional.

En sentido amplio, pretende inducir y acelerar el cambio social y económico mediante el aumento de la capacidad de las gentes para los factores que influyen en su desenvolvimiento y para actuar sobre ellos, acrecentando en cantidad y calidad su participación en la formulación, adopción y ejecución de programas de desarrollo oficiales y privados. En la práctica, las actividades se concretan en dos áreas: organización comunitaria como forma de articulación social más funcional y operativa, y trabajo colectivo en proyectos de beneficio común.

El Desarrollo de la Comunidad constituye un programa de gobierno que reconoce no solamente la urgente necesidad de auxiliar a las comunidades para estimular sus acciones en la solución de sus propios problemas, sino también la importancia de hacer consciente al pueblo de su dignidad y potencialidades, dentro de un marco de organización propicia para el ejercicio de los recursos humanos y para la expresión y confrontación de sus expectativas. En tal sentido, es eminentemente un medio de educación y capacitación social, aunque en la práctica hace énfasis en el trabajo colectivo de grupos vecinales pero complementar las inversiones del Estado, concepción esta última que ha orientado o la acción comunitaria principalmente hacia proyectos de infraestructura.

Los objetivos específicos, determinados inicialmente en la Ley 19 de 1958 y posteriormente ampliados por el Decreto 1761 de 1959, configuran un esquema del

desarrollo global, por cuanto cubren los aspectos de educación, salud y nutrición, tecnificación y diversificación de la producción agropecuaria, cooperativos, bolsas de trabajo, reforestación, vivienda, recreación, servicios públicos e infraestructura, orientación de migraciones y colonizaciones.

## 1.2. Marco Institucional

### a. Evolución

Las formas tradicionales de ayuda mutua (mingo, mano—vuelto, convite, etc.) se han convertido durante los últimos años en actividades comunitarias formalmente organizadas para afrontar necesidades colectivas con la ayuda financiera y técnica del Estado, sistema este institucionalizado a nivel nacional con el nombre de "Acción Comunal". En su establecimiento como programa oficial influyeron notablemente la "Misión Economía y Humanismo" y la Federación Nacional de Cafeteros; las actividades de extensión de algunas Universidades (Nacional, Valle y Antioquia); los programas del Ministerio de Educación en el sector rural; "PRODECOM" (primer programa comunitario en sector urbano) y el Centro Interamericano de Vivienda (CINVA)

A partir de 1958, en virtud de la Ley 19, el Estado asumió la responsabilidad de promover, orientar y subvencionar la Acción Comunal, y quedó facultado el Gobierno para delegar en las Juntas de Acción Comunal funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos.

La legislación posterior perfecciona la concepción y concreta los objetivos; establece la obligatoriedad para las entidades y funcionarios públicos de instruirse en desarrollo comunal y de participar en las actividades para promoverlo, obligaciones que se extienden a las universidades y colegios oficiales o con subvención del Estado. Se crea la División de Acción Comunal dentro del Ministerio de Educación en 1959 para dirigir, coordinar y organizar las campañas y divulgar la doctrina y las técnicas; esta División fue trasladada en 1960 al Ministerio de Gobierno. Al Departamento Nacional de Planeación se le asignan también funciones de promoción, difusión y asesoría de las oficinas de planeación regional, departamental y local en lo concerniente a este campo. (Decretos: 1761 y 0239 de 1959, 1634 de 1960 y 2059 de 1962).

Las Fuerzas Armadas se vincularon al desarrollo de la comunidad en virtud del Decreto 1381 de 1963 sobre Acción Cívico-Militar. Con el Decreto 2119 de 1964 se buscó unificar criterios y canalizar la asistencia técnica y material a las comunidades.

El Decreto 2263 de 1966 de "Integración Popular" por la movilización coordinada de los esfuerzos y recursos del Gobierno, del sector privado y de su propio esfuerzo para establecer y fomentar condiciones que favorezcan el desarrollo integral y acelerado de los marginados. Es dirigida desde la Presidencia de la República a través de un Consejo Nacional. Dentro del espíritu de la integración popular se creó la Campaña de Organización Campesina (Decreto 755 y 815 de 1967), que estableció la participación del campesinado en la administración y mejoramiento de los servicios del Estado particularmente los del sector agropecuario, a través de las Asociaciones de usuarios.

De particular importancia es la creación de la DIRECCION GENERAL DE INTEGRACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD por el Decreto 3159 de 1968 reorgánico del Ministerio de Gobierno, que le fijó a éste "la integración, organización, desarrollo de las comunidades y la protección de la población indígena fusionó en una sola dirección las antiguas Divisiones de Acción Comunal y Asuntos Indígenas; definió más técnicamente los objetivos del desarrollo de la comunidad y creó el FONDO DE DESARROLLO COMUNAL, para la centralización y racionalización de los aportes que por cualquier concepto se apropiaren para organismos comunales.

b. Programas Principales:

- Globales: Integración y Desarrollo de la Comunidad e Integración Popular (Integración Popular y Capacitación Popular).
- Sectoriales: Actividades con participación comunitaria adelantadas por los Ministerios de Salud, Educación, Obras Públicas, Agricultura y Defensa.

El Sector Privado ha colaborado en forma directa con las comunidades principalmente en asistencia técnico y algunos a los financieros. Por, su en foque y alcance se destaca Acción Cultural Popular que opera desde 1948.

Desde 1961 el Ministerio de Gobierno ha contado con la asesoría de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Los Voluntarios extranjeros, que según los convenios están incorporados a programas de Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno, son en la actualidad 215 Cuerpos de Paz de los Estados Unidos vinculados a diversas proyectos sectoriales, y 24 Voluntarios Holandeses concentrados en Meta y Nariño para proyectos especiales.

## 2. DESARROLLO DEL SECTOR

La orientación tradicional del Desarrollo de la Comunidad en Colombia ha buscado fundamentalmente el, fomento de obras de infraestructura para satisfacer algunas necesidades comunitarias. Esta situación se refleja en el gran número de proyectos realizados hasta junio de 1968 (24.923) por valor de \$531.632.283, (Ver cuadro No. 1). De estos aportes la participación de la comunidad equivale al 41%, en tanto que la del Gobierno es de un 54%. Además son apreciables los aportes comunitarios en obras de desarrollo social (escuelas, puestos de salud, centros comunales, etc.), y los del Gobierno en desarrollo económico (carreteras, caminos, puentes, etc.)

En relación con el rendimiento económico de estas inversiones se puede observar que en el campo de la construcción por acción comunal se ha producido un ahorro del 50% por la mayor eficiencia del manejo comunitario. Además, los aportes en mano de obra donada fluctúan entre el 28% y el 52% del costo total de las obras, En carreteras los rendimientos parecen ser más altos. La participación popular desde el punto de vista cuantitativo presenta incrementos importante especialmente a partir de 1962. Este aumento, general para todos los departamentos, se presenta de la manera siguiente: 128.322 personas en 1961, 1.247.768 en 1962, 1.512.000 en 1964, 1.622.794 en 1966 y 1.863.982 de 1968. Sin embargo, es importante aclarar que esta participación presenta variaciones en cuanto a la

forma y duración, Es decir, puede ir desde una colaboración eventual del individuo, hasta su identificación total con todos los aspectos del proyecto.

La población beneficiada durante el periodo 1961 -1968 asciende a 5.775.716 habitantes. El beneficio presenta también variaciones en cuanto a calidad y frecuencia.

Por otra parte se han promovido organismos de base (Juntas de Acción Comunal, Comités de Salud, Asociaciones de Usuarios, Cooperativas, etc.) como formas de autogobierno a nivel local y como expresión de una movilización de actitudes, acciones y posiciones sociales tradicionales dentro de una perspectiva nueva para hacer frente a problemas comunes. El número de Juntas creadas hasta 1969 asciende a 13.521 de las cuales el 24% corresponde a áreas urbanas y el 76% a zonas rurales; durante el período considerado se presentó un incremento importante de Juntas, especialmente notable en los períodos 1961 a 1962 y 1966 a 1968.

Los programas de capacitación de líderes, promotores del desarrollo, funcionarios públicos y otros, han tenido un papel importante dentro de las acciones del Ministerio de Gobierno. Hasta 1969 se habían realizado 90 cursos, 600 cursillos y 6.785 conferencias con un total de 133.380 asistentes. Estos cursos han permitido la información y capacitación de las comunidades en los principios del Desarrollo de la Comunidad, la cooperación de funcionarios en los distintos programas y la formación de un liderazgo más auténtico como expresión de la toma de conciencia de los individuos.

Sin embargo, a pesar de las realizaciones y progresos logrados, los programas de desarrollo comunitario están todavía lejos de causar un impacto substancial en la economía nacional, o un cambio importante en las estructuras mentales y sociales de las comunidades.

### 3. PROBLEMAS PRINCIPALES

El Departamento Nacional de Planeación ha venido estudiando las actividades de desarrollo comunal adelantadas por diversos organismos. De estos estudios y de las consideraciones presentadas anteriormente se desprenden los siguientes problemas que constituyen un freno a los programas y desvirtúan los objetivos.

- 3.1. Interferencia política en el proceso organizativo de las comunidades, en la creación y constitución de organismos comunales, en la orientación de los proyectos, en la solicitud y apropiación de auxilios y en la selección y nombramiento de funcionarios. Esta situación es estimulada por el énfasis excesivo en obras materiales y por la consiguiente dependencia del agente externo en la consecución de los recursos para su ejecución.
- 3.2. Insuficiencia de recursos para atender a las necesidades reales de las comunidades, dispersión y atomización de los existentes en numerosos proyectos sin estudios de prioridades y realización de obras sin las normas técnicas requeridas.
- 3.3. Multiplicidad de organismos e intereses y carencia de un criterio unificado, claramente definido y aceptado, lo cual impide la coordinación de los programas en su orientación y ejecución.

- 3.4. Insuficiencia de p. técnico en la administración y operación de los programas, lo cual favorece la improvisación e impide la formulación y cumplimiento de políticas definidas y coherentes.
- 3.5. Ausencia de una mística de desarrollo comunitario que se traduce en falta de interés y respaldo por parte de muchos funcionarios, incumplimiento de la legislación desvinculación de centros docentes e insuficiente información de la opinión pública sobre su importancia.

## NUEVA POLITICA

En síntesis, el análisis de la naturaleza y evolución del Desarrollo de la Comunidad, de su contribución al progreso del país, de sus principales problemas y de las perspectivas que presenta, justifica plenamente un replanteamiento de su orientación y ejecución por parte del Gobierno, que puede concretarse en las siguientes medidas<sup>1</sup>:

- Reformulación de la política y de los objetivos del desarrollo comunitario.
- Elaboración de un Programa Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.
- Reestructuración del organismo rector del Programa Actual (Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad).
- Establecimiento de mecanismos adecuados de información a fin de crear una mística del desarrollo comunitario como propósito nacional.

### 4.1. Consideraciones Generales

La organización comunitaria puede definirse como el proceso por el cual la comunidad toma conciencia de sus necesidades, establece prioridades, busca los recursos internos y externos requeridos, aplica los humanos y naturales con ras a las soluciones, evalúa la acción cumplida y los medios empleados y reajusta su organización y sus propósitos, de conformidad con los resultados. Paralelamente a este proceso, genera un clima de confianza recíproca y cohesión creciente y una disposición positiva de cooperación y solidaridad. (Ver gráfico 1).

Como puede apreciarse, la organización comunitaria conlleva, ante todo, un cambio en la estructura mental, en la concepción del mundo social, económico y político y trae consigo la modificación de actitudes, acciones y posiciones sociales tradicionales, dentro de una perspectiva nueva para hacer frente a los problemas (Ver Gráfico No. 2).

La estructura tradicional de las comunidades limita y condiciona su acceso a los bienes y servicios básicos y a los beneficios materiales, sociales y políticos del desarrollo nacional. Por tanto, una organización propia y funcional, promovida y moldeada sobre la base de los intereses y circunstancias particulares de las comunidades tiene para ellas un sentido de participación en el proceso de su propio desarrollo y disminuye su exagerada dependencia del Gobierno para la satisfacción de sus necesidades. Un apreciable volumen de inversiones realizadas y de servicios establecidos por el Gobierno no ha tenido la suficiente rentabilidad económica y social por falta de una adecuada organización que garantice, por

---

<sup>1</sup> Los estudios que permitieron establecer los criterios básicos están consignados en el Documento "BASES DE POLITICA PARA EL PROGRAMA NACIONAL DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD" DNP-274-URH. Mayo de 1969.

parte de la comunidad actitud favorable, aprovechamiento máximo y movilización de recursos complementarios, como factor multiplicador de aquellos servicios e inversiones.

#### 4.2. Objetivos Generales del Desarrollo de la Comunidad

La eficacia de la acción emprendida por el Gobierno y por la Comunidad depende del ambiente social adecuado y de la clara conciencia de los objetivos buscados. En términos generales, estos objetivos se pueden resumir en los puntos siguientes:

- a. Cambio en las estructuras mentales y en la organización social;
- b. Perfeccionamiento de los mecanismos de participación popular;
- c. Mejoramiento de las condiciones de producción y productividad económica; elevación de los niveles de vida; y
- e. Perfeccionamiento de las infraestructuras físicas y de las facilidades comunales.

#### 4.3. Bases para la Nueva Política

- a. Institucionalización del Desarrollo de la Comunidad como mecanismo de y; global, con la capacidad suficiente para realizar a nivel local los planes nacionales de desarrollo económico y social mediante la participación organizada de las comunidades.
- b. Intensificación de la cantidad y calidad de información que nuestras comunidades poseen sobre las formas modernas de satisfacer sus necesidades económicas, políticas y sociales, con el objeto de que puedan asimilar y adoptar adecuadamente las innovaciones que trae consigo el desarrollo.
- c. Establecimiento de medidas apropiadas para aprovechar en forma creciente la capacidad de creación e iniciativa de nuestras comunidades y todos sus recursos materiales y humanos.
- d. Acción racionalizadora del Gobierno para promover, orientar y consolidar la organización comunitaria como instrumento de capacitación, como expresión de autogobierno y como medio de participación efectiva del pueblo en la formulación, adopción, ejecución y sostenimiento de sus propios programas de desarrollo social y económico.
- e. Articulación de todas las entidades con programas de desarrollo comunitario, dentro de un Programa Nacional único.
- f. Capacitación e información a funcionarios, promotores, dirigentes, comunidades y opinión pública a fin de despertar la conciencia de la necesidad del desarrollo y fortalecer el propósito nacional de lograrlo.
- g. Racionalización de las inversiones del gobierno en las comunidades e implantación progresiva del programa recomendado de conformidad con los siguientes criterios: grado de depresión del área, presencia de entidades gubernamentales, garantía de acción coordinada, potencialidad del área, ambiente sociopolítico favorable y representatividad de la zona como referencia para adelantar programas similares en otras regiones.
- h. Fortalecimiento de la estructura operativa del programa, especialmente a nivel departamental, dotándola de los mecanismos necesarios para la planeación y ejecución del desarrollo regional y local.

### PROGRAMA NACIONAL DE INTEGRACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

El Departamento Nacional de Planeación ha venido estudiando las bases para este Programa en colaboración con el Ministerio de Gobierno, con expertos de la Organización de Estados Americanos (OEA), con la Oficina de Organización y Métodos de la Presidencia y con otras entidades oficiales y ha llegado a las conclusiones que se sintetizan a continuación:

### 5.1. Objetivos y Alcances

El Programa Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad busca como objetivo general el desarrollo integral de las comunidades urbanas, rurales e indígenas, mediante la acción concertada entre ellas y el Gobierno. Por razón de la naturaleza y complejidad de lo acción propuesta, el Programa debe ser de carácter nacional y se realizará mediante un proceso de aproximaciones sucesivas que se inicio tratando de cubrir el área rural e indígena para extenderse posteriormente al área urbana, sin que ello implique la interrupción de los proyectos que se realicen en zonas urbanas. Las etapas iniciales del programa buscarán cubrir los regiones más deprimidas y aquellas que reúnan condiciones especialmente favorables para la ejecución de las acciones programadas. Para la determinación de estas áreas el Departamento Nacional de Planeación cuenta con estudios suficientes de carácter socioeconómico sobre las diferentes regiones del país.

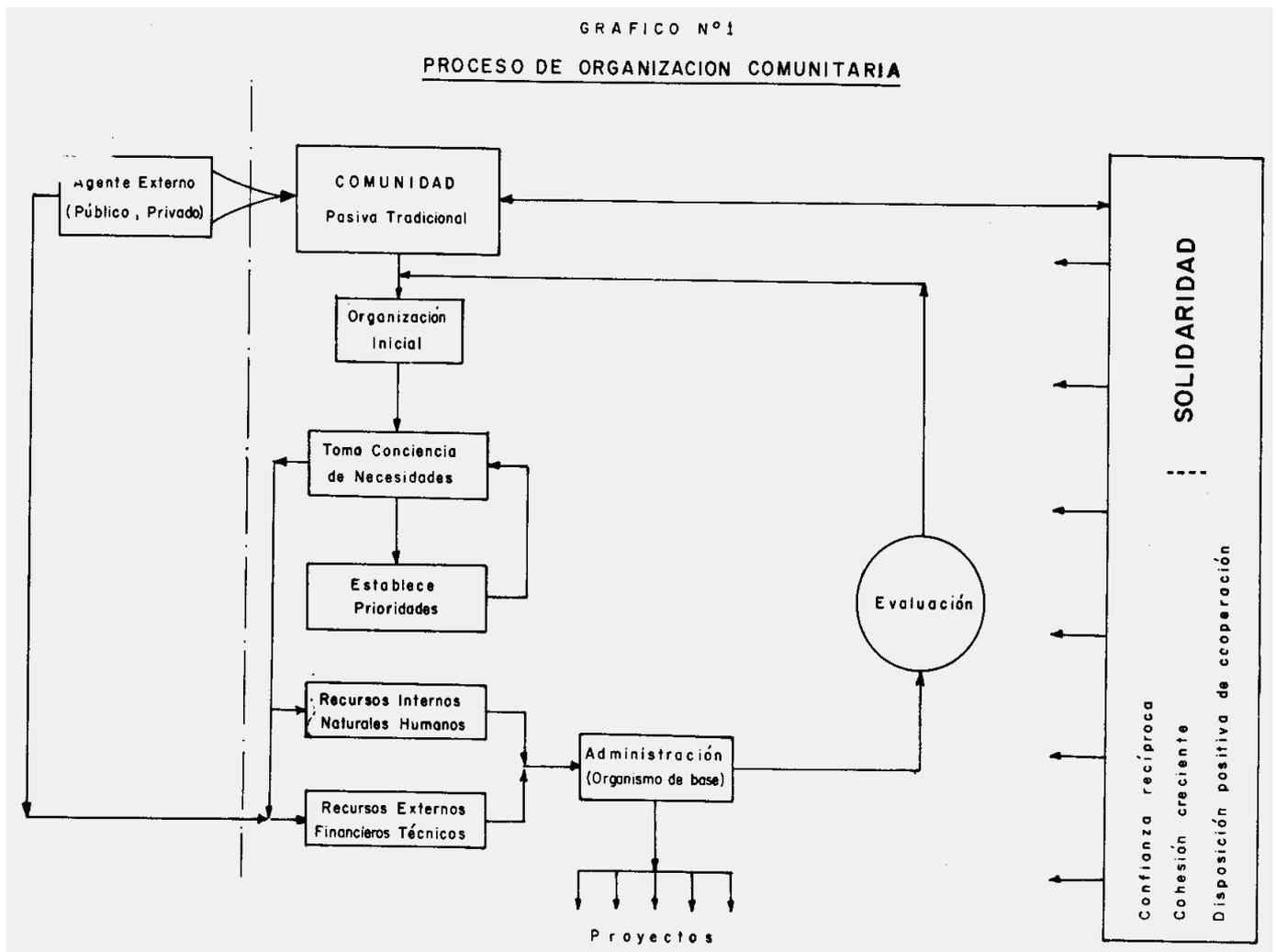
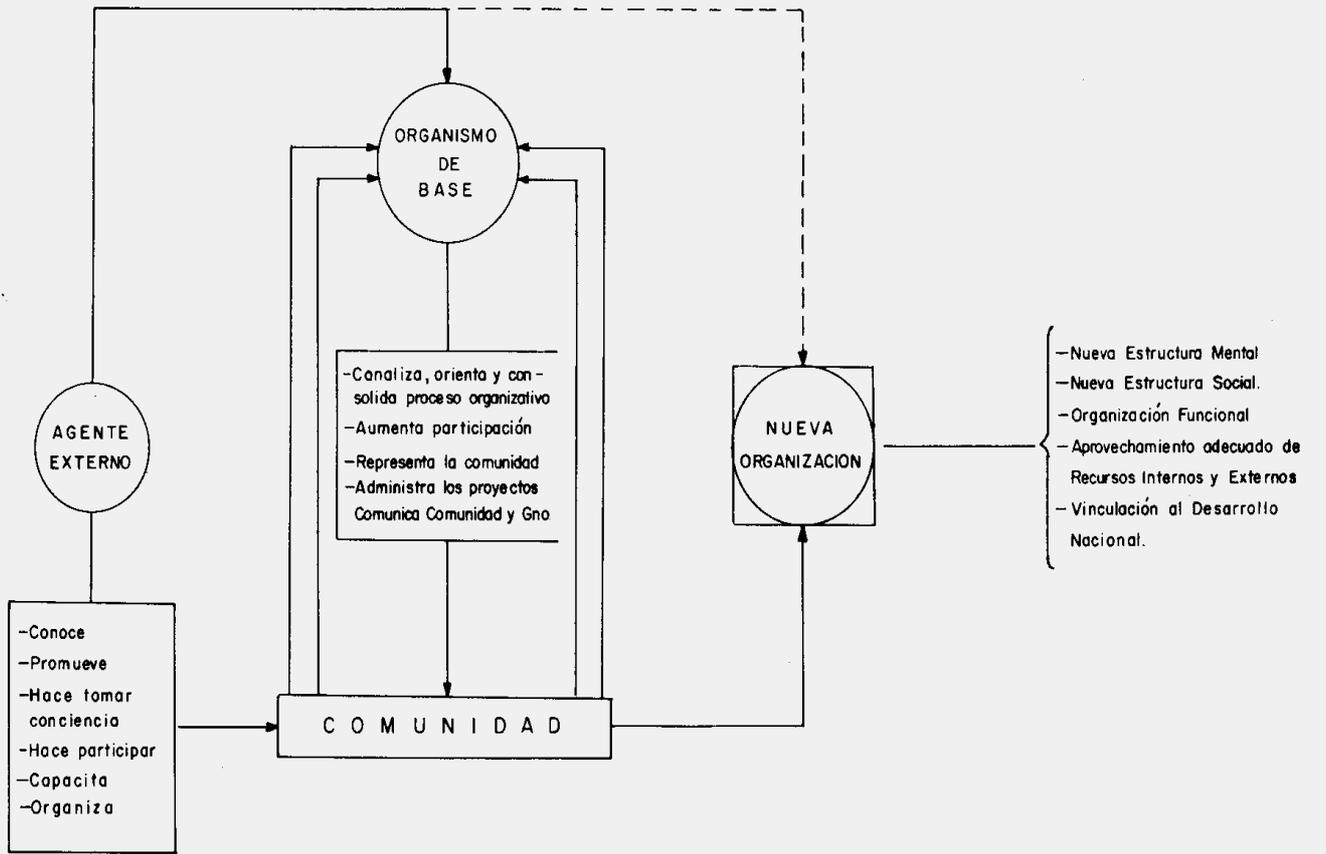


GRAFICO N° 2

EL ORGANISMO DE BASE EN EL PROCESO DE DESARROLLO



5.2. Contenido

El contenido del programa está determinado por los grupos de actividades orientadas a la consecución de los objetivos específicos del desarrollo comunitario.

Tales actividades son: en el aspecto socio-cultural, la educación fundamental para el desarrollo, fomento de reformas socioeconómicas, promoción y orientación de los organismos de base; en lo económico, reforma agraria, extensión agrícola, crédito supervisado, organización cooperativa, comercialización y mercadeo, racionalización del consumo y fomento del ahorro y tecnificación de artesanía y pequeñas industrias; en lo relativo a niveles de vida, la vivienda, lo salud y nutrición, educación fundamental y recreación; en el campo de la infraestructura física y facilidades comunales, transporte, comunicaciones, energía, riego y drenaje, agua potable, alcantarillado, centros comunales, etc.

Por otra parte, se han previsto actividades complementarias como la investigación, capacitación y adiestramiento de personal, mecanismos de supervisión y evaluación y adecuación progresiva de la legislación pertinente.

### 5.3. Base Financiera

Estará constituida por los recursos que el Estado asigne al Fondo de Desarrollo Comunal, otros aportes previstos en el Decreto de su creación y las sumas destinadas en el Presupuesto Nacional a otros sectores para labores de desarrollo comunitario.

### 5.4. Bases de Coordinación

- a. Participación de funcionarios responsables de actividades-sectoriales de desarrollo comunitario en la elaboración del Programa Nacional.
- b. Información sistemático a los funcionarios y a la opinión pública sobre lo filosofía y objetivos del Programa.
- c. Continuación de las acciones importantes en ejecución, sin adelantar otras que interfieran con el desarrollo normal del Programa.
- d. Delimitación de competencias y funciona de cada entidad dentro de los objetivos generales del desarrollo comunitario, lo cual implica el fortalecimiento y reestructuración del organismo coordinador a nivel nacional (Actual Dirección de Integración y Desarrollo de la Comunidad).

**Cuadro No. 1**  
**INVERSIONES**  
**Realizadas por Acción Comunal**  
**(Junio de 1962 — junio de 1968)**

Tipo de Inversiones	Número de Proyectos		A P O R T E S (\$)			Subtotales (\$)	%
			Comunidad	Gobierno*	Otros **		
Desarrollo Económico	6,746	27%	101.286.235	179.803.085	7.790.936	289.060.256	54%
Desarrollo Social	17.779	71%	113.057.380	94.736.434	19.257.968	227.051.782	43%
(Complementarios)	378	2%	4.847.324	10.488.787	184.674	15.520.785	3%
Totales	24.923	100%	219.190.939	285.028.306	27.413.578	531.632.823	100%
			41%	54%	5%	100%	

\* En los aportes gubernamentales están considerados los Nacionales, Departamentales, Municipales.

\*\* En estos aportes se consideran los del Sector Privado colombiano, y auxilios de entidades internacionales. Durante el quinquenio junio de 1962 de 1967, el aporte de "otros" fue en su totalidad del Sector Privado colombiano; sola mente en el periodo junio 1967 junio 1968, las entidades internacionales colaboraron con la suma de \$8.511.080.

FUENTES: a) Ministerio de Gobierno, Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, INFORME NACIONAL, Cuarta Reunión del Grupo de Trabajo Regional interamericano sobre Desarrollo de la Comunidad en los países bolivarianos. Bogotá: noviembre de 1967.

b) Estadísticas de la División de Programación y Capacitación de la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, Ministerio de Gobierno, Mayo de 1969.

## 2. DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS

## **DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS**

### 1. EVOLUCION DE LA POLITICA INDIGENISTA

#### 1.1. Generalidades

Las estructuras coloniales se mantuvieron sin mayor alteración en las regiones que contaban con población indígena. Con el correr del tiempo el problema indígena dejó de tenerse en cuenta, hasta tal punto que llegó a perderse la conciencia indigenista nacional.

Posteriormente a la independencia política de España surgió un nuevo tipo de colonialismo regional. Uno de sus resultados fue la parcelación de los resguardos con la cual la tierra comunal de los indígenas se convirtió en mercancía y éstos como desposeídos no tuvieron más remedio que ofrecerse desventajosamente en el mercado de trabajo. En las regiones aisladas subsistió la actitud paternalista que conservó los resguardos como defensa de la población nativa considerada como inferior. Estas dos tendencias prevalecen en nuestros días principalmente en las denominadas "Regiones de Refugio".

A principios de este siglo surgió un nuevo indigenismo más bien como inquietud complementaria de la investigación arqueológica. Posteriormente se organizaron varios centros de difusión antropológica que mantuvieron vivo el interés por la situación indígena, pero que no llegaron a cristalizarse en una nueva política concreta.

Todavía en 1958, el Estado se encontraba sin una política indigenista definida. La acción desarrollada hasta entonces se limitó a la parcelación de resguardos. Un cambio positivo a partir de este año fue la suspensión de parcelación inconsulta que ocasionó la pérdida de las tierras de gran número de indígenas que no estaban preparados para manejar títulos de propiedad. A raíz de la creación de la División de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Gobierno, la política se orientó claramente a la conservación de los resguardos. La experiencia demostró que en algunos casos era recomendable la disolución del resguardo y que en otros debía conservarse a pesar de las diferentes presiones para liquidarlo.

El "Plan Nacional Indigenista, 1967-1970" es una formulación técnica y preciso de política en la materia. La estrategia y las acciones propuestas, ya iniciadas en algunos aspectos, son acertadas y acordes con la realidad. El decreto 3139 de 1968 unifica la política de desarrollo indígena con la de Desarrollo de la Comunidad, y aparece en él un planteamiento hacia la integración de los indígenas a la vida nacional a través de programas de desarrollo comunal integral.

#### 1.2. Aspectos Legales

- a. Ley 89 de 1890, destinada a los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada" es de carácter segregatorio porque desintegra a los indígenas de la sociedad nacional, con funciones sociales similares a las de la colonia; se refiere a la organización de cabildos y a usufructo de los resguardos, como último refugio para los indígenas. Cabe destacar el artículo 40 que establece que "los indígenas quedan asimilados por la presente Ley a la condición de menores de edad". Su aplicación esta todavía vigente.

- b. A partir de 1958 la legislación procura solucionar la escasez de la tierra redistribuyendo los resguardos pero sin tocar el patrimonio de la sociedad dominante regional. Creó e Fondo de Fomento Agropecuario y suspendió las parcelaciones inconsultas (Ley 81 de 1958 y 2413 de 1961).
- c. En virtud del Decreto 1634 de 1960 se trasladó la antigua sección de asistencia indígena del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Gobierno. Allí aparece una clara orientación hacia el cambio cultural dirigido, señalando vagamente actividades programadas de desarrollo.
- d. Por las Leyes 135 de 1961 y la. de 1968, el INCORA se compromete a colaborar en la redistribución de tierra, a dotar a los resguardos de superficies adicionales para la población excedente y a la tecnificación de la producción y el mercadeo por medio de las "unida de acción rural".

### 1.3. Agencias para el Desarrollo Indigenista

Las entidades dedicadas al desarrollo indígena se pueden clasificar en dos grupos:

#### a. Entidades Nacionales

La DIVISION DE ASUNTOS INDIGENAS, encargada de la asistencia y protección indígena hasta el año 1968, cuando quedó incorporada a la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno; el INSTITUTO INDIGENISTA COLOMBIANO, destinado a asesorar y coordinar programas indigenistas el INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (INCORA), que cuenta con varios proyectos para territorios indígenas participa en la solución de problemas agrarios, repartición de resguardos y constitución de zonas de reserva; el MINISTERIO DE SALUD PUBLICA, cuyos servicios de salubridad se extienden en forma irregular a grupos indígenas; el MINISTERIO DE EDUCACION que atiende parcialmente los problemas educativos en comunidades indígenas, ya que esta tarea se ha reservado especialmente o las misiones religiosas; el MINISTERIO DE AGRICULTURA que trata de impulsar las cooperativas y prestar servicios de extensión agrícola; el MINISTERIO DE TRABAJO que atiende a los problemas laborales y fomento de artesanías y pequeñas industrias; la CAJA DE CREDITO AGRARIO que administra el Fondo de Fomento Agropecuario para Indígenas; el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA) en la formación y capacitación agropecuaria; el INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICION, cuya acción llega a ciertas comunidades a través del PINA, el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION responsable del Programa de desarrollo in d de la Guajira y el INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGIA, encargado de la defensa y conservación del patrimonio arqueológico nacional y de los estudios e investigaciones, exhibiciones, publicaciones sobre arqueología y antropología.

#### b. Entidades Internacionales.

Colaboran principalmente con asistencia técnica a organismos y programas oficiales. Entre el las sobresalen la ORGAN IZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), que viene actuando desde 1960 y se ha vinculado a varios programas regionales, entre ellos Guajira y Cauca; el INSTITUTO LINGUISTICO DE VERANO que colabora con la División de Asuntos Indígenas desde 1962, especialmente en el estudio de lenguas y dialectos indígenas y el

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO cuya acción se traduce principalmente en colaboración con investigaciones y publicaciones.

#### 1.4. Iniciativas Principales

Para el desarrollo de las comunidades indígenas han surgido iniciativas que se han concretado en diversos programas. En conjunto sin embargo, no constituyen un plan coherente para dar soluciones al problema indigenista.

a. Programa de Guambía.

La ejecución del programa ha logrado importantes avances en lo relativo a organización de cooperativas, tiendas comunales y mejoramiento del mercadeo y de las infraestructuras. Tiene dificultades para adiestramiento de personal.

b. Programa de Desarrollo de la Alta y Media Guajira

Elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. Comprende la recuperación de recursos naturales, fomento agropecuario y mejoramiento de la producción. La solución al problema indígena está involucrada dentro del desarrollo integral de la región. Tiene cooperación internacional, especialmente de FAO y UNICEF.

c. Proyecto Regional de Desarrollo Económico y Social de Caimán Nuevo, Turbo.

Busca solucionar el problema de la tierra entre los indígenas Cunas y los colonos que han ido penetrando en terreno nativo, a través de la organización de unidades agrícolas familiares y asistencia técnica.

d. Programa Regional Económico y Social de Tierradentro, Cauca.

Representa un intento de coordinación importante alrededor de un programa integral mediante convenios con las entidades y comités a nivel regional y local bien definidos. Cubre aspectos de salud, educación, extensión agrícola, formación artesanal e infraestructura.

e. Construcción y Dotación de Centros de Capacitación para Líderes Indígenas.

Se están construyendo los Centros de Capacitación de "Las Cuevas", Mitú, Toez, Guachucal, Aponte y Guajira.

f. Actividades de las Comisiones de Asuntos Indígenas.

Las ocho comisiones existentes están integradas por un equipo polivalente, que cubre los siguientes aspectos: asistencia y protección legal, formación artesanal, asistencia social rural, extensión agropecuaria, crédito super visado, salud e infraestructura. Estas comisiones están localizadas en Uribia y Nazareth en la Guajira; Valledupar en el Cesar; Caldon y Tierra dentro en el Cauca; Guachucal y Aponte en Nariño; Sibundoy en Putumayo y Caimán Nuevo en Turbo.

## SITUACION ACTUAL DE LOS INDIGENAS

### 2.1. Población

Los especialistas señalan una población aproximada de 280.000 indígenas, distribuidos en dos grandes grupos: Grupo Andino con 180.000 indígenas, integrado por unas 14 comunidades, más o menos sedentarias que ocupan las regiones de las cordilleras y en su mayoría viven en las "Regiones de Refugio"; el Grupo Silvícola y de llanuras compuesto de unas 50 tribus, primitivas y nómadas, habitan la costa, el oriente colombiano, la estepa guajira, a lo largo de los grandes ríos y de los "caños". El "hábitat" de unos y otros se ha ido reduciendo, y los indígenas se han replegado a lugares casi inhabitables para protegerse de la acción deteriorante de un tipo de colonialismo regional heredado de pasadas épocas.

Las "Regiones de Refugio" son áreas ecológicas donde se han refugiado y conviven dos sociedades: la de los "indios" con cultura prehistórica y la de los "blancos" con una variedad más atrasada de cultura occidental. En la lucha de unos y otros por la tierra, ha predominado finalmente "el blanco". Este proceso de dominio se ha llamado colonialismo regional que impide la integración de las dos sociedades que ha generado un sincretismo: la cultura mestiza. "Los indios" —término que conlleva un significado y un tratamiento despectivos— se muestran resistentes al cambio cuanto mayor es la presión colonialista de la sociedad dominante.

### 2.2. Problemas Principales

La observación y los estudios hechos coinciden en señalar los siguientes problemas generales: nuevo tipo de conquista de la tierra de los indios; segregación social; dependencia económica y control político; tratamiento desigual; mantenimiento de la distancia social y aún la ambigua acción evangelizadora. Todo esto característico del colonialismo regional ya descrito. Como problemas concretos se han establecido los siguientes:

- a. En muchos casos se utilizan todavía sistemas serviles y forzados de trabajo; los indígenas se hallan sometidos al abuso y monopolio del comercio que es contratado en la región por un pequeño foco urbano tradicionalista que hace las veces de metrópoli. Subsiste el "enganche" utilizado por los caucheros y la pérdida de tierras y viviendas, acompañadas en varias ocasiones de genocidios y otros delitos que conlleva la colonización no orientada.
- b. A lo anterior se suman los prejuicios que serán más decisivos en la medida en que se considere aún la superioridad social del "blanco" sobre el "indio". Los estereotipos y racionalizaciones justifican la preponderancia de la sociedad dominante regional y tienden a mantener en el status-quo una situación socioeconómica que la favorece, colocando en una posición de inferioridad social y económica a estos grupos, técnicamente más simples, y muchas veces a los propios mestizos pobres de la región.
- c. En salud la situación es alarmante: gran incidencia de tuberculosis y aguda inflamación alimentación; hacinamiento y promiscuidad que originan enfermedades transmisibles y epidemias; índices de natalidad y mortalidad muy altos.

- d. En el aspecto educativo el programa de educación primaria no se diferencia de los programas oficiales del resto del país, e impone una cultura que quiere borrar la lengua y cultura aborígenes.
- e. En aspectos de protección no existen de hecho excepciones policiales teniendo en cuenta la ignorancia de los aborígenes respecto a las leyes y decretos. En varios lugares subsisten castigos inhumanos y no se sancionan al blanco que comete un delito contra el indígena. Con frecuencia funcionarios locales sirven preferentemente a los intereses, aún abusivos, de los "blancos" o colonos.

### 3. MEDIDAS PARA UNA NUEVA POLITICA INDIGENISTA

3.1. Aunque es importante la fusión de los dos sistemas culturales ya descritos -aculturación- más importante resulta la integración de las dos estructuras sociales en conflicto mediante la modernización de sus relaciones económica, principalmente. Esto requiere de la enérgica defensa a la tierra de los indígenas, del adecuado control del comercio y de una regularización más justa de las relaciones de trabajo, a fin de que el cambio cultural tenga una base sólida.

3.2. La integración de las depauperadas regiones a las áreas más prósperas del país debe buscarse tratando no sólo el atraso secular de los indígenas, sino también el marcado subdesarrollo, a veces más grave, de mestizos, negros y blancos, a través de programas regionales que formen parte del Programa Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.

3.3. La parcelación de resguardos sólo podrá ser adecuada y oportuna cuando los habitantes hayan llegado a una situación de aculturación propicia, para lo cual se hace necesario:

- a. Dotar a la zona indígena de un nuevo tipo de tenencia de la tierra.
- b. Ampliar la extensión de resguardos redistribuyendo la tierra en las áreas vecinas para no presionar a los indígenas buscar lugares cada vez más difíciles.
- c. Comprar directamente su producción a través de un organismo adecuado.

#### 3.4. Las Zonas de Reserva.

Los indígenas nómadas son una forma adecuada de racionalizar la relación su pervivencia indígena—colonización, pero acompañadas de asistencia técnica y protección legal eficaz.

3.5. Participación de maestros y líderes indígenas bilingües para la multiplicación de las innovaciones, lo que conlleva necesariamente la modificación de los programas de escuela primaria entre los indígenas hacia una educación más funcional y técnica.

3.6. Vinculación de especialistas para la investigación, capacitación y orientación de la política, y el aprovechamiento adecuado de los numerosos estudios y personas con que cuenta el país en este campo.

3.7. Centralización de la información y experiencias para una planeación técnica conjunta y formación del archivo cultural del país.

### 3. PROGRAMAS DE INVERSION

## **PROGRAMAS DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD**

### 1. PROGRAMAS BÁSICOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

#### 1.1. Programa de Capacitación

Este programa constituye la base fundamental de todo el proceso de Desarrollo de la Comunidad. Sólo a través de las actividades de formación y adiestramiento de comunidades, líderes, promotores de desarrollo y funcionarios, se garantizan la toma de conciencia sobre las necesidades, recursos y capacidades, la participación consciente y activa en la solución de sus propios problemas, la organización funcional como forma de autogobierno local, y la adecuada complementación institucional. Con las inversiones programadas para los próximos años se capacitarán 163.720 personas entre promotores del desarrollo comunal, funcionarios públicos, alcaldes y autoridades municipales, promotores oficiales y voluntarios y dirigentes de organismos comunales.

La ausencia de recursos para esta actividad había limitado la acción del Ministerio de Gobierno a la promoción y organización de Juntas de Acción Comunal usualmente alrededor de obras de infraestructura. Las inversiones programadas por el concepto de capacitación permiten precisamente garantizar una adecuada orientación del Desarrollo Comunitario, en términos de desarrollo integral e integrado, en todos los niveles de su ejecución. Por esta razón el ritmo del Programa Nacional dependerá del monto total de inversiones para capacitación. Se consideran también inversiones para la construcción y dotación del Centro Nacional de Capacitación para el Desarrollo de la Comunidad a través del cual se buscará canalizar y orientar más racionalmente las acciones y recursos del Estado para la capacitación, investigación e información en este campo. Las Publicaciones y Campañas de Comunicación Popular buscan mantener informados a los diversos sectores de la opinión pública sobre la naturaleza, bondades y realizaciones del desarrollo comunitario o fin de crear una mística nacional alrededor de él y un propósito nacional de lograrlo.

#### 1.2. Programa de Investigación

Como base de programación y como respuesta a la necesidad urgente de mantener un registro actualizado de la población participante y beneficiada, de la situación social y económica de las comunidades, del número y estado de los proyectos ejecutados y en ejecución, y de los recursos, se han programado asignaciones por valor de \$900 (miles) para investigaciones en 1970.

#### 1.3. Programa de Promoción, Asistencia y Supervisión de Proyectos

En este programa se incluyen la adquisición de equipos, dotación de oficinas regionales y gastos de operación que demanda el trabajo de los promotores, puesto que el 80% de su actividad se realiza mediante desplazamiento fuera de sus sedes. Estas inversiones proveerán las necesidades de vehículo oficinas y viáticos indispensables para la más adecuada atención a las comunidades organizadas o próximas a organizarse.

## PROGRAMA DE INVERSION EN ORGANISMOS COMUNALES

A partir de 1970, los auxilios gubernamentales especialmente del Congreso, se canalizarán a través del Fondo de Desarrollo Comunal, lo cual permitirá su mejor utilización y control por parte del Gobierno. Estas inversiones se harán dentro del Programa Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad, con criterios previamente establecidos, como respuesta a necesidades reales de las comunidades y como apoyo de los Programas de Desarrollo de los Organismos Comunales.

Las inversiones se agrupan en los siguientes programas:

Programa de Fomento Educativo y Cultural, para la construcción y dotación de escuelas, centros comunales y obras de recreación;

Programa de Fomento Agropecuario e Industrias Menores, para fomento de artesanías, pequeña industria, cooperativas y extensión agrícola o grupos de bajos ingresos no cubiertos por otras agencias gubernamentales;

Programa de Desarrollo Municipal, para servicios comunales;

Programa de Obras Públicas, para construcción, ampliación, mejoramiento y mantenimiento de pequeñas carreteras, caminos, puentes y reparación de calles, etc.;

Programa de Salud y Bienestar Social, para la construcción y dotación de puestos y centros de salud. En todos estos programas se buscará la coordinación con las entidades respectivas, el máximo aprovechamiento de los recursos y el aumento de la participación comunitaria cuantitativa y cualitativamente. Estas ayudas complementarán y estimularán financiera y técnicamente los esfuerzos ya iniciados por las propias comunidades.

### 3. PROGRAMA DE ASISTENCIA Y PROTECCION INDIGENA

Además de las inversiones contempladas en programas anteriores, las cuales beneficiarán también a grupos indígenas, se han previsto otras específicas para comunidades indígenas. Por una parte, se ha considerado la construcción, terminación y dotación de los centros de capacitación indígena de Guachucal y Aponte (Nariño), las Cuevas (Valledupar), Toez (Cauca) y la adquisición de un Centro Desmontable Capacitación para Nariño y Cauca. Además se prevé la terminación de la Casa Indígena de Valledupar y la construcción de la de Bogotá. Estos proyectos permitirán la formación de líderes indígenas quienes actuarán como demostradores y maestros en sus comunidades. El aumento de las partidas para el Fondo Agropecuario para Indígenas por valor de \$700 (miles) y la apropiación de \$ 400 (miles) para las comunidades no cubiertas por el Fondo, permitirán la extensión de nuevas variedades de cultivos, adquisición de equipo agrícola y fomento de artesanías y pequeña industria entre los indígenas.

Finalmente se ha previsto el sostenimiento de los Centros de Capacitación y la creación de seis nuevas Comisiones Indígenas para cubrir a grupos de población indígena no atendidos por las existentes.