

LOUISE HUMPAGE*

CÓMO ABORDAR EL PROBLEMA DE LA DESVENTAJA DE LOS INDÍGENAS EN EL SIGLO XXI

LA “INCLUSIÓN SOCIAL” Y LOS MAORÍES EN NUEVA ZELANDA

INTRODUCCIÓN

Bajo la influencia de una política orientada hacia una “tercera vía”, la coalición encabezada por los laboristas¹ que resultó elegida para gobernar Nueva Zelanda en 1999 tenía como objetivo promover la inclusión social a través de un nuevo enfoque en la política social basado en el

* Investigadora Post-Doctoral de la Universidad de RMIT, Melbourne, Australia. Trabaja en varios proyectos relacionados con los refugiados y con las políticas sobre asuntos indígenas.

1 Bajo el sistema electoral mixto proporcional (MMP por sus siglas en inglés) de Nueva Zelanda, el Partido Laborista debió formar una coalición con el Partido de la Alianza para obtener la mayoría necesaria para gobernar el país. La Alianza integró la coalición laborista durante el período 1999-2002 en el cual se centra principalmente la discusión, pero tras las elecciones de agosto de 2002 se formó una coalición entre el Partido Laborista y el Partido Progresista (creado cuando Jim Anderton, que en ese entonces era vice-primer ministro, abandonó la Alianza). A los fines de lograr coherencia y reflejar el hecho de que la coalición entre laboristas y progresistas fue en gran medida una continuación del mismo gobierno, el término “encabezado por los laboristas” se utiliza para hacer referencia a ambas coaliciones. De manera similar, se utiliza “encabezado por los nacionalistas” para hacer referencia a todos los gobiernos de la década del noventa, aunque sólo el gobierno que se mantuvo en el poder entre 1996 y 1999 fue un gobierno de coalición conforme al sistema de representación MMP.

desarrollo social. Si bien ese objetivo aún debía articularse de alguna manera formal, se vio reflejado en una estrategia denominada *Closing the Gaps* (“Cerrando las brechas”), dirigida específicamente a los maoríes, pueblos indígenas de Nueva Zelanda. La estrategia fue promovida en términos de “autodeterminación” mediante el Tratado de Waitangi, aunque su título revelaba que la política del gobierno respecto de los maoríes continuaba definiendo el “problema” en función de la disparidad socioeconómica de los maoríes. Por lo tanto, se preocupaba por abordar las necesidades –y cada vez más las obligaciones– de los maoríes en su calidad de ciudadanos, en lugar de interesarse por sus derechos como pueblos indígenas y socios en virtud del Tratado.

Esta situación no es novedosa, en tanto los conceptos de inclusión y exclusión social pueden considerarse manifestaciones contemporáneas de las inquietudes de la política social tradicional respecto de la pobreza, las deficiencias culturales y la cohesión social que ya han dado pruebas de ser asuntos problemáticos para los maoríes². Para sustentar este planteo, el presente artículo ofrece una breve reseña de los supuestos tradicionales sobre los cuales se ha basado la política orientada a los asuntos maoríes, antes de explorar la estrategia *Closing the Gaps*, que fue el principal logro del gobierno encabezado por los laboristas en la cartera de asuntos maoríes. Esta discusión trae al primer plano un análisis de las iniciativas de políticas públicas destinadas a “mejorar la eficacia”, “desarrollar capacidades” y “fomentar la asociación” que constituyeron el eje central de la estrategia dirigida a los maoríes y de un enfoque más general en la política social basado en el desarrollo social que reflejó los acuerdos de inclusión social de los británicos. Se sostiene que, debido a las superposiciones en la retórica que acompañó este discurso de inclusión social y el lenguaje utilizado por los maoríes, que demandaban una mayor autodeterminación, la referida estrategia en apariencia daba cuenta de las interpretaciones del problema por parte de los maoríes, lo cual resalta las desiguales relaciones de poder que existen entre los maoríes y el Estado. El discurso de inclusión social no enfrenta las causas de la problemática maorí y además margina las soluciones alternativas diseñadas por los indígenas. Ello es así porque el gobierno encabezado por los laboristas continuó considerando que muchas de esas soluciones, que implican formas de “exclusión estratégica” lograda a través de la elaboración de mecanismos de desarrollo

2 Según cómo se definan, los conceptos de inclusión y exclusión social pueden llegar a trascender estas inquietudes tradicionales de la política social e incluir cuestiones estructurales más amplias. Sin embargo, se argumenta que en el contexto de Nueva Zelanda ese potencial no se logró, ya que la exclusión social a menudo se relacionó con pobreza, desventaja socioeconómica y disparidad, y la inclusión social con frecuencia guardaba correlación con el bienestar, la participación y la cohesión social.

paralelos a nivel local, regional y nacional, eran incompatibles con las facultades y la legitimidad del Estado.

Estos argumentos se basan en un análisis cualitativo de documentos gubernamentales que incluye trabajos no publicados del gabinete, declaraciones de políticas, propuestas de legislación, comunicados de prensa y discursos políticos que abarcan el período 1999-2003³. También se utilizan aquí datos recogidos en 28 entrevistas a políticos, funcionarios del gobierno, representantes de las organizaciones maoríes y especialistas en asuntos maoríes realizadas entre abril y diciembre de 2001. Todas estas fuentes proporcionan la base para obtener una perspectiva global de una estrategia de política pública que si bien prometía una nueva era de asociación, en la práctica no generó ningún cambio profundo que permitiese eliminar las desventajas de los maoríes.

LOS PARÁMETROS TRADICIONALES DE LA POLÍTICA DE ASUNTOS MAORÍES

La desventaja socioeconómica relativa que sufren los maoríes ha sido el foco central de la política de asuntos maoríes desde la Segunda Guerra Mundial, momento en que comenzaron a incorporarse en esta cartera las inquietudes de la política social. Documentar la continua pobreza y desventaja que sufren los maoríes en Nueva Zelanda se encuentra fuera del alcance de este artículo. Baste decir que ha habido fluctuaciones y mejoras en términos de mediciones absolutas pero, salvo los pueblos del Pacífico en algunos casos, los maoríes como grupo siguen registrando los menores niveles de rendimiento académico, empleo, ingresos, salud y vivienda en comparación con quienes no pertenecen a dicho grupo⁴ (Te Puni Kōkiri, 2000a; Ministry of Social Development, 2003). En el año 2000 el 15% de los neocelandeses se identificaba como maorí, y se espera que esa cifra aumente a alrededor del 22% para el año 2051 (Te Puni Kōkiri, 2000a). En consecuencia, los efectos negativos de la desventaja de los maoríes siguen representando un enorme reto para los sucesivos gobiernos de Nueva Zelanda.

Al intentar abordar la desventaja relativa de los maoríes, la política seguida por el gobierno de Nueva Zelanda tradicionalmente ha aplicado a la cuestión un discurso basado en las necesidades. Dicho discurso conceptualiza a los maoríes tan sólo como uno de los mu-

3 No obstante, se hace especial hincapié en el primer período parlamentario del gobierno encabezado por los laboristas (1999-2002), momento en que se plantearon los planes para la cartera de políticas de asuntos maoríes.

4 Sin embargo, se debate en forma continua cómo se miden mejor estas brechas de disparidad, porque no existe un acuerdo sobre la forma en que se debería definir el término "maorí" a tal efecto (Chapple, 2000; Baehler, 2002; Kukutai, 2003).

chos grupos desfavorecidos, cuyas necesidades pueden cubrirse impulsando la igualdad de los derechos de ciudadanía. Tal discurso basado en las necesidades, que concibe a la cultura indígena como una de las principales explicaciones de la pobreza y la disparidad de los indígenas, le ha otorgado legitimidad a la intervención estatal en las comunidades maoríes con el pretexto de *ayudarlas* a obtener acceso al tipo de nivel socioeconómico del que gozan sus pares que no son maoríes (Fleras y Spoonley, 1999).

Tras el fracaso de las políticas de asimilación e integración para eliminar las disparidades entre los maoríes y los no maoríes, se introdujo a mediados de la década del ochenta un enfoque positivo más progresista sobre el desarrollo de los maoríes (Māori Economic Development Summit Conference, 1984). En el contexto de las crecientes restricciones económicas y las agendas neoliberales, se intentó reenfocar los gastos que en gran parte eran negativos (tales como el encarcelamiento o el desempleo) hacia iniciativas positivas cuyo objetivo era desarrollar las capacidades de los maoríes para cubrir sus propias necesidades (Durie, 1998). Si bien el cuarto gobierno laborista (1984-1990) promocionó una relación de delegación, haciendo referencia a la “transferencia de competencias al gobierno regional” y a la “autodeterminación”, tal relación no se concibió más que como una delegación de responsabilidades entre representante y representado. Bajo los gobiernos encabezados por el Partido Nacionalista en la década del noventa, esta retórica fue en gran medida abandonada, pero se contrató a una gran cantidad de proveedores maoríes para la prestación de servicios sociales “problemáticos desde el punto de vista cultural” y se puso énfasis en alentar a los maoríes a incorporarse a la actividad comercial.

No obstante, esas iniciativas que el gobierno había definido para el desarrollo de los maoríes perpetuaron el interés que por muchos años se había mantenido en “civilizarlos” y “modernizarlos”, aun cuando este objetivo se articulaba cada vez más en términos de desarrollar sus habilidades para ingresar al mercado laboral y su participación en la economía tradicional, en lugar de fomentar la asimilación cultural.

Este énfasis económico no es ninguna sorpresa, dado que el desarrollo como actividad académica ha estado bajo el dominio de los economistas, enfocándose en la pobreza, muchas veces a partir de la eficiencia tecnológica y la organización racional como estándares de “progreso” hacia los valores que el liberalismo occidental privilegia (Hall y Midgley, 1988; Verhelst, 1990; Sardar, 1999). Ante la falta de una filosofía específica para ese contexto, y de un conjunto de indicadores pertinentes respecto de los cuales poder medir el avance (Durie et al., 2002), la reorientación hacia el desarrollo de los maoríes no afectó seriamente la preocupación del gobierno por “cerrar las brechas” entre maoríes y no maoríes. De hecho, el abordaje de esas brechas era el

principal objetivo por detrás de las políticas para el desarrollo de los maoríes durante la década del noventa, aun cuando las iniciativas implementadas algunas veces compartiesen similitudes con las propuestas de los maoríes para lograr más autodeterminación a nivel local.

Los académicos maoríes y los dirigentes que critican las políticas gubernamentales coinciden en que las disparidades socioeconómicas entre maoríes y no maoríes deberían eliminarse y cuestionan que las estadísticas realizadas por el gobierno se basen en un estándar no maorí. Un académico maorí y ex asesor de políticas públicas señaló lo siguiente en una entrevista:

Pienso que muchos maoríes creen que [...] estamos recorriendo el camino hacia la autodeterminación, pero no existe ningún tipo de patrón de medición para ello. No se puede medir respecto de ninguna otra cosa; se trata de ir desde A hasta B [...] más que de intentar “salvar las distancias” entre otro tipo de comunidad y la nuestra.

Por otra parte, el foco del gobierno en la desventaja de los maoríes ha desviado la atención de la ventaja de los grupos mayoritarios, lo que permitió que en gran medida los factores estructurales –incluidas la colonización y la discriminación sistémica continua, causantes de las disparidades socioeconómicas– no fuesen abordados.

Si bien los maoríes no poseían una opinión unificada, durante mucho tiempo sostuvieron que la solución requiere una renegociación de las brechas de poder que existen entre los maoríes y el Estado, más que la simple búsqueda de una solución momentánea para salvar las brechas socioeconómicas que separan a los maoríes de quienes no lo son.

Esta forma de pensar se vio reflejada en un estudio (Durie et al., 2002) en el cual se consultó a veinticinco profesionales maoríes para elaborar resultados e indicadores específicos para su comunidad. Junto con el “bienestar de los maoríes”, el *tino rangatiratanga* fue la principal área de resultados que mencionaron los entrevistados. Si bien *tino rangatiratanga* significa literalmente “gobierno absoluto del cacique” o “autoridad plena del jefe”, puede definirse más ampliamente como el poder de tener autodeterminación (Fleras y Spoonley, 1999). La autodeterminación es un concepto multidimensional, e individuos maoríes, grupos tribales y configuraciones no tribales han propuesto diversos medios a través de los cuales se podría expresar el *tino rangatiratanga* (Melbourne, 1995; Durie, 1998).

En ocasiones hubo demandas para la creación de un estado maorí separado (Evans, 1981; Awatere, 1984), pero la mayoría de los maoríes reconocen lo poco práctica que sería tal propuesta dado el elevado nivel de integración familiar y geográfica que existe entre los maoríes y quienes no lo son. Muchas propuestas articuladas por los maoríes reconocen los beneficios obtenidos como consecuencia de ser parte de un Estado

único y más grande, y al mismo tiempo proponen una mayor autonomía para los maoríes a través de mecanismos de desarrollo paralelos. Estos mecanismos incluyen un parlamento maorí, legislaturas biculturales en el Parlamento existente, y transferencia de facultades en diferentes jurisdicciones, entre ellas la salud, la asistencia, el desarrollo económico, la ley y la educación (Mead, 1997; Walker, 1999; Winiata, 2000). Además de tales expresiones de autodeterminación a nivel de la política nacional, el estudio de resultados también reflejó el interés de muchos maoríes por ejercer el *tino rangatiratanga* en los niveles locales de los *iwi* (tribus), *hapū* (sub-tribus o clanes) y *whānau* (clanes familiares). Si bien algunos individuos maoríes le dan prioridad a un área particular, Durie et al. (2002: 18) hacen hincapié en que “la noción completa del desarrollo de los maoríes se sustenta en una aspiración generalizada de control y autoadministración a nivel local, regional y nacional”.

Distintas instancias gubernamentales de Nueva Zelanda están relativamente conformes con las iniciativas que les permiten a los maoríes ejercer un cierto grado de autodeterminación a nivel local y regional, en áreas para las cuales existen agendas más amplias orientadas a minimizar el tamaño y los costos del Estado. Por ejemplo, el ingreso de organizaciones maoríes a la prestación de servicios sociales, que puede considerarse una forma de desarrollo paralelo a nivel local o regional, recibió apoyo porque permitió la descentralización de responsabilidades y rendición de cuentas en estas áreas. No obstante ello, resultó más difícil que los gobiernos aprobaran propuestas para lograr una mayor autodeterminación a nivel nacional, ya que estas ponían en peligro el poder del Estado y la soberanía absoluta al invocar la necesidad de que el Estado y los pueblos indígenas llegasen a algún tipo de acuerdo para compartir el poder.

Las prácticas del ejercicio del poder sin un gobierno formal están aumentando, lo cual está llevando a que los gobiernos utilicen cada vez más “formas de gobierno indígenas” (formas de gobierno que surgen y son endémicas en la vida cotidiana de los individuos, tales como las organizaciones comunitarias)⁵ para obtener beneficios en términos de innovación, flexibilidad y economía de costos (O’Malley, 1996; Tully, 1999). Dean (1999: 149) sugiere que tales “tecnologías de gobierno” también han alejado a los procesos regulatorios de las formas o imágenes de coacción. Por ende, podemos considerar que la mayor incorporación de personal, cultura y formas de gobierno maoríes en las tareas del gobierno es una forma de apuntalar la legitimidad del Estado ante la resistencia de este pueblo, así como una creciente aceptación a nivel

5 “Indígena”, en este sentido, incorpora por lo tanto a otros grupos además de aquellos a los que nos referimos con la expresión “pueblos indígenas”.

internacional de los derechos de los indígenas y del pluralismo cultural desde un punto de vista más general. Esto ha sido particularmente necesario dado que la Declaración de Independencia de 1835 y el Artículo 2° de la versión en idioma maorí del Tratado de Waitangi de 1840 establecen un fuerte argumento moral y legal para el reconocimiento de los maoríes como pueblos diferenciados y soberanos que poseían el derecho a la autodeterminación antes de la colonización. Sin embargo, los gobiernos de Nueva Zelanda han opuesto resistencia al reconocimiento de la autodeterminación de los maoríes a nivel nacional, porque ello desacreditaría los supuestos subyacentes en el acuerdo de la época colonial, que incluía la supuesta misión civilizadora y la superioridad étnica de los europeos, y además cuestionaría la legitimidad del antiguo Estado colonizador y de sus ciudadanos (Mulgan, 1998).

Al dar respuesta a estas posibles amenazas contra la legitimidad del Estado, los gobiernos encabezados por el Partido Nacionalista transitaron un camino ambivalente durante la década del noventa. Admitieron cada vez más el rol del Estado en la desposesión de los maoríes, y aceptaron los derechos específicos que poseen los maoríes a través del proceso de conciliación de reclamos contemplado en el Tratado de Waitangi. Sin embargo, al mismo tiempo no promovieron de manera adecuada la importancia de los derechos de política social de los indígenas y aquellos contemplados en el Tratado (Barrett y Connolly-Stone, 1998). En consecuencia, las iniciativas para el desarrollo de los maoríes que implementó el gobierno nacional tendieron a marginar las propuestas para una forma de desarrollo centrada en los maoríes en donde la identidad de estos pueblos, su cultura y sus formas de gobierno fuesen partes integrantes. Este es el caso, aunque los comentarios internacionales y locales (Cornell y Kalt, 1998; Loomis, 2000a; Begay y Kalt, 2002; Durie et al., 2002) sugieren que, a menos que se logre una estrecha alineación entre el desarrollo de los maoríes, sus opiniones y aspiraciones a una mayor autodeterminación, no es probable que se resuelva la disparidad relativa que muchos de ellos sufren.

LOS ASUNTOS MAORÍES AL FINALIZAR EL SIGLO: LA ESTRATEGIA *CLOSING THE GAPS*

La campaña electoral del Partido Laborista en 1999, dirigida enérgicamente a los maoríes en un esfuerzo por recuperar el apoyo que en 1996 se había volcado al Partido Nueva Zelanda Primero⁶, sugería que los laboristas habían escuchado las inquietudes de este pueblo indígena

⁶ Los maoríes siempre han tendido a votar al Partido Laborista, pero esta tendencia cambió radicalmente en la primera elección mediante el sistema electoral de representación mixto proporcional, celebrada en 1996. El Partido Nueva Zelanda Primero obtuvo cinco

respecto de la política destinada a los asuntos relacionados con ellos. El gobierno de coalición liderado por los laboristas reconoció que la prioridad que los gobiernos encabezados por el Partido Nacionalista le habían dado a los acuerdos de conciliación de reclamos contemplados en el Tratado durante la década del noventa no había brindado un enfoque holístico y de largo plazo para los problemas sociales que afectaban a los maoríes. Así, en junio de 2000 anunció que *Closing the Gaps* (CTG –“Cerrando las brechas”) sería su estrategia insignia para la política social.

La primera rama importante de esta estrategia de 243 millones de dólares intentó mejorar la eficacia del desempeño del gobierno para los maoríes como parte de un énfasis más amplio en el desarrollo de políticas sociales estratégicas basadas en evidencias. El desarrollo de capacidades fue la segunda rama de la estrategia. Simbolizaba el significado que tenía el desarrollo de los maoríes para el gobierno encabezado por los laboristas al finalizar el siglo XX, y ofrecía a las comunidades maoríes una oportunidad para mejorar sus capacidades a largo plazo con el fin de prevenir y resolver problemas por sí mismos. Junto con las iniciativas de eficacia y desarrollo de capacidades se implementaron medidas cuyo objetivo era abordar las cuestiones de la representación y participación de los maoríes y que, por tanto, ponían en práctica la “asociación”. Por ejemplo, la Ley de Salud Pública y Discapacidad de Nueva Zelanda (NZPHD por sus siglas en inglés) del año 2000 incluyó tres disposiciones específicas relacionadas con los maoríes.

En los primeros meses del mandato del gobierno encabezado por los laboristas con frecuencia se promovió la estrategia CTG haciendo referencia al Tratado de Waitangi, a la idea de asociación y a la autodeterminación. Esta retórica implicaba que dicha coalición estaba interesada en extender a la política social un discurso basado en derechos que reconocía los reclamos de autodeterminación de los maoríes, algo que los gobiernos encabezados por el Partido Nacionalista se habían resistido a hacer. No obstante, se sostiene que la estrategia CTG no representó ningún peligro serio para los discursos tradicionales de ciudadanía basados en las necesidades. El proyecto central de esta estrategia era la inclusión social, en donde el problema continuaba encuadrándose en términos de disparidades entre los maoríes y quienes no lo eran.

Este interés en la inclusión social se vio influenciado por el surgimiento de una política basada en una “tercera vía”, especialmente con

bancas electorales maoríes, y dada la posibilidad de formar una coalición con el Partido Nacionalista o el Partido Laborista optó por la primera alternativa, contradiciendo la mayoría de los pronósticos.

el nuevo gobierno laborista de Tony Blair en Gran Bretaña, que sostenía que el mercado por sí solo no podía cubrir las necesidades de los ciudadanos y que el Estado debía invertir en desarrollo social como una forma de lograr la inclusión social (Maharey, 2001a). Los conceptos de inclusión y exclusión social tienen el potencial de ir más allá de la mera distribución de recursos y apuntar a cuestiones estructurales, incluso aquellas que se manifiestan a nivel local, nacional y mundial (Percy-Smith, 2000; Peace, 2001). Así pues, el giro hacia la concentración en el desarrollo social podría considerarse constructivo, ya que incorporaría algunas innovaciones positivas en términos de medición de resultados sociales, y pensaría las cuestiones de política social en términos estratégicos (Ministry of Social Development, 2002a).

Sin embargo, el objetivo de la inclusión social se basó en el supuesto de que el ciudadano “activo” ideal es aquel que participa en la auto-administración, la libre elección y la responsabilidad personal (Rose, 1999). Aquellos que no participan en este tipo de actividad se definen como “excluidos” que necesitan que se les dé forma, se los guíe y moldee de manera que sean capaces de ejercer su libertad individual con responsabilidad, permitiendo así que el gobierno gobierne a la distancia. Las tres iniciativas incluidas en la estrategia CTG que se analizan en el presente artículo reflejan un giro hacia un enfoque de ciudadanía activa, y ayudaron a exponer los atributos y valores de la pertenencia. Esto es así porque todas las iniciativas juntas brindaron un medio técnico para controlar el riesgo que representaba la exclusión de los maoríes para la gobernabilidad efectiva, en tanto cada una de ellas intentó dar forma a la conducta de los maoríes a fin de que se adecuase a los requerimientos morales y políticos destinados a optimizar el desempeño del gobierno y, por ende, incrementar la legitimidad del Estado (Dean, 1999). El enfoque de inclusión social fue así una extensión de la preocupación de la política social tradicional por la pobreza, la deficiencia cultural y la cohesión social descrita anteriormente.

Al representar una primera articulación de este esquema general de política social⁷ orientado a mejorar la inclusión social a través del desarrollo social, resulta evidente que la estrategia CTG no estuvo impulsada por las perspectivas y aspiraciones de los maoríes. El proyecto general CTG incluía una reducida cantidad de iniciativas destinadas específicamente a los pueblos del Pacífico, un grupo poblacional de múltiples dimensiones que creció a partir de las oleadas de migraciones provenientes de las islas del Pacífico luego de la Segunda Guerra

7 El enfoque del desarrollo social no se lanzó oficialmente hasta un año después de la estrategia “Cerrando las brechas”, pero según se desprende de una entrevista realizada a Steve Marie, ministro de Servicios Sociales y Empleo, estaba en elaboración desde noviembre de 1999.

Mundial. Ello indicaba que los maoríes eran vistos simplemente como uno de los muchos grupos desfavorecidos a los que se dirigía la política social, y que el enfoque basado en las necesidades que se encontraba tradicionalmente en el ámbito de los asuntos maoríes permanecía intacto. Las herramientas principales de políticas incluidas en la estrategia –mejoramiento de la eficacia, desarrollo de capacidades y asociación– también se aplicaron en otras carteras del gobierno, o bien en ese mismo momento, o poco tiempo después de la presentación del proyecto CTG (Ministry of Social Policy, 2001)⁸. Como resultado de ello, al gobierno encabezado por los laboristas le resultó fácil dar respuesta a la violenta reacción del público contra el objetivo específico de la estrategia de dirigirse a los maoríes⁹, asignándole a partir de fines de 2000 el nuevo nombre, en términos más generales, de “reducción de desigualdades”.

En esa época no resultaba evidente que la filosofía subyacente a la estrategia era más genérica que específica para los maoríes, porque el objetivo de la inclusión social se expresaba en el mismo lenguaje de la autodeterminación y asociación que los maoríes utilizan para articular sus reclamos de mayor autonomía. Estos dos proyectos se superponen en alguna medida, ya que los maoríes coinciden en que la reducción de las disparidades socioeconómicas entre los maoríes y quienes no lo son debería ser un objetivo fundamental del gobierno (Durie, 2000). Sin embargo, es posible sostener que estas disparidades son síntomas de la desigual relación de poder que existe entre los maoríes y el Estado más que del problema central en sí mismo. Así, si bien al principio la estrategia CTG pareció ser una respuesta importante a las continuas desigualdades de poder existentes entre los maoríes y el Estado, continuó basándose en constructos genéricos de política social conceptualmente incapaces de explicar en forma cabal las causas de la desventaja de los maoríes o las soluciones propuestas por los maoríes, que exigen mayor autodeterminación.

MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DEL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO PARA LOS MAORÍES

La primera parte de la estrategia CTG puso la atención en el mejoramiento de la eficacia del desempeño del gobierno para los maoríes, lo

8 De hecho, pese a la firme percepción de que era una estrategia “maori”, sólo treinta y nueve de las setenta y dos iniciativas ubicadas bajo el título abarcativo “Cerrando las brechas” estaban dirigidas exclusivamente a los maoríes y pueblos del Pacífico (Young, 2000).

9 Este contragolpe, provocado por la oposición política, se avivó con el informe de Chapple (2000) que criticaba el foco en los maoríes de algunas iniciativas de la estrategia CTG, y con la polémica generalizada sobre las disposiciones específicas para los maoríes que se encontraron en la Ley NZPHD del año 2000.

cual al parecer resultaba ser el punto de inicio natural. Durante mucho tiempo los maoríes habían sostenido que la política del gobierno no había resuelto el problema de la disparidad relativa porque no contempló en forma adecuada sus distintas realidades ni sus deseos de mayor autodeterminación. Además, el gobierno electo, encabezado por los laboristas, descubrió que el gasto en programas destinados a los maoríes se había incrementado, pero no se había realizado ninguna evaluación exhaustiva para determinar si en realidad estos eran efectivos y lograban los resultados pretendidos. En un trabajo del gabinete de febrero de 2000 (Office of the Prime Minister, 2000: 5) se señaló que “La falta de información es un enorme impedimento para mejorar la prestación de programas y servicios y abordar las brechas de manera más efectiva”.

Anthony Giddens (1998: 74), un intelectual de la “tercera vía” de Gran Bretaña, sugirió que “[para] conservar o recuperar la legitimidad, los estados sin enemigos deben elevar su eficiencia administrativa”. Haciendo hincapié en “lo que funciona”, el gobierno encabezado por los laboristas apuntó a efectuar una “inversión social” mediante la implementación de iniciativas basadas en evidencias respecto de qué intervenciones pueden en realidad marcar una diferencia para mejorar los resultados (Ministry of Social Development, 2002b). Esto se vio como una forma de responsabilizarse más por los resultados de las políticas y por los departamentos gubernamentales, como así también de alejar a los laboristas de los excesos del neoliberalismo (una ideología que había promovido a mediados de la década del ochenta) y recuperar la confianza del público en el gobierno¹⁰ (Cabinet Committee on Closing the Gaps, 2000; Clark, 2002). Las recientes críticas del “liberalismo avanzado” (Dean, 1999; Rose, 1999) también sugieren que para dominar un problema hay que ser capaz de medirlo y contabilizarlo. Es por ello que la evaluación y las auditorías pueden considerarse un mecanismo central para gobernar a la distancia a través de formas de gobierno indígenas insertadas en las comunidades (Rose, 1999).

Así, si bien los maoríes se constituyeron en un objetivo específico para el énfasis en la eficacia del gobierno, es evidente que ello fue parte de una reorientación más amplia hacia políticas estratégicas e integrales del gobierno basadas en evidencias, que reflejaban, de manera más general, una política cimentada en la “tercera vía” (Maharey, 2001b; Ministry of Social Policy, 2001). El objetivo de mejorar el desempeño del gobierno para los maoríes produjo un importante cambio

10 Dean (1999) sostiene, no obstante, que si bien es posible presentar las auditorías y la evaluación como técnicas para recuperar la confianza, en realidad presuponen, y contribuyen a, una cultura basada en la desconfianza.

en la forma de pensar del gobierno, al alentar más que nunca a los departamentos a rendir cuentas por los resultados obtenidos en relación con los maoríes. Por ejemplo, se incrementaron el financiamiento y las facultades del Ministerio de Desarrollo de los maoríes –Te Puni Kōkiri– para que pudiese controlar la efectividad de los programas sociales para los maoríes. Asimismo, los departamentos ejecutivos y sus jefes poseían más responsabilidades debiendo entregar informes trimestrales y anuales tanto a los maoríes como a los pueblos del Pacífico (Cullen, 2000). Estas iniciativas significaron un avance considerable para el establecimiento de los procesos y sistemas necesarios para medir los resultados, de manera que fuese posible concluir si había mejoras o no. Dado el contexto de escasa capacidad de pensamiento estratégico del gobierno, ello en sí mismo fue un logro fundamental de la coalición encabezada por los laboristas.

Sin embargo, la implementación de las iniciativas de efectividad contempladas en la estrategia CTG adolecía de insuficiente planificación y escasa comunicación entre los distintos sectores del gobierno. El gobierno encabezado por los laboristas también mostró falta de voluntad para corregir el mecanismo de medición de las disparidades que afectan a los maoríes, aun cuando Simon Chapple (2000), economista del Departamento de CTG. Trabajo, publicó un informe criticando el enfoque “étnico” de la estrategia. Si bien promovía una postura personal particular, Chapple identificó correctamente la tendencia de los departamentos del gobierno a utilizar, la mayoría de las veces, indicadores de comparación externos al analizar las cuestiones de disparidad, lo cual generaba que la diversidad entre los grupos “maoríes” y los “no maoríes” se subestimara (Durie, 1998). En lugar de abordar en forma cabal esta controversia, la coalición encabezada por los laboristas se puso a la defensiva y, luego de debates adicionales sobre este y otros aspectos de la estrategia, abandonó la consigna basada en *Closing the Gaps* en un intento por desviar la atención del público de los asuntos maoríes (Baehler, 2002).

Esto pone en tela de juicio el nivel de compromiso del gobierno encabezado por los laboristas con la búsqueda de mejores resultados para los maoríes en comparación con una mejor rendición de cuentas y menores costos en los programas de política social en general. Algunos comentaristas (por ejemplo Elwood, 2003; Marston y Watts, 2003; Nutley et al., 2003) han remarcado que las políticas basadas en evidencias pueden ser muy limitadas, si se entiende que esos datos conforman una herramienta neutral y objetiva, en lugar de estar impulsada por intereses políticos. Sin embargo, resultaba más esencial la suposición de que no había nada de malo en que las organizaciones gubernamentales dejaran a las comunidades maoríes de lado en gran medida en la definición de resultados, el desarrollo de políticas

y el proceso de evaluación de políticas y programas cuyo objetivo era otorgarles beneficios.

La opinión de los maoríes estaba representada a través del aporte del Te Puni Kōkiri al proceso de desarrollo de políticas. Los datos recogidos en las entrevistas sugieren que la plataforma electoral de políticas para los maoríes (Partido Laborista, 1999a) sobre la cual se basaba, superficialmente, la estrategia CTG había sido elaborada por un grupo de afiliados maoríes del Partido Laborista. Sin embargo, en términos generales ni las iniciativas destinadas a la eficacia ni la estrategia CTG fueron iniciadas por las comunidades maoríes ni estuvieron sujetas a su consulta. Tariana Turia, ministra adjunta de asuntos maoríes, sugirió que los puntos débiles que se generaron por esa falta de aportes de los maoríes no se habían resuelto cuando el gobierno encabezado por los laboristas se embarcó en su segundo mandato en el año 2002. Al opinar sobre el informe de una investigación sobre los niveles de vida de los maoríes más ancianos, Turia (2002: 2) manifestó lo siguiente:

El informe pretende fomentar un debate sustentado por información y conducir hacia una política basada en evidencias “sobre la situación de los maoríes (en su carácter de *tāngata whenua*)¹¹, así como de quienes no pertenecen a ese grupo étnico”. Creo que ello no es muy probable dado que el estudio no refleja los paradigmas del *tāngata whenua*, ni las posturas mundiales [...] Considero que los métodos de sondeo social y los datos estadísticos tradicionales forman parte de un paradigma de investigación colonial que no reconoce la dimensión del *whānau* incluida en los estilos de vida de los maoríes. Se requieren nuevas metodologías de investigación y evaluación para captar la experiencia del *tāngata whenua en su totalidad*.

En el corto plazo, es probable que las limitaciones relacionadas con las iniciativas de eficacia estén vinculadas al deseo de no dificultar aún más el establecimiento del enfoque basado en resultados dentro del sector gubernamental, y con la intención de evitar provocar algún otro revés contra el gobierno encabezado por los laboristas y los maoríes. Se podría sostener que esta fue tan sólo una primera fase del proceso más amplio tendiente a mejorar los resultados para los maoríes, en donde se incluirían los valores apropiados de los interesados y sus aportes a medida que el gobierno ganara más experiencia y el enfoque basado en resultados se arraigara en las estructuras burocráticas. De hecho, en el año 2002 el Te Puni Kōkiri comenzó una importante investigación (Durie et al., 2002), que dio nacimiento al *Te Ngāhuru*, un esquema inte-

¹¹ Literalmente significa “pueblo de la tierra”, pero con frecuencia se utiliza para referirse a los maoríes en su calidad de pueblo autóctono o habitantes indígenas de Nueva Zelanda.

grado y holístico de resultados para los maoríes. Este esquema intentaba complementar las mediciones de resultados genéricos con aquellas centradas solamente en los maoríes (Durie et al., 2002).

La declaración de intención más reciente del Te Puni Kōkiri (2003) sin duda parece haber estado influenciada por el pensamiento subyacente a este esquema de resultados, pero no adoptó toda la variedad de derivaciones que el mismo planteaba. El Te Puni Kōkiri (2003), concentrado en el desarrollo del *whānau* a nivel local y la definición de su resultado final en relación con el desarrollo social, económico y cultural, siguió eludiendo las desigualdades de poder más amplias que existían entre los maoríes y el Estado a nivel nacional. Por lo tanto, la importancia que el *Te Ngāhuru* le daba a la autonomía (*tinu rangatira-tanga*) como factor determinante de los resultados positivos para los maoríes y como resultado en sí mismo no se equiparó (Durie et al., 2002). Transcurridos tres años de la presentación de las iniciativas de eficacia, no se había planteado ningún desafío significativo contra el supuesto fundamental de que los departamentos del gobierno seguirían rindiendo cuentas ante los dirigentes políticos de turno, en lugar de hacerlo ante los mismos maoríes, por su eficaz desempeño a favor de este último grupo. Ello demuestra la forma en que los discursos de resistencia de los indígenas pueden haberse incorporado a la labor del gobierno, aunque reinterpretados o enmendados, de manera que no representasen una amenaza para sus agendas o sus facultades.

Tal ejemplo pone de relieve que los valores y los aportes de los maoríes nunca deberían haberse considerado elementos “accesorios”. En cambio, se debería haber buscado su adecuada participación desde las etapas iniciales de planificación hasta las etapas de implementación de toda iniciativa del gobierno a su favor. Existe un creciente interés por parte de los maoríes en la aplicación de un esquema de *Kaupapa Māori* (literalmente, agendas de los maoríes) en el contexto de las políticas públicas para alcanzar este objetivo. El enfoque centrado en los maoríes, desarrollado a partir de sus inquietudes, pone gran énfasis en el lema de “ser un maorí y actuar como tal” como parte crucial de las actividades de investigación, de manera que la totalidad del proceso de estudio refleje las actitudes y las tradiciones de esa población (Cunningham, 1998; Smith, 1999). Dada la competencia entre las agendas burocrática y política, que dificulta la elaboración de estrategias dentro de las instituciones tradicionales (incluido el Te Puni Kōkiri centrado en los maoríes), resulta poco probable que tal esquema se pueda implementar en forma total sin una mayor autonomía y un mayor control.

Es posible que las iniciativas de eficacia hayan resultado “eficaces” para el gobierno encabezado por los laboristas, al permitir el rastreo de gastos y el control temporal del riesgo que representaba la desventaja de los maoríes. La mayor atención a los resultados de los

maoríes sin duda ofreció a ese gobierno las herramientas para ejercer un mayor control y monitoreo de los fondos destinados a tales asuntos, y en consecuencia incrementó la posibilidad de ejercer una mayor manipulación política. No obstante, al seguir centrándose en agendas gubernamentales relacionadas con el control y la legitimidad, las iniciativas de eficacia no resultaron “eficaces” para responder a las demandas de los maoríes de más oportunidades para ejercer su autodeterminación en cuestiones que les preocupaban específicamente. Tal como se demuestra en la siguiente discusión sobre el desarrollo de capacidades, la rama de la estrategia *Closing the Gaps* correspondiente al desarrollo de los maoríes tampoco logró ese objetivo, a pesar de la retórica que sugería lo contrario.

DESARROLLO DE CAPACIDADES

El concepto de desarrollo de capacidades ha sido un componente común de los modelos de desarrollo promovidos por los pueblos indígenas como una forma de fortalecer la capacidad de las comunidades indígenas de ejercer la autodeterminación.

La necesidad de desarrollar la fortaleza cultural, económica y política de los pueblos indígenas ha sido un eje central de esta interpretación del desarrollo de capacidades por parte de dichos pueblos (Loomis, 2000a; 2000b). En Nueva Zelanda, la coalición encabezada por los laboristas elaboró iniciativas para el desarrollo de capacidades en todo el sector gubernamental luego de las elecciones de 1999, y asignó fondos específicos (113 millones de dólares a lo largo de cuatro años) para las iniciativas dirigidas a los maoríes (Horomia, 2000). La retórica política sugería que el desarrollo de capacidades era una respuesta a los deseos de los maoríes de conseguir autodeterminación y forjar una mejor relación con el Estado (Office of the Minister of Māori Affairs, 2000a). De hecho, Parekura Horomia, ministro de Asuntos Maoríes (2000), promovió, de manera un tanto presuntuosa, el desarrollo de capacidades como “una nueva era de asociación” en el desarrollo de los maoríes y como un aspecto que tenía “el potencial de remodelar la Nueva Zelanda que todos conocían” (Horomia en Te Puni Kōkiri, 2000b: 1).

Se argumenta que el desarrollo de capacidades, según la interpretación que adoptó el gobierno encabezado por los laboristas, fue más limitado en cuanto a su alcance que el concepto tal como lo promovían los pueblos indígenas, por dos razones relacionadas. En primer lugar, según los maoríes el desarrollo de capacidades no incorporaba el nivel de autonomía financiera y política que es el eje central de los modelos indígenas. Hacia el año 2002, se asignaron 17,1 millones de dólares a 1.897 postulantes (Horomia y Turia, 2002). Sin embargo, las 565 solicitudes recibidas durante el primer año requerían un total de 34

millones de dólares y el Te Puni Kōkiri sólo contaba con 9,2 millones de dólares para asignar¹².

Como resultado de ello, muchas comunidades recibieron sumas de dinero muy reducidas (aproximadamente entre 2 mil y 5 mil dólares). Según lo indicó el jefe de una organización no tribal maorí, esto significaba que si bien la cantidad de dinero que ingresaba parecía ser muy grande, al desglosarla no era nada. Asimismo, dos importantes líderes maoríes coincidieron en que el desarrollo de capacidades en su mayoría financiaba a los comités para que se sentaran a charlar sobre el desarrollo de capacidades, sin que ello significara mucha acción a nivel de las comunidades maoríes.

El hecho de recibir fondos para el desarrollo de capacidades también dejaba a las comunidades maoríes sujetas a la reglamentación del Estado, ya que se les exigía que cumplieren importantes requerimientos en términos de rendición de cuentas y control (Te Puni Kōkiri, 2000c). Así, los fondos destinados al desarrollo de capacidades dependían de la buena voluntad del gobierno y estaban ligados a sus objetivos, aun cuando estos últimos por momentos se superpusiesen con los de algunas comunidades maoríes. Cabe señalar que hubo una iniciativa para la generación directa de recursos que brindó mayor flexibilidad y un nivel más elevado de autonomía. En el año 2001, la coalición encabezada por los laboristas anunció la generación directa de recursos que, con un monto de 15 millones de dólares en el transcurso de tres años, sería un medio a través del cual las comunidades maoríes podrían acercarse directamente al Te Puni Kōkiri con soluciones innovadoras, y solicitar financiamiento para su desarrollo (Horomia y Turia, 2001). El gabinete tardó en dar su aprobación para la generación directa de recursos y, tras modificar los planes para su implementación, la postergó hasta 2002/2003 (Te Puni Kōkiri, 2002b). El fondo para la generación directa de recursos también resultaba un tanto escaso después de dividirlo entre una gran cantidad de organizaciones en un lapso de tres años, y uno de los entrevistados lo describió manifestando que era “una ambulancia colocada al pie de un acantilado” más que una gran oportunidad para obtener autonomía y control.

Además de estas limitaciones financieras, ni el desarrollo de capacidades ni la generación directa de recursos ofrecían el nivel de autonomía política que se encontraba en los modelos de desarrollo propuestos por los indígenas. Un funcionario del Te Puni Kōkiri señaló que el organismo estaba apoyando, alentando y fortaleciendo de manera mucho más abierta las formas de gobierno de las comunidades mao-

12 Entre 2001 y 2002 se asignó una suma adicional de 9,3 millones de dólares, pero la misma descendió a 8,6 millones en el período 2002-2003 (Te Puni Kōkiri, 2002b).

ríes, pero que se evitaba hacer referencia al “desarrollo político” o “*tino rangatiratanga*” porque ello generaba resistencia al trabajo del ministerio. Por ejemplo, el Tesoro –principal asesor del gobierno en asuntos económicos y financieros– reaccionó enérgicamente a un trabajo de la Oficina del Ministerio de Asuntos Maoríes (Office of the Minister of Māori Affairs, 2000b: 7) en donde se insinuaba que el desarrollo de capacidades financiaría “iniciativas políticas en las comunidades [maoríes]”. El Tesoro recomendó poner más énfasis en la evaluación, de manera que se pudiese controlar el financiamiento otorgado para el desarrollo de capacidades en función de su efectividad para el logro de los objetivos del gobierno. En este contexto, el objetivo central del desarrollo de capacidades se concebía como la mejora en la eficiencia y eficacia de los servicios sociales financiados por el gobierno que brindaban los proveedores maoríes.

Pero existe una segunda razón importante por la que la versión del desarrollo de capacidades del gobierno de coalición nunca podría haber impulsado plenamente la autodeterminación de los maoríes, ni siquiera en el caso de haber contado con un mayor respaldo financiero y político. Se había basado en la noción de empoderamiento de las comunidades contemplada en la tercera vía, pero también tenía limitaciones conceptuales. Como se indicó anteriormente, el desarrollo de capacidades es una de las soluciones centrales de las políticas públicas dentro del repertorio de la inclusión social. Steve Maharey, ministro de Servicios Sociales y Empleo, y el principal pensador de la “tercera vía” del Partido Laborista, manifestó en una entrevista que la noción de desarrollo de capacidades refleja la tendencia de los gobiernos de la “tercera vía” a apartarse de un partido social-demócrata tradicional, en donde el Estado es el mecanismo de acción y postular que el Estado es un *facilitador* para que las personas hagan cosas por sí mismas. Los gobiernos de la “tercera vía” han reconocido que las comunidades albergan importantes conocimientos sobre las necesidades y las capacidades locales y cuentan con la flexibilidad para cubrir diversas carencias y la motivación para movilizar recursos y energías que van más allá de lo que el interés personal comercial y las normas del gobierno pueden lograr (Harris y Eichbaum, 1999). Ya hemos señalado que los gobiernos mostraron interés por adoptar las formas de gobierno indígenas que les permiten gobernar a la distancia. En consecuencia, buscaron desarrollar las capacidades de las comunidades locales de manera que se les otorgue poder para resolver los problemas (Clark, 2000; 2001).

El desarrollo de capacidades planteado por los maoríes estaba impulsado por este mismo deseo de empoderamiento de las comunidades subyacente a las iniciativas más generales. Sin embargo, si bien es probable que haya algún tipo de superposición en las actividades que se realizan para conseguir el empoderamiento de las comunidades y

otorgar autodeterminación a los maoríes, las filosofías subyacentes son muy diferentes (Jenkins y Jones, 2000). Servian (1996) ha señalado que el término “empoderamiento” puede tener numerosas definiciones, muchas veces contradictorias, pero a menudo se refiere a quienes ocupan un cargo de autoridad y conceden facultades o cubren las necesidades de quienes no tienen ningún poder. Al suponer que las comunidades no tienen suficiente poder y necesitan que se les otorguen facultades para disminuir la exclusión social, el objetivo del empoderamiento, por tanto, complementa la concepción tradicional de los gobiernos neoce-landeses, que percibía a los maoríes como pueblos con deficiencias culturales (James, 1999).

El desarrollo de capacidades, por lo tanto, es un ejemplo de cómo el gobierno autoriza a las comunidades maoríes a asumir más responsabilidades y compromisos de rendición de cuentas con el objetivo de cubrir sus propias necesidades, pero sólo en un nivel que no represente una amenaza para el *statu quo* político, puesto que continúa definiéndolos simplemente como grupos de ciudadanos desfavorecidos. Por lo tanto, si bien el discurso del empoderamiento de las comunidades puede haber tenido su origen en un lenguaje de resistencia y crítica, se transformó en un hábil argumento mediante el cual los funcionarios del gobierno crearon un conjunto de condiciones que les exigían a los pueblos maoríes actuar como ciudadanos activos, pudiendo aquel cumplir sus propios objetivos de manera más efectiva (Rose, 1999; Dean, 1999).

Eso contradice la noción de la autodeterminación de los maoríes, basada en el supuesto de que ellos ya gozan de autoridad (en su calidad de “pueblos originarios” y en virtud del Artículo 2 del Tratado redactado en maorí)¹³, aunque su capacidad para ejercerla haya sido reducida. Como se señaló anteriormente, no existe ningún medio a través del cual se exprese el *tino rangatiratanga*. Sin embargo, se han generalizado las demandas de un mayor reconocimiento por parte del gobierno de este poder existente mediante la transferencia de autoridad sobre la toma de decisiones y el control sobre los recursos. Dicha situación podría llegar a suponer cambios estructurales significativos dentro de los ordenamientos institucionales existentes a nivel local, regional y nacional, y evidentemente produce un resultado diferente al que pretendía lograr la iniciativa basada en el desarrollo de capacidades de los maoríes planteada por el gobierno encabezado por los laboristas.

Loomis (2000a) ha sostenido que si el desarrollo de capacidades hubiese estado verdaderamente relacionado con un desarrollo basado en la autodeterminación, los maoríes habrían estado estimulados para

13 Existen versiones en inglés y en maorí del Tratado de Waitangi. Las mismas brindan traducciones incongruentes de los tres artículos que el documento contiene.

formular sus propias medidas del éxito. Tales medidas podrían haberse basado en el esquema de resultados del *Te Ngāhuru* tratado anteriormente, o en un “Índice del *Tino Rangatiratanga*” desarrollado por un grupo de egresados de la escuela de desarrollo de los maoríes y pueblos del Pacífico de la Universidad de Waikato que identificaba siete criterios para el gobierno basado en la autodeterminación y el desarrollo de los indígenas¹⁴ (Loomis, 2000a). Tanto el esquema como el índice desarrollados por los maoríes colocan la autonomía política a nivel local, regional y nacional como eje central del desarrollo maorí.

No obstante, la iniciativa basada en el desarrollo de capacidades planteada por el gobierno encabezado por los laboristas fue diseñada, reglamentada y monitoreada por ellos y estuvo sujeta a sus necesidades e intereses políticos (Te Puni Kōkiri, 2000c). Pese a toda la retórica relacionada con el empoderamiento y el derecho de autonomía, el desarrollo de capacidades no produjo avances significativos hacia una mayor autodeterminación para los maoríes en el nivel local más básico, ni tampoco intentó seriamente que las autoridades nacionales rindieran más cuentas a las comunidades maoríes.

Como resultado de ello, Loomis (2000a: 22, cursivas en el original) señaló en ese entonces lo siguiente:

La iniciativa para el desarrollo de capacidades que actualmente plantea el gobierno al parecer reconoce la importancia de la autodeterminación de los maoríes, pero aparentemente ignora la diferencia estratégica entre la reducción de las desigualdades por parte del *gobierno* y el logro del desarrollo propio por parte de los *maoríes* a través del autogobierno.

Impulsado por el deseo del gobierno de reducir los riesgos y los costos de una mayor autogestión maorí, el desarrollo de capacidades no promovió la autodeterminación de los maoríes en todos los niveles de gobierno. La siguiente sección trata la idea de asociación, y se basa en el argumento de que la negociación de un acuerdo de poder compartido en donde los maoríes pudiesen ejercer un mayor nivel de autogobierno

14 Se enumeraban los siguientes elementos: identidad cultural, valores y protocolos; el pueblo es la guía del proceso y los objetivos de desarrollo; el gobierno, en especial las decisiones sobre la titularidad y la gestión del desarrollo, se encuentra bajo el control final de los miembros de la tribu, nación, organización o comunidad; todos los miembros o comunidad se benefician en forma equitativa con el proceso y los resultados del desarrollo; la organización, tribu o comunidad goza de una relativa autosuficiencia económica en lugar de desventaja y dependencia; la tribu, nación o comunidad es propietaria de, o tiene acceso a, los recursos necesarios para lograr un desarrollo sostenido; todos los *tāonga* [tesoros o aspectos preciados de la sociedad maorí] y recursos de la tribu, nación o comunidad son conocidos por ella, se le reconocen sus derechos, y los procesos están listos para monitorearlos, protegerlos y/o utilizarlos para las generaciones actuales y futuras (Loomis, 2000a: 38).

nunca estuvo contemplada en la agenda del gobierno encabezado por los laboristas.

ASOCIACIÓN

El término *asociación* por lo general implica un diálogo de apoyo mutuo mediante el cual se comparte el poder entre iguales (Morton y Gibson, 2003). Sin duda, los pueblos indígenas han intentado que las relaciones entre ellos y el Estado puedan encuadrarse dentro del concepto de asociación. En las demandas de los indígenas para lograr la asociación, normalmente se articulan el deseo de contar con poder de decisión en todos sus asuntos y el de generar un diálogo con el Estado sobre cuestiones de interés mutuo. En este contexto, la asociación, al estar relacionada con el gobierno de todo aquello que fuese indígena en lugar de simplemente contemplar la participación o la representación de los indígenas, es un resultado por derecho propio (Morton y Gibson, 2003).

En Nueva Zelanda el término reverbera con un sentido aún más profundo, porque los maoríes han argumentado durante mucho tiempo que el Artículo 2° del Tratado de Waitangi, en su versión en maorí, especifica que los derechos de autodeterminación de los maoríes nunca se extinguieron, y que la intención del Tratado era ser la base para una asociación continua entre los maoríes y el Estado. Desde mediados de la década del ochenta los gobiernos neocelandeses han aceptado cada vez más que, si bien es posible que no haya habido una asociación como tal originalmente en el momento de firmar el Tratado, parece evidente que los signatarios maoríes mostraron mucho entusiasmo por establecer una relación activa con la corona británica y su pueblo (Durie, 1991). El interrogante de cómo y en qué medida se podría llegar a expresar tal asociación continuó siendo tema de debate al iniciarse el siglo XXI. Pero la retórica política utilizada antes de las elecciones de 1999 y para promocionar inicialmente la estrategia *Closing the Gaps* insinuaba que el gobierno electo estaba dispuesto a reconocer que la única relación que los maoríes tenían con el Estado debiera reflejarse en la política social.

Sin embargo, se sostiene que las iniciativas implementadas como parte de aquella estrategia se basaban en la interpretación más limitada de asociación que empleaban los gobiernos de la “tercera vía” en su búsqueda de lograr inclusión social. En ese contexto, la asociación se define como un medio o proceso funcional empleado para obtener mejores resultados –mayor inclusión social– que se combina con la consulta y la participación (Morton y Gibson, 2003). De esta manera, las autoridades encabezadas por los laboristas utilizaron el término al referirse al sector del gobierno que “apoyaba la idea de tener comuni-

dades más fortalecidas para el moldeamiento y la coordinación local de la prestación de servicios” y “mayor participación de la comunidad en el diseño y la entrega de políticas y servicios” (Maharey, 2000; Ministry of Social Policy, 2001).

Si bien sin duda se hablaba del Tratado y de la relación emanada de él, la estrategia CTG se basó en esta interpretación de asociación que empleaba la corriente de la tercera vía en lugar de tomar la articulada por los maoríes y otros pueblos indígenas. O'Malley (1996) subraya que al apropiarse de los discursos indígenas para lograr los fines perseguidos por los gobiernos, los responsables de formular las políticas a menudo “interpretan” dichos discursos ignorando aspectos que son “incomprensibles”, pensando en las prácticas como si se encontrasen dentro de una cultura familiar más que en una cultura “extraña”, y otorgando importancia según prioridades familiares más que prioridades “extrañas”.

En el contexto de la estrategia CTG, esa situación provocó que la asociación fuese interpretada de manera que el gobierno continuase siendo el “socio mayoritario” dentro de la relación establecida en virtud del Tratado y fuese quien decida el lugar y el momento en que la misma se implementaría. Además, si bien la coalición encabezada por los laboristas reconocía que era conveniente implementar la consulta y la participación de los maoríes, no cabía ninguna duda de que ambos procesos tendrían lugar dentro de las instituciones y mecanismos dominantes más que en los paralelos, o bien que las nociones tradicionales de soberanía absoluta permanecerían intactas.

En su intento por combinar las diversas iniciativas contempladas en la estrategia CTG con un esquema de asociación basado en principios del Tratado de Waitangi, la Ley de Salud Pública y Discapacidad de Nueva Zelanda (NZPHD por su sigla en inglés) del año 2000 ilustra tales afirmaciones. El propósito fundamental de esa ley era derogar la Dirección de Financiamiento de la Salud creada bajo un gobierno encabezado por el Partido Nacionalista, y sustituirla con veintiún Juntas de Salud de Distrito (DHB por su sigla en inglés) que actuarían como organismos rectores de los hospitales del país. Giddens (1998: 76) considera que “mejorar la democracia” es otra forma de la gestión de riesgos para garantizar la legitimidad en “estados sin enemigos”.

Por cierto, el Partido Laborista (1999b: 4) había prometido antes de las elecciones que “recuperaría la autoridad moral del sistema [de salud]” mejorando la democracia en esta área, y había prometido asimismo (1999a: 6) una representación “justa” para los maoríes en los organismos creados por ley y demás organismos del gobierno y juntas asesoras como una forma de mejorar la “participación de los maoríes en la democracia”. Como resultado, la ley NZPHD hacía referencia directa al Tratado de Waitangi (sentando un precedente en

cuestiones de legislación de la política social)¹⁵, exigía que cada junta de salud de distrito mantuviese relaciones de asociación con el “*mana whenua*” (pueblo que habitualmente ejercía el poder en un área particular)¹⁶, y garantizaba dos cargos en dichas juntas para representantes maoríes. Estas disposiciones legales, promocionadas en términos del Tratado y de asociación, insinuaban que se les había otorgado gran autoridad a los maoríes.

Sin embargo, al considerar que el poder era la participación, el tener una voz o el estar representado en un contexto de administración o gestión descentralizada, el gobierno encabezado por los laboristas al parecer lo entendía como algo pasible de ser medido y distribuido, en lugar de entenderlo como un conjunto de relaciones entre grupos de la sociedad (Servian, 1996; James, 1999). Young (1990) argumenta que, dado que el poder es una relación y no una cosa, no puede distribuirse. Si bien el ejercicio del poder a veces puede depender de la posesión de determinados recursos, estos últimos no constituyen el poder en sí mismo. El poder, en todo caso, consiste en una relación entre quienes lo ejercen y aquellos sobre los cuales se lo ejerce. Al considerar al poder como una mercancía a ser distribuida, no se contemplan los fenómenos culturales de la dominación y opresión que sufren los maoríes.

Así, si bien los dos cargos que se garantizaban a los maoríes en cada una de las veintiún juntas de salud de distrito fueron una medida importante, no lograron dar cuenta del hecho de que era poco probable que dichos representantes ejercieran un gran poder en un contexto que en todos los demás aspectos refleja los valores y las normas del grupo mayoritario. La “participación en la democracia” por parte de los maoríes se vio dificultada por lo que Tully (1999: 172) denomina “reglas de reconocimiento”, que incluyen los tipos de conocimiento, formas de conducta típicas, y las relaciones de poder que rigen las negociaciones entre los ciudadanos y los gobiernos. En este caso, dichas reglas incluían la aceptación del carácter de “socio mayoritario” del gobierno encabezado por los laboristas, que conservaba la facultad de designar cuatro miembros para las juntas de salud de distrito, de los cuales dos serían maoríes si ninguno resultaba electo (Office of the Minister of Health, 2000). Puesto que en el año 2001 sólo cuatro miembros maoríes habían logrado ser elegidos para ocupar cargos en las veintiún juntas compuestas por once personas que había en todo el país, el gobierno de coalición conservó pues un considerable control sobre las personas

15 Se ha hecho referencia al Tratado de Waitangi en otros tipos de leyes. Entre ellas se destaca la Ley de Empresas Estatales de 1986.

16 Esta cláusula particular se elaboró sin consultar, y aparentemente privilegiaba a las organizaciones tribales por sobre las pan-maoríes, y por ende desató un gran debate en las comunidades maoríes.

que aprobaba (o desaprobaba) como candidatos adecuados para ocupar cargos en las juntas (Ministry of Health, 2001).

La referencia al Tratado –y por ende a la relación única que existía entre los maoríes y la corona– en las leyes de salud tampoco modificó radicalmente la preocupación que desde hacía mucho tiempo tenía el gobierno en relación con la relativa disparidad de los maoríes. La interpretación que la coalición encabezada por los laboristas le daba al Tratado en realidad priorizaba las necesidades de los maoríes como ciudadanos por encima de sus derechos en tanto socios. Esta situación era posible porque había versiones del Tratado de Waitangi en inglés y en maorí, cada una de ellas formada por tres artículos. El Artículo 2° del Tratado en su versión en maorí garantizaba a los maoríes la posesión permanente del *tino rangatiratanga* para equilibrar el *kāwanatanga* (gobierno) otorgado a la corona británica en el Artículo 1°. Según la interpretación que los maoríes contemporáneos le dan normalmente al Artículo 2°, sus derechos a la autodeterminación no se han extinguido, y los jefes signatarios esperaban continuar gobernando por sí mismos, aunque sí habían cedido a la corona británica el derecho de gobernar a todos los colonos presentes y futuros. En la versión en inglés del Tratado, sin embargo, el término *kāwanatanga* del Artículo 1° se tradujo como “soberanía”, lo cual implicaba que sólo la corona británica tenía la facultad de gobernar, y limitaba la noción del *tino rangatiratanga* a una forma de derecho de propiedad. Un tercer artículo, que era prácticamente similar en las versiones en maorí y en inglés del Tratado, garantizaba a los maoríes los mismos derechos que a los ciudadanos británicos.

El Artículo 3° del Tratado fue el foco de interés para el gobierno encabezado por los laboristas. Al colocar a los maoríes como ciudadanos desfavorecidos y excluidos en lugar de considerarlos pueblos soberanos, era posible creer que el gobierno estaba cumpliendo sus obligaciones en carácter de socio del Tratado, al mismo tiempo que mostraban los límites de la participación oficial en los asuntos maoríes. Paralelamente las demandas de los maoríes (Hancock, 1999) se centraban en: i) alcanzar un mayor control sobre la salud de su pueblo (lo cual incluía financiamiento, criterios, gestión y prestación de servicios), ii) aumentar su responsabilidad y iii) lograr una mayor participación en la elaboración de herramientas de medición y referentes para mejorar la salud de los maoríes. Como resultado de ello, los maoríes sin duda obtuvieron algunos beneficios importantes a partir de la implementación de un acuerdo de asociación más funcional basado en la “tercera vía”, pero no se logró concretar la posibilidad de una asociación basada en una relación de poder compartido.

Al situar el debate sobre los maoríes y la política social dentro un discurso de ciudadanía (correlacionándolo con el Artículo 3°), el gobierno encabezado por los laboristas optó por adoptar una postura

similar a la del gobierno anterior encabezado por los nacionalistas en la década del noventa. Sin embargo, se argumenta que el discurso de la inclusión social adoptado por el gobierno encabezado por los laboristas hizo que esta postura causase muchas más perturbaciones en el siglo XXI. El objetivo de la inclusión social es eliminar la exclusión, la cual se considera un resultado inherentemente negativo. Si bien las políticas se han enfocado en gran medida en formas involuntarias de exclusión que se manifiestan en pobreza y marginación, un objetivo subyacente también fue desalentar la exclusión voluntaria. Las entrevistas de trabajo a beneficiarios de asistencia social ha sido el intento más explícito para combatir este último tipo de exclusión de la fuerza laboral (Percy-Smith, 2000).

De tal forma, las iniciativas cuyo objetivo era mejorar la participación democrática también intentaron fomentar el retiro de los grupos más acomodados de las instituciones públicas y de otros ámbitos de la sociedad. De hecho, Giddens (1998: 105) ha señalado que: “La exclusión en el nivel superior no sólo constituye la misma amenaza para el espacio público, o la solidaridad común, que la exclusión en el nivel inferior sino que se encuentra informalmente vinculada con ella y la limitación de la exclusión voluntaria de las elites es el eje central para crear una sociedad más inclusiva a partir del nivel más bajo”. Por esta razón, una de las características principales de lo que el gobierno encabezado por los laboristas denominó ciudadanía activa era la participación social (por ejemplo, a través del voluntariado o la participación en los procesos democráticos) de todos los ciudadanos.

Barry (1998) señala que deberíamos tener nuestras dudas respecto de la naturaleza “voluntaria” de la autoexclusión toda vez que la retirada de la participación tradicional ocurra en el contexto de la discriminación y la desigualdad, que por cierto es el caso en lo que respecta a los pueblos indígenas. La percepción de que toda forma de autoexclusión es inherentemente perjudicial para la sociedad posee enormes consecuencias para los pueblos indígenas que desean obtener mayores niveles de autodeterminación a través de formas paralelas de desarrollo. Tal como se señaló anteriormente, no fueron comunes las demandas para lograr una exclusión separatista basada en un estado maorí escindido, pero muchas propuestas planteadas por los maoríes reconocen los beneficios obtenidos como consecuencia de formar parte de un Estado único más amplio, y al mismo tiempo proponen una forma de exclusión estratégica que permita un mayor nivel de autonomía para los maoríes a través de mecanismos de desarrollo paralelos.

El gobierno encabezado por los laboristas no efectuó ningún comentario específico sobre dichas propuestas, pero al basarse en un enfoque de desarrollo social cuyo objetivo era la inclusión social, la estrategia CTG actuó como un marco conceptual dentro del cual no se

concebía que la “nueva era de asociación” requiriese excluir a los maoríes de la corriente dominante.

CONCLUSIÓN

En el presente artículo se ha argumentado que la estrategia *Closing the Gaps* (“Cerrando las brechas”) continuó concibiendo la relativa desventaja socioeconómica de los maoríes como el problema clave de las políticas de asuntos maoríes, y siguió considerando que la solución era la integración de estos y otros grupos desfavorecidos al mercado laboral y a la sociedad dominante. Sin duda el análisis de la estrategia CTG y sus tres iniciativas principales –cuyo objetivo era mejorar la eficacia del desempeño del gobierno para los maoríes, desarrollar las capacidades maoríes y fomentar la asociación– brindó algunas oportunidades importantes para los maoríes. Pero estas se vieron limitadas por debilidades conceptuales que no fueron del todo obvias, debido a que en ocasiones el lenguaje utilizado por los maoríes para promover una mayor autodeterminación se superpuso con el adoptado por la coalición encabezada por los laboristas para fomentar un enfoque de desarrollo social en la política social.

Fue este enfoque genérico, que apuntaba a mejorar la inclusión social, el que impulsó la estrategia CTG. Más allá de qué tan genuinas fuesen las intenciones de los políticos o funcionarios específicos, las iniciativas de la estrategia no tenían la capacidad, desde un punto de vista conceptual, de abordar las desiguales relaciones de poder entre los maoríes y el Estado que causan y hacen perdurar las disparidades socioeconómicas. Al no brindar un espacio conceptual para un proceso de poder compartido dentro un ordenamiento legal y gubernamental común, la estrategia no consideró las necesidades únicas y los derechos de los maoríes en su carácter de pueblos indígenas y socios en virtud del Tratado. En su lugar, los intentos por incluir a los maoríes alentaron la integración de la diferencia en las instituciones tradicionales como forma de incrementar la cohesión social y mantener la legitimidad del Estado. En el siglo XXI, este objetivo de integración no se vio impulsado por un deseo manifiesto por parte del gobierno de coalición de extinguir la cultura maorí; de hecho, hubo un apoyo explícito para conservarla (Partido Laborista, 1999a). La repetida frase de que la inclusión y cohesión social eran necesarias como “componente esencial para una economía en crecimiento e innovadora” (Clark, 2002: 10) implicaba que una de las búsquedas clave era un tipo de asimilación corporativa que posiblemente mejorase la integración de los maoríes en el mercado laboral tradicional y la economía global.

Este resultado demuestra que las soluciones de la política social para pueblos indígenas como los maoríes no deben basarse en cual-

quier discurso conceptual. La adopción mayoritaria del racionalismo económico neoliberal ya ha demostrado esta lección en Nueva Zelanda, ya que los efectos negativos de la desregulación, la corporativización y la privatización afectaron a los maoríes en forma desproporcionada en comparación con los no maoríes (Te Puni Kōkiri, 2002a). Es necesario que las políticas presten mucha atención a los discursos alternativos que ofrecen los pueblos indígenas.

Con los años, los maoríes han perfeccionado uno de esos discursos basado en la noción del *tino rangatiratanga*, que refleja el contexto histórico y cultural específico de Nueva Zelanda. Dicho discurso abarca una serie de propuestas a nivel local, regional y nacional que son tan diversas como las comunidades maoríes mismas. Por ejemplo, este artículo ha resaltado la forma en que los indicadores de resultados para los maoríes que representan el *tino rangatiratanga* se podrían aplicar en el contexto de las políticas actuales. La implementación de un modelo “*de financiamiento*” en el contexto de los servicios sociales también permitiría a los prestadores maoríes tener mayor autonomía, al tiempo que las instituciones paralelas en áreas de políticas particulares y/o a nivel político ofrecerían a esos pueblos el nivel de aportes de ideas y control que han buscado desde hace mucho tiempo para el desarrollo de soluciones basadas en políticas a los problemas de los maoríes. Subyace a esas diversas propuestas la suposición de que un mayor nivel de autodeterminación de los maoríes sobre todos sus asuntos mejoraría el bienestar de estas comunidades a largo plazo. Sin duda, las evidencias brindadas en otros artículos incluidos en este volumen indican que un mayor nivel de autodeterminación indígena puede ser la única solución real para el objetivo que el gobierno encabezado por los laboristas autodefinió como *Closing the Gaps* (“Cerrando las brechas”) y que implica la erradicación de la pobreza y de las diferencias entre maoríes y no maoríes.

No obstante, la estrategia CTG constituye el ejemplo más reciente de la política gubernamental de Nueva Zelanda que intentó sepultar y neutralizar la resistencia indígena importando elementos de un discurso indígena al gobierno. Si bien eliminó la seria discusión respecto de la autodeterminación de los maoríes, esta ley también estableció nuevos ámbitos de resistencia dentro del Estado. La continua frustración de los maoríes respecto de las políticas gubernamentales tiene en consecuencia la capacidad de causar inestabilidad en el interior de las instituciones y procesos estatales (O'Malley, 1996). Este artículo ha buscado demostrar que un renovado interés en la inclusión social no logró de ninguna manera resolver esta y otras tensiones y contradicciones que durante largo tiempo mostraron las diversas políticas destinadas a los asuntos maoríes.

GLOSARIO DE PALABRAS EN MAORÍ

hapū: subtribu; clan.

iwi: grupo de tribus; confederación.

Kaupapa Māori: esquema de investigación centrado en los maoríes; agendas de los maoríes.

kāwanatanga: gobernabilidad o formas de gobierno; consejo de administración; derecho de gobernar y crear leyes.

mana whenua: pueblo maorí que habitualmente ejercía el poder en un área particular (según su definición en la Ley NZPHD del año 2000); literalmente, título, soberanía (atribuible en virtud de la posesión de tierras) o derechos tradicionales sobre la tierra.

tāngata whenua: “pueblo de la tierra”; pueblo autóctono; habitantes indígenas.

taonga: propiedad; tesoro; aspectos preciados de la sociedad maorí.

Te Ngāhuru: título de un esquema de resultados para los maoríes elaborado por Durie et al. (2002).

Te Puni Kōkiri: Ministerio de Desarrollo Maorí.

tino rangatiratanga: gobierno absoluto o supremo del cacique; autoridad plena del jefe; soberanía; facultad de libre determinación de los pueblos.

whānau: clan familiar.

BIBLIOGRAFÍA

Awatere, D. 1984 *Māori Sovereignty* (Auckland: Broadsheet).

Baehler, K. 2002 “Ethnicity-Based Research and Politics: Snapshots From the United States and New Zealand” in *Social Policy Journal of New Zealand: Te Puna Whakaaro*, 18, June.

Barrett, M. and K. Connolly-Stone 1998 “The Treaty of Waitangi and Social Policy” in *Social Policy Journal of New Zealand: Te Puna Whakaaro*, 11, December.

Barry, B. 1998 “Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income” (Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion), Documento de discusión CASO/12.

Begay, M. and Kalt, J. 2002 “Corporate and Institutional Strengthening for Effective Indigenous Self-Governance on the Ground: Policy Lessons from American Indian Nations”. Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Gobernabilidad Indígena, Australian National University, Canberra, 3 al 5 de abril.

- Cabinet Committee on Closing the Gaps 2000 “Government Performance for Māori: State Sector Reforms” (Wellington), Acta GAP (00) 5, 22 de febrero.
- Chapple, S. 2000 “Māori Socio-Economic Disparity”. Trabajo para el Ministerio de Política Social, 15 de septiembre.
- Clark, H. 2000 “Address to the Economist Roundtable”, Wellington, 10 de agosto.
- Clark, H. 2001 “Building an Innovative and Dynamic Economy”. Discurso presentado ante la Cámara de Comercio de Auckland, Auckland, 25 de mayo.
- Clark, H. 2002 “Implementing a Progressive Agenda after Fifteen Years of Neoliberalism: The New Zealand Experience”. Discurso presentado ante la Facultad de Economía de Londres, Londres, 22 de febrero.
- Cornell, S. and Kalt, J. 1998 *Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today* (Cambridge: Harvard University).
- Cullen, M. 2000 “Budget 2000: The Speech” in *New Zealand Herald*, 16 de junio.
- Cunningham, C. 1998 “A Framework For Addressing Māori Knowledge in Research, Science and Technology” in Te Pūmanawa Hauora (ed.) *Proceedings of Te Oru Rangahau: Māori Research and Development Conference* (Palmerston North: Massey University).
- Dean, M. 1999 *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (London: Sage).
- Durie, E. 1991 “The Treaty in Māori History” in Renwick, W. (ed.) *Sovereignty and Indigenous Rights: The Treaty of Waitangi in International Contexts* (Wellington: Victoria University Press).
- Durie, M. 1998 *Te Mana, Te Kāwanatanga: The Politics of Māori Self-Determination* (Auckland: Oxford University Press).
- Durie, M. 2000 “A Framework for Considering Constitutional Change and the Position of Māori in Aotearoa” in James, C. (ed.) *Building the Constitution* (Wellington: Institute of Policy Studies).
- Durie, M.; Fitzgerald, E.; Kingi, T. K.; McKinley, S. and Stevenson, B. 2002 “Māori Specific Outcomes and Indicators: A Report Prepared for Te Puni Kōkiri” (Palmerston North: Massey University) School of Māori Studies.
- Elwood, D. 2003 “From Research to Social Policy and Back Again: Translating Scholarship into Practice through the Starry Eyes of a Sometimes Scarred Veteran” in *Social Policy Journal of New Zealand*, 20, June.

- Evans, R. 1981 "Aftermath of Waitangi-Building a National Movement" in *Newsletter* (Otago: Waitangi Action Committee) August.
- Fleras, A. and Spoonley, P. 1999 *Recalling Aotearoa: Indigenous Politics and Ethnic Relations in New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Giddens, A. 1998 *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Policy Press).
- Hall, A. and Midgley, J. 1988 "Introduction" in Hall, A. and Midgley, J. (ed.) *Development Policies: Sociological Perspectives* (Manchester: Manchester University Press).
- Hancock, F. (ed.) 1999 *Māori Realities Through Māori Eyes: Social and Economic Disparities Between Māori and Non-Māori: Participant Contribution/Gifts to the Auckland and Wellington Futures Conferences*, James Hēnare Māori Research Centre (Auckland: University of Auckland).
- Harris, P. and Eichbaum, C. 1999 "Towards a Post-Washington Consensus" in Chatterjee, S.; Conway, P.; Dalziel, P.; Eichbaum, C.; Harris, P.; Philpott, B. and Shaw, R. (ed.) *The New Politics: A Third Way for New Zealand* (Palmerston North: Dunmore).
- Horomia, P. 2000 *Te Puni Kōkiri's Role in Capacity Building: A Key Measure in Closing the Gaps* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Horomia, P. and Turia, T. 2001 "Direct resourcing whanau, hapu, iwi and Māori development" (Wellington: Ministerio de Asuntos Maoríes) comunicado de prensa, 24 de mayo.
- Horomia, P. and Turia, T. 2002 "Solid Māori Development Progress" (Wellington: Ministerio de Asuntos Maoríes) comunicado de prensa sobre el Presupuesto 2002, 10 de mayo.
- James, W. 1999 "Empowering Ambiguities" in Cheater, A. (ed.) *The Anthropology of Power: Empowerment and Disempowerment in Changing Structures* (London: Routledge).
- Jenkins, K. and Jones, A. 2000 "Māori Education Policy: A State Promise" in Marshall, J.; Coxon, E.; Jenkins, K. and Jones, A. (ed.) *Politics, Policy, Pedagogy: Education in Aotearoa/New Zealand: An Introduction* (Palmerston North: Dunmore).
- Kukutai, T. 2003 "The Dynamics of Ethnicity Reporting: A Discussion Paper Prepared for Te Puni Kōkiri" (Waikato: Population Studies Centre, University of Waikato) January.
- Partido Laborista 1999a *He Pūtahitanga Hōu: Labour on Māori Development*, documento preelectoral de políticas, 16 de octubre.
- Partido Laborista 1999b *Focus on Patients: Labour on Health*, documento preelectoral de políticas, octubre.

- Loomis, T. 2000a "Capacity Building and the New Role of the State". Trabajo presentado en la Serie de Conferencias de Oradores Invitados del Tesoro de Nueva Zelanda, Wellington, 31 de octubre.
- Loomis, T. 2000b *Government's Role in Māori Development: Charting a New Direction?* (Hamilton: University of Waikato), documento de trabajo N° 6, Departamento de Estudios de Desarrollo, Facultad de Desarrollo de los Maoríes y Pueblos del Pacífico.
- Maharey, S. 2000 "Making Work Pay: Social Justice and the Renewed Welfare State". Presentación realizada ante el Instituto de Estudios de Políticas Públicas, Wellington, 11 de diciembre.
- Maharey, S. 2001a "Values and Politics: Some Reflections on the New Social Democracy in a New Zealand Context". Presentación realizada en un seminario organizado por la Fundación de Iniciativas de Políticas Públicas, Auckland, 23 de marzo.
- Maharey, S. 2001b "Conference Opening: The Long Road to Knowledge Longitudinal Research and Social Policy". Discurso presentado en la Serie de Seminarios del Ministerio de Política Social, Wellington, 5 de abril.
- Māori Economic Development Summit Conference 1984 *Māori Economic Development Summit Conference: Conference Background Papers* (Wellington: Māori Economic Development Summit Conference).
- Marston, G. and Watts, R. 2003 "Tampering with the Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-Based Policy-Making" in *The Drawing Board: an Australian Review of Public Affairs*, 3 (3).
- Mead, S. 1997 *Landmarks, Bridges and Visions: Aspects of Māori Culture* (Wellington: Victoria University).
- Melbourne, H. (ed.) 1995 *Māori Sovereignty: The Māori Perspective* (Auckland: Hodder Moa Beckett).
- Ministry of Health 2001 "DHBs: Elected Members" en <http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/> (acceso: 2 de mayo de 2002).
- Ministry of Social Development 2002a *Annual Report 2001-2002* (Wellington: Ministry of Social Development).
- Ministry of Social Development 2002b *Briefing to the Incoming Minister: Building Leadership for Social Development* (Wellington: Ministry of Social Development).
- Ministry of Social Development 2003 *The Social Report: Indicators of Social Well-Being in New Zealand* (Wellington: Ministry of Social Development).
- Ministry of Social Policy 2001 *The Social Development Approach* (Wellington: Ministry of Social Policy).

- Morton, M. and Gibson, P. 2003 "The Rhetoric and Practice of Partnership: Experiences in the Context of Disability". Ponencia presentada en la Conferencia Connecting Policy Research and Practice: The Social Policy Research and Evaluation, Wellington, Ministerio de Desarrollo Social, 29 y 30 de abril.
- Mulgan, R. 1998 "Citizenship and Legitimacy in Post-Colonial Australia" in Peterson, N. and Sanders, W. (ed.) *Citizenship and Indigenous Australians: Changing Conceptions and Possibilities* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Nutley, S.; Davies, H. and Walter, I. 2003 "Evidence-Based Policy and Practice: Cross-Sector Lessons from the United Kingdom" in *Social Policy Journal of New Zealand*, 20, June.
- Office of the Minister of Health 2000 "Equitable Representation for Māori on District Health Boards". Memorando dirigido al Comité de Política Social y Salud del Gabinete, 1 de agosto.
- Office of the Minister of Māori Affairs 2000a "Government Performance for Māori". Trabajo presentado ante el Comité de Negocios del Gabinete y remitido al Comité del Gabinete de la Estrategia "Cerrando las brechas", GAP (00) 2, 31 de enero.
- Office of the Minister of Māori Affairs 2000b "Providing for Capacity Building: The Role of Te Puni Kōkiri". Trabajo presentado ante el Comité del Gabinete de la Estrategia "Cerrando las brechas", GAP (00) 16, 3 de abril.
- Office of the Prime Minister 2000 "Government Performance for Māori: State Sector Reforms". Trabajo presentado ante el Comité del Gabinete de la Estrategia "Cerrando las brechas", GAP (00) 5, 22 de febrero.
- O'Malley, P. 1996 "Indigenous Governance" in *Economy and Society*, 25 (3).
- Peace, R. 2001 "Social Exclusion: A Concept in Need of a Definition?" in *Social Policy Journal of New Zealand: Te Puna Whakaaro*, 16, July.
- Percy-Smith, J. 2000 "Introduction: The Contours of Social Exclusion" in Percy-Smith, J. (ed.) *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?* (Buckingham: Open University Press).
- Rose, N. 1999 *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sardar, Z. 1999 "Development and the Locations of Eurocentrism" in Munck, R. and O'Hearn, D. *Critical Development Theory: Contributions to a New Paradigm* (London: Zed Books).
- Servian, R. 1996 *Theorising Empowerment: Individual Power and Community Care* (Bristol: The Policy Press).

- Smith, L. T. 1999 *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples* (Londres y Dunedin: Zed Books/University of Otago Press).
- Te Puni Kōkiri 2000a *Progress towards Closing Social and Economic Gaps between Māori and Non-Māori: A Report to the Minister of Māori Affairs* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Te Puni Kōkiri 2000b “Minister: New policy can reshape our nation” in *Te Puni Kōkiri Newsletter*, 59, September.
- Te Puni Kōkiri 2000c *Te Puni Kōkiri’s Role in Capacity Building* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Te Puni Kōkiri 2002a *Māori in the New Zealand Economy* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Te Puni Kōkiri 2002b *Annual Report of Te Puni Kōkiri (Ministry of Māori Development) for the year ended 30 June 2002* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Te Puni Kōkiri 2003 *Statement of Intent, 1 July 2003* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Tully, J. 1999 “The Agonic Freedom of Citizens” in *Economy and Society*, 28 (2).
- Turia, T. 2002 “Beehive Chat 21” *On line newsletter*, octubre.
<<http://www.beehive.govt.nz/ViewNewsletter.aspx?DocumentID=15535>>.
- Verhelst, T. 1990 *No Life Without Roots: Culture and Development* (London: Zed Books).
- Walker, R. 1999 “Māori Sovereignty, Colonial and Post-Colonial Discourses” in Havemann, Paul (ed.) *Indigenous Peoples’ Rights in Australia, Canada and New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Winiata, W. 2000 “How can or should the Treaty be reflected in Institutional Design?” in Colin, J. (ed.) *Building the Constitution* (Wellington: Institute of Policy Studies).
- Young, A. 2000 “Cracks Show in Gaps Policy” in *New Zealand Herald*, 14 de diciembre.
- Young, I. M. 1990 *Justice and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press).