

**UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO  
EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA**



**Capacidades y limitaciones del municipio para  
promover la seguridad alimentaria familiar y el  
desarrollo humano local en América Latina:  
Motul, Lavalle y San Ramón**

*Tesis doctoral presentada por:*

Angel Cirilo Lendechy Grajales

Dirigida por

Karlos Pérez Alonso de Armiño

**Bilbao, Julio de 2007**



**UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO  
EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA**

**Programa de Tercer Ciclo: Globalización,  
Desarrollo y Cooperación Internacional.**

**Capacidades y limitaciones del municipio para  
promover la seguridad alimentaria familiar y el  
desarrollo humano local en América Latina:  
Motul, Lavalle y San Ramón**

Tesis doctoral presentada por Don Angel Cirilo  
Lendechy Grajales

Dirigida por el Dr. Don Karlos Pérez Alonso de Armiño

El Director

El Doctorando

---

**Bilbao, Julio de 2007**



El municipio...es la verdadera patria, la que vemos, la que conocemos en todos sus pormenores, la que habla en todos nuestros sentidos. –Simonde de Sismondi–

(Hernández y Orduña, 1979:85)



## **Agradecimientos**

Un agradecimiento de manera muy especial a la Universidad Autónoma de Yucatán y a la Fundación W. K. Kellogg (programa Leadership Fellowship administrado por LASPAU), por el valioso apoyo que me brindaron durante el tiempo que realicé mis estudios de doctorado, haciendo posible la culminación de esta tesis.

Expreso mi profundo agradecimiento a mi esposa Liliane y a mis hijas, Flor y Raquel, por haberme acompañado incansablemente en esta larga jornada de más de cuatro años.

Manifiesto mi agradecimiento a mi director Dr. Karlos Pérez Alonso de Armiño, por el gran apoyo que me brindó en la orientación de esta investigación desde su inicio hasta la culminación.

Expreso mi agradecimiento al Dr. Heliodoro Díaz Cisneros y al Dr. Blas Santos, de la Fundación W. K. Kellogg, por la confianza que depositaron en mí, para la realización de mis estudios de doctorado.

Agradezco a los alcaldes: Juan Centeno y Sánchez de Motul, México, Roberto Righi de Lavalle, Argentina, y Willy Hammer Astete de San Ramón, Perú, por las facilidades que me brindaron en la obtención de datos en esas intensas jornadas de trabajo, pero también porque confiaron en la importancia de esta investigación, aportando su colaboración para la ampliación y avance del conocimiento en las capacidades del municipio.

Manifiesto también mi agradecimiento al Dr. Alfonso Dubois y a cada uno de mis profesores del programa de doctorado, en quienes siempre encontré una gran calidad humana.





# ÍNDICE

<b>Capítulo I. Introducción general.....</b>	<b>29</b>
1. Delimitación del tema.....	29
2. Interés y justificación del estudio.....	30
3. Hipótesis de la investigación.....	35
4. Metodología de la investigación.....	36
4.1. Elaboración del marco teórico y estado de la cuestión.....	37
4.2. Diseño del estudio de campo.....	37
4.3. Realización del trabajo de campo.....	41
4.4. Procesamiento y análisis de la información.....	43
5. Estructura del trabajo.....	47
 <b>PRIMERA PARTE:</b> <b>MARCO TEÓRICO</b>	
	<b>53</b>
<b>Capítulo II. Procesos de descentralización: fundamentos teóricos y justificación.....</b>	<b>55</b>
1. Definición, tipología y objetivos de la descentralización.....	58
1.1. Definición y tipología de la descentralización.....	58
1.1.1 Descentralización política.....	61
1.1.2. Descentralización administrativa.....	63
1.1.2.1. Desconcentración.....	64
1.1.2.2. Delegación.....	65
1.1.2.3. Devolución.....	65
1.1.3. Descentralización fiscal.....	66
1.1.4. Descentralización económica o de mercado.....	68
1.1.4.1. Privatización.....	68
1.1.4.2. Desregulación.....	70
1.1.5. Descentralización espacial o territorial.....	70
1.1.6. Descentralización operativa.....	70
1.1.7. Descentralización horizontal o vertical.....	71

1.2. Objetivos generales de la descentralización.....	73
2. Fundamentos teóricos de la descentralización.....	74
2.1. El enfoque económico.....	75
2.1.1. El federalismo fiscal.....	75
2.1.2. La opción pública local (la nueva gestión o administración pública) ...	87
2.1.3. El modelo principal-agente.....	94
2.1.4. Neoinstitucionalismo y desarrollo local.....	95
2.1.5. El regionalismo.....	97
2.2. El enfoque politológico.....	100
2.2.1. El federalismo en el enfoque politológico.....	100
2.2.2. La concepción desde la participación y la democracia.....	101
2.2.3. La propuesta democratizante de la descentralización.....	105
2.2.4. Los organismos multilaterales en los procesos políticos de la descentralización.....	108
2.3. El enfoque sociológico.....	111
3. La descentralización como elemento de poder político y económico del municipio.....	115
4. Ventajas, desventajas y condiciones previas de la descentralización.....	119
4.1. Ventajas de la descentralización.....	119
4.2. Desventajas de la descentralización.....	125
4.3. Condiciones previas para una descentralización eficiente.....	130
5. Conclusiones.....	135
<b>Capítulo III. El concepto de seguridad alimentaria: fundamentos y evolución....</b>	<b>139</b>
1. Surgimiento del concepto de seguridad alimentaria.....	142
2. La Seguridad Alimentaria Nacional (SAN) basada en la disponibilidad.....	144
3. Primer cambio de paradigma: de la disponibilidad global y nacional al acceso familiar e individual.....	151
3.1. La Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) basada en el acceso.....	152
3.1.1. Componentes de la Seguridad Alimentaria Familiar.....	155
4. Segundo cambio de paradigma: desde una perspectiva de alimentación como necesidad biológica a la comprensión del sistema de sustento.....	170

4.1. Seguridad del sistema de sustento (Livelihood Security).....	172
4.2. Elementos del sistema de sustento y sus interrelaciones.....	179
5. Tercer cambio de paradigma: de los indicadores objetivos a los subjetivos.....	191
5.1. Indicadores objetivos (cuantitativos).....	191
5.2. Indicadores subjetivos (cualitativos).....	194
5.3. Resumen de los indicadores cualitativos y cuantitativos.....	196
6. Abordaje de la seguridad alimentaría desde la perspectiva del derecho y la justicia.....	199
6.1. Evolución del derecho a la alimentación.....	199
6.2. El cumplimiento del derecho a la alimentación para lograr la SA.....	209
6.2.1. La SA desde un enfoque centrado en el derecho.....	210
6.2.2. Las responsabilidades del Estado.....	211
7. La interdisciplinariedad de la seguridad alimentaria.....	218
8. Conclusiones.....	219

**Capítulo IV. Evolución del concepto de desarrollo humano y su influencia en el ámbito local.....** 223

1. El concepto de desarrollo humano.....	224
1.1. Capital humano.....	227
1.2. Capital social.....	228
2. El concepto de desarrollo local.....	230
2.1. Características generales del modelo de desarrollo neoclásico.....	230
2.2. Evolución del concepto de desarrollo local.....	231
2.3. Estrategias de desarrollo local.....	235
2.4. La dimensión medioambiental y la economía sostenible.....	238
2.5. Consideraciones generales del desarrollo local.....	241
3. El Desarrollo humano local (DHL).....	243
3.1 Modelo hipotético para lograr el desarrollo humano local.....	245
4. Pobreza, contexto local y desarrollo humano.....	250
4.1. La pobreza como una limitación para promover el DHL.....	250
4.1.1. Perspectiva cultural.....	253
4.1.2. Perspectiva situacional.....	255
4.1.3. Perspectiva relacional.....	256

4.1.4. Perspectiva fatalista.....	257
4.1.5. Comentarios finales sobre la pobreza.....	258
4.2. Análisis de las características de los actores en contextos de pobreza.....	259
4.2.1. La persona como actor principal en los procesos de DLS.....	262
4.2.2. La familia.....	270
4.2.3. La comunidad.....	277
4.2.4. El municipio.....	280
4.3. Factores que determinan la cantidad, calidad e intensidad de las interrelaciones entre los actores.....	283
4.3.1. Nivel socioeconómico.....	285
4.3.2. Nivel de educación.....	287
4.3.3. Edad.....	290
4.3.4. Género.....	291
4.3.5. Normas sociales.....	293
4.3.6. Creencias.....	295
4.3.7. Niveles de confianza.....	296
4.5. Variables que dificultan la consecución del DHL.....	299
4.5.1. La corrupción o cleptocracia.....	300
4.5.2. Clientelismo.....	307
4.6. El rol del municipio en la promoción de la SAF y el DHL.....	309
4.6.1. Las funciones del municipio.....	310
4.6.1.1. En el ordenamiento territorial y el control de los recursos.....	315
4.6.1.2. En la implementación de políticas de desarrollo social.....	316
4.6.1.3. En el fortalecimiento del capital humano y social.....	317
4.6.1.4. En la integración de los actores locales.....	321
4.7. Fortalezas y debilidades del municipio para promover la SAF y el DHL.....	326
4.7.1. Fortalezas.....	326
4.7.2. Debilidades.....	328
4.7.3. Retos del municipio para promover la SAF y el DHL.....	332
5. La globalización: sus influencias positivas y negativas en la promoción del DHL.....	335
5.1. Influencias positivas de la globalización.....	337
5.2. Influencias negativas de la globalización.....	339

5.3. Consideraciones generales sobre la globalización.....	344
6. Conclusiones.....	346

## **SEGUNDA PARTE:**

### **ANÁLISIS EMPÍRICO Y ESTUDIOS DE CASO** 349

<b>Capítulo V. Análisis del estado actual de la inseguridad alimentaria, el desarrollo humano y los procesos de descentralización.....</b>	<b>351</b>
1. Estado actual de la inseguridad alimentaria y el desarrollo humano.....	352
1.1. Antecedentes de la inseguridad alimentaria y la pobreza.....	352
1.2. El hambre y la pobreza en el mundo.....	355
1.3. Situación de la deficiencia de micronutrientes.....	357
1.4. Situación actual del hambre y la seguridad alimentaria por regiones.....	362
1.5. Situación actual de México, Argentina y Perú.....	367
2. Antecedentes y estado actual de los procesos de descentralización.....	371
2.1. Los procesos de descentralización en el ámbito internacional.....	371
2.2. Los procesos de descentralización en América Latina.....	374
2.2.1. La descentralización en México.....	382
2.2.2. La descentralización en Argentina.....	389
2.2.3. La descentralización en Perú.....	397
3. Conclusiones.....	404
<b>Capítulo VI. Estudio de caso: Motul.....</b>	<b>407</b>
1. Características del Municipio y contexto histórico.....	407
1.1. Ubicación geografía.....	408
1.2. Población y etnias.....	408
1.3. Entorno natural.....	410
1.4. Historia precolonial.....	411
1.5. Explotación colonial y conflicto.....	413
1.6. Economía del municipio.....	416
1.6.1. Producción agropecuaria.....	418
1.6.2. Recursos financieros del municipio.....	422

---

2. Marco legal y competencias del municipio.....	423
2.1. Funciones del municipio.....	423
2.2. Descentralización en el contexto local.....	426
2.2.1. Percepciones de los funcionarios municipales sobre la descentralización	428
3. Resultados del estudio sobre el desarrollo humano.....	430
3.1. Vida prolongada y saludable.....	431
3.2. Acceso a la educación (Capital humano).....	433
3.2.1. Grado académico de los recursos humanos del municipio.....	434
3.2.2. Grado académico de los recursos humanos del ayuntamiento.....	436
3.3. Disfrute de un nivel de vida decente.....	437
3.3.1. Seguridad económica.....	437
3.3.2. Acceso a la vivienda digna y servicios públicos.....	438
3.3.3. Acceso a la propiedad de acuerdo al género.....	439
3.4. Libertad Política.....	441
3.4.1. Participación comunitaria.....	442
3.4.2. Capital Social: confianza y solidaridad.....	449
3.4.2.1. Confianza.....	450
3.4.2.2. Solidaridad y redes sociales.....	464
3.4.3. Capital Social negativo.....	465
3.4.3.1. La Corrupción.....	466
3.4.3.2. Machismo e inequidad de género.....	474
3.5. Respeto a sí mismo.....	478
3.5.1. Percepciones relacionadas con la conciencia de identidad y cultura.....	479
3.6. Garantía de los derechos humanos.....	485
3.6.1. Derechos constitucionales de los ciudadanos.....	485

---

3.6.2. El rol del municipio en la conquista de los derechos ciudadanos.....	487
4. Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y pobreza.....	489
4.1. Seguridad del sistema de sustento y características de la alimentación.....	490
4.2. Condiciones de pobreza.....	496
4.2.1 Situación de la pobreza en el municipio.....	496
4.2.2. Percepción sobre la pobreza en el municipio.....	498
4.2.3. Percepciones sobre la acciones del gobierno para acabar con la pobreza.....	499
4.2.4. Percepciones sobre el ámbito de gobierno que hace más para combatir la pobreza.....	501
4.2.5. Factores que impiden la disminución de la pobreza y la inseguridad alimentaria.....	501
4.2.6. La pobreza por apatía de los pobres.....	502
5. Efectos de la globalización en el municipio.....	504
5.1. La globalización beneficia el desarrollo del municipio.....	504
5.2. La globalización perjudica el desarrollo del municipio.....	505
6. Análisis de Fortalezas Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del municipio.....	507
6.1. Fortalezas y debilidades (factores internos).....	508
6.1.1. Fortalezas.....	509
6.1.2. Debilidades.....	513
6.2. Oportunidades y amenazas (Factores externos).....	521
6.2.1. Oportunidades.....	522
6.2.2. Amenazas.....	525
6.3. Consideraciones para establecer las conclusiones del estudio de caso.....	529
7. Conclusiones.....	534
7.1. Conclusiones sobre la SAF y el DHL en el municipio.....	534
7.2. Conclusiones sobre las capacidades y limitaciones del municipio.....	540

<b>Capítulo VII. Estudio de caso: Lavalle</b> .....	543
1. Características del municipio y contexto histórico.....	543
1.1. Ubicación geográfica.....	544
1.2. Población y etnias.....	544
1.3. Entorno natural.....	546
1.4. Historia precolonial.....	547
1.5. Historia colonial.....	550
1.6. Evolución política tras la independencia.....	556
1.7. Economía del municipio.....	560
1.7.1. Acceso a la tierra.....	560
1.7.2. Producción agropecuaria.....	562
1.7.3. Mercados y comercio.....	569
1.7.4. Recursos financieros.....	570
2. Marco legal y competencias del municipio.....	571
2.1 Funciones del municipio.....	571
2.2. Descentralización en el contexto local.....	574
3. Resultados del estudio sobre del desarrollo humano.....	575
3.1. Vida Prolongada y saludable.....	576
3.2. Acceso a la educación (Capital humano).....	577
3.3. Disfrute de un nivel de vida decente.....	580
3.3.1. Seguridad económica.....	580
3.3.2. Acceso a la vivienda y a otros servicios públicos.....	582
3.4. Libertad Política.....	585
3.4.1. Participación comunitaria.....	586
3.4.2. Capital social: confianza y solidaridad.....	590
3.4.2.1. Confianza.....	591
3.4.2.2. Solidaridad y redes sociales.....	595
3.4.3. Capital social negativo.....	601
3.4.3.1. Corrupción.....	601
3.4.3.2. Clientelismo político.....	609
3.4.3.3. Machismo y desigualdad de género.....	611
3.5. Respeto a sí mismo.....	615



---

3.5.1 Percepciones relacionadas con la conciencia de identidad y cultura.....	616
3.6 Garantía de los derechos humanos.....	622
3.6.1. Derechos constitucionales de los ciudadanos.....	623
3.6.2. El rol del municipio en la conquista de los derechos ciudadanos.....	625
4. Seguridad alimentaria familiar (SAF) y pobreza.....	627
4.1. Seguridad del sistema de sustento y características de la alimentación.....	627
4.2. Condiciones de pobreza .....	633
4.2.1 Situación de la pobreza en el municipio.....	633
4.2.2. Percepción sobre la pobreza en el municipio.....	635
4.2.3. Percepciones sobre las acciones del gobierno para acabar con la pobreza.....	637
4.2.4. Percepciones sobre el ámbito del gobierno que hace más para combatir la pobreza.....	638
4.2.5. Factores que impiden la disminución de la pobreza y la inseguridad alimentaria.....	638
5. Efectos de la globalización en el municipio.....	640
5.1. La globalización beneficia el desarrollo del municipio.....	640
5.2. La globalización perjudica el desarrollo del municipio.....	641
6. Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del municipio.....	642
6.1. Fortalezas y debilidades (Factores internos).....	643
6.1.1. Fortalezas.....	644
6.1.2. Debilidades.....	648
6.2. Oportunidades y amenazas (Factores externos).....	653
6.2.1. Oportunidades.....	654
6.2.2. Amenazas.....	656
7. Conclusiones.....	660
7.1 Conclusiones sobre la SAF y el DHL en el municipio.....	660
7.2. Conclusiones sobre las capacidades y limitaciones del municipio.....	664
<b>Capítulo VIII. Estudio de caso: San Ramón.....</b>	<b>667</b>
1. Características del municipio y contexto histórico.....	667
1.1. Ubicación geográfica.....	668

1.2. Población y etnias.....	669
1.3. Entorno natural.....	670
1.4. Historia precolonial.....	671
1.5. Historia colonial.....	676
1.5.1. Historia colonial de San Ramón.....	680
1.6. Historia reciente y conflictos armados.....	683
1.7. Economía del municipio.....	688
1.7.1. Producción agropecuaria.....	688
1.7.2. Actividad turística.....	692
1.7.3. Recursos financieros y materiales.....	693
2. Marco legal y competencias del municipio.....	696
2.1. Funciones del municipio.....	697
2.2. Descentralización en el contexto local.....	700
3. Resultados del estudio sobre el desarrollo humano.....	702
3.1. Vida prolongada y saludable.....	703
3.2. Acceso a la educación (Capital humano).....	704
3.3. Disfrute de un nivel de vida decente.....	706
3.4. Libertad Política.....	708
3.4.1. Libertad de expresión.....	709
3.4.2. Participación comunitaria.....	710
3.4.3. Capital social: confianza.....	716
3.4.4. Capital social: solidaridad.....	721
3.4.5. Capital social negativo.....	722
3.4.5.1. Corrupción.....	722
3.4.5.2. Clientelismo político.....	731
3.4.5.3. Machismo y desigualdad de género.....	732
3.5. Respeto a sí mismo.....	737
3.5.1. Identidad y cultura.....	738
3.6. Garantía de los derechos humanos.....	743
3.6.1. Derechos constitucionales de los ciudadanos.....	743
4. Seguridad alimentaria familiar (SAF)y pobreza.....	747
4.1. Seguridad del sistema de sustento y características de la alimentación.....	748

4.2. Condiciones de pobreza.....	750
4.2.1. Percepción sobre la pobreza en el municipio.....	751
4.2.2. Percepción sobre las acciones del gobierno para acabar con la pobreza.....	753
5. Efectos de la globalización en el municipio.....	754
5.1. La globalización beneficia el desarrollo del municipio.....	754
5.2. La globalización perjudica el desarrollo del municipio.....	755
6. Análisis de las fortalezas oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del municipio.....	757
6.1. Fortalezas y debilidades (Factores internos).....	757
6.1.1. Fortalezas.....	759
6.1.2. Debilidades.....	762
6.2. Oportunidades y amenazas (Factores externos).....	768
6.2.1. Oportunidades.....	769
6.2.2. Amenazas.....	771
7. Conclusiones.....	774
7.1. Conclusiones sobre la SAF y el DHL en el municipio.....	774
7.2. Conclusiones sobre las capacidades y limitaciones del municipio.....	778

### **TERCERA PARTE:**

## **CONCLUSIONES GENERALES Y EPÍLOGO**

<b>Capítulo IX. Conclusiones generales.....</b>	<b>785</b>
1. Verificación de las hipótesis planteadas.....	786
2. Conclusiones sustentadas en el marco teórico y la información empírica.....	800
3. Líneas de futuras investigaciones.....	806
<b>Epílogo.....</b>	<b>809</b>
<b>Apéndices.....</b>	<b>821</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>827</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Ubicación y espacio temporal del estudio.....	42
Tabla 2. Resumen de muestras de conveniencia en los tres estudios de caso.....	42
Tabla 3. Resumen de los diferentes tipos de descentralización.....	72
Tabla 4. Tipos y modalidades de descentralización.....	73
Tabla 5. Criterios de clasificación de transferencias intergubernamentales.....	82
Tabla 6. Ejemplo de bienes públicos.....	90
Tabla 7. Ejemplos de instituciones y organizaciones.....	94
Tabla 8. Vulnerabilidad en función de las estrategias de afrontamiento.....	178
Tabla 9. Información sobre el contexto local para la evaluación de la SAF.....	196
Tabla 10. Necesidades de información para la evaluación de la SAF.....	197
Tabla 11. Enfoques, causas del hambre y políticas de la Seguridad Alimentaria.....	220
Tabla 12. Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo.....	356
Tabla 13. Estado de la inseguridad alimentaria por regiones.....	363
Tabla 14. Porcentaje y número de personas que subsisten con menos de un dólar diario.....	364
Tabla 15. Porcentaje de pobres e indigentes (1980-2000) en América Latina.....	365
Tabla 16. Principales indicadores de pobreza.....	368
Tabla 17. Principales indicadores de desarrollo humano.....	369
Tabla 18. Principales indicadores de desarrollo de los tres países.....	370
Tabla 19. Porcentajes de gasto en el marco de la descentralización en América Latina.....	381
Tabla 20. Distribución de las aportaciones federales a los estados y municipios.....	387
Tabla 21. Distribución de la población por sexo y edad.....	409
Tabla 22. Población que habla maya en el estado y en el municipio.....	410
Tabla 23. Superficie cultivada en hectáreas en el municipio.....	419
Tabla 24. Hato ganadero existente en el municipio.....	420
Tabla 25. Desglose de los ingresos del municipio del año 2005.....	422
Tabla 26. Población alfabetizada y analfabeta según edad.....	434
Tabla 27. Alumnos, personal docente y escuelas en Motul, ciclo escolar 2002/03.....	436
Tabla 28. Distribución de la PEA en el municipio.....	437
Tabla 29. Tipo de servicios en las viviendas.....	438

Tabla 30. Datos relativos a la propiedad privada en la zona urbana y rural.....	440
Tabla 31. Razones generales y argumentos de la escasa participación comunitaria.....	444
Tabla 32. Opiniones sobre la promoción de la participación comunitaria.....	445
Tabla 33. Criterios de la estructura de clases sociales en el municipio.....	480
Tabla 34. Percepciones sobre las manifestaciones de discriminación de la identidad maya.....	481
Tabla 35. Distintas expresiones relacionadas con la estructura de clases sociales..	482
Tabla 36. Percepciones de algunos entrevistados respecto a los pobres.....	503
Tabla 37. Resumen de las fortalezas y debilidades del municipio de Motul.....	508
Tabla 38. Resumen de las oportunidades y amenazas del municipio de Motul.....	522
Tabla 39. Influencias de los factores internos y externos sobre las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL.....	532
Tabla 40. Distribución por sexo y edad.....	545
Tabla 41. Cantidad y superficie del total de EAP por escala de extensión.....	561
Tabla 42. Hato ganadero existente en el municipio.....	566
Tabla 43. Desglose de los ingresos del municipio del año 2006.....	570
Tabla 44. Porcentaje de asistencia a establecimientos educativos.....	578
Tabla 45. Infraestructura educativa del municipio.....	580
Tabla 46. Población trabajadora según categorías ocupacionales.....	582
Tabla 47. Porcentaje de vivienda deficitaria en el Municipio y la Provincia.....	583
Tabla 48. Tipo de materiales de la vivienda.....	583
Tabla 49. Hacinamiento en el hogar.....	584
Tabla 50. Cooperativas en Mendoza y Lavalle (1994-2003).....	596
Tabla 51. Cooperativas por sector en Mendoza y Lavalle (1994-2003).....	596
Tabla 52. Expresiones sobre algunos problemas del cooperativismo.....	598
Tabla 53. Corrupción en el gobierno: algunas expresiones de los Entrevistados.....	603
Tabla 54. Corrupción en los partidos políticos: algunas opiniones.....	605
Tabla 55. Percepciones sobre el clientelismo político y los programas asistenciales.....	611
Tabla 56. Algunas expresiones de habitantes de la zona de secano.....	620
Tabla 57. Algunas expresiones de líderes huarpes.....	621
Tabla 58. Algunas expresiones de profesionales que trabajan en la zona de secano.....	622

Tabla 59. Alimentos que se consumen con mayor frecuencia.....	633
Tabla 60. Percepciones que culpabilizan a los pobres de su propia situación.....	639
Tabla 61. Resumen de las fortalezas y debilidades del municipio.....	643
Tabla 62. Resumen de las oportunidades y amenazas del municipio.....	654
Tabla 63. Cronología de las culturas.....	673
Tabla 64. Las dimensiones del conflicto.....	687
Tabla 65. Producción agrícola en el municipio de San Ramón (2001-2005).....	689
Tabla 66. Distribución de la tierra en el municipio de San Ramón.....	691
Tabla 67. Desglose de los ingresos del municipio en 2006.....	693
Tabla 68. Porcentaje de personas que saben o no saben leer en el nivel nacional, regional y municipal.....	704
Tabla 69. Grado académico de los recursos humanos.....	705
Tabla 70. Distribución de la PEA en Junín.....	707
Tabla 71. Materiales de construcción que utilizan las viviendas en el nivel nacional, regional y municipal.....	707
Tabla 72. Desconfianza entre los ciudadanos de San Ramón.....	717
Tabla 73. Desconfianza de la población hacia el gobierno.....	718
Tabla 74. Expresiones sobre la corrupción en la vida cotidiana.....	723
Tabla 75. Percepciones sobre la corrupción en el gobierno.....	724
Tabla 76. Percepción de los entrevistados sobre la corrupción y los partidos políticos.....	726
Tabla 77. Expresiones sobre el clientelismo político.....	731
Tabla 78. Expresiones sobre machismo y desigualdad de género.....	734
Tabla 79. Percepciones sobre la identidad y la cultura del peruano.....	740
Tabla 80. Las clases sociales en Chanchamayo.....	741
Tabla 81. Resumen de las fortalezas y debilidades del municipio de San Ramón.....	758
Tabla 82. Resumen de las oportunidades y amenazas del municipio de San Ramón.....	768
Tabla 83. Situación de los tres municipios respecto al número de empleados.....	799

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Prevalencia de bajo peso infantil en relación con la disponibilidad per cápita de energía alimentaria .....	146
Gráfica 2. Estado de la inseguridad alimentaria por regiones.....	363
Gráfica 3. Progreso alcanzado en el IDH.....	369
Gráfica 4. Descentralización del gasto público 1980-1997.....	395
Gráfica 5. Programas que desarrolla el gobierno en Yucatán.....	427
Gráfica 6. Grado de escolaridad de la población mayor de 15 años.....	435
Gráfica 7. Distribución de la propiedad según género y zona.....	440
Gráfica 8. Porcentaje de la población según nivel académico alcanzado por división política.....	579
Gráfica 9. Porcentaje de ocupación por género.....	581

## ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Esquema conceptual para el análisis de las capacidades y limitaciones del municipio en materia de SAF y DHL.....	43
Esquema 2. Sistema de compensación según condicionamiento.....	83
Esquema 3. Marco conceptual: desde la seguridad alimentaria global a la Individual.....	152
Esquema 4. Componentes de la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF).....	156
Esquema 5. Modelo conceptual de la relación entre sistema de sustento seguridad alimentaria y nutricional.....	171
Esquema 6. Estrategias de afrontamiento familiares.....	177
Esquema 7. Estrategia de desarrollo: proceso y resultado.....	217
Esquema 8. Modelo hipotético para lograr el Desarrollo Humano Local.....	245
Esquema 9. Características de los actores en el contexto municipal.....	261
Esquema 10. Las interrelaciones de los actores y los factores que determinan su intensidad.....	284
Esquema 11. Estructura político-administrativa de México, Argentina y Perú.....	382

**ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Ubicación geográfica de Motul.....	408
Figura 2. Ubicación geográfica de Lavalle.....	544
Figura 3. Ubicación geográfica de San Ramón.....	668



**ABREVIATURAS Y SIGLAS.**

APRA	Partido Aprista Peruano
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BTF	Boletín de Transferencia Fiscal.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMA	Conferencia Mundial sobre Alimentación
CONADEP	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Argentina)
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación (Perú)
DEL	Desarrollo Económico Local
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (Perú)
DH	Desarrollo Humano
DHL	Desarrollo Humano Local
DIF	Programa para el Desarrollo Integral de la Familia (México)
DLS	Desarrollo Local Sostenible
DTT	Decentralization Thematic Team
EAP	Explotación Agropecuaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal (Perú)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEAEY	Instituto de Educación para los Adultos del Estado de Yucatán
IEGEY	Instituto para la Equidad de Género de Yucatán
IFPRI	International Food Policy Research Institute
ILSI	Internacional Life Science Institute
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social (México)
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (México)

---

INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Argentina)
INV	Instituto Nacional de Vitivinicultura (Argentina)
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Perú)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAN	Partido de Acción Nacional (México)
PEA	Población Económicamente Activa
P-F-C-M	Persona-Familia-Comunidad-Municipio
PJ	Partido Justicialista (Argentina)
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PROCAMPO	Programa de Apoyo al Campo (México)
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas.
SA	Seguridad Alimentaria
SAF	Seguridad Alimentaria Familiar
SAN	Seguridad Alimentaria Nacional
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México)
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (México)
SEP	Secretaría de Educación Pública (México)
SIS	Sistema Integral de Salud (Perú)
SL	Sendero Luminoso
SOFA	State of Food and Agriculture

---

SOFI	State of Food Insecurity in the World
TICs	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UCR	Unión Cívica Radical (Argentina)
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WFP	World Food Programme



# **CAPÍTULO I**

## **INTRODUCCIÓN GENERAL**

### **1. DELIMITACIÓN DEL TEMA Y DEL OBJETO DE ESTUDIO**

La gran cantidad de contenidos que están implícitos en la seguridad alimentaria y el desarrollo humano le confieren a estos temas su naturaleza interdisciplinaria. Desde que iniciamos esta investigación percibimos que tanto la delimitación del tema como la definición del problema y el establecimiento del marco teórico interpretativo serían tareas complicadas, precisamente por la naturaleza multidimensional de nuestro objeto de estudio. Sabíamos que representaba un verdadero reto y un gran esfuerzo para cualquier profesional llevar a cabo una investigación desde esta perspectiva. No obstante, dada la importancia del tema, juzgamos que era necesario y ético asumir ese reto a pesar de su complejidad.

En esta investigación abordamos la problemática que actualmente existe respecto a la inseguridad alimentaria y el bajo desarrollo humano en América Latina. Consideramos que ambos problemas, estrechamente interrelacionados, son un reflejo del fracaso de las políticas internacionales y de las de los Estados nacionales. Así pues,

esta tesis se centra en el estudio de las capacidades y limitaciones<sup>1</sup> del municipio para promover la seguridad alimentaria familiar (SAF) y el desarrollo humano local (DHL). En este sentido, centramos el tema de nuestra investigación en el estudio de los recursos de diferentes tipos (materiales, jurídicos, sociales y humanos) que, por su calidad y cantidad, pueden ejercer influencia en las capacidades o limitaciones del municipio. Para alcanzar y corroborar nuestras hipótesis, además del desarrollo del marco teórico, realizamos tres estudios empíricos en los municipios de Motul (México), Lavalle (Argentina) y San Ramón (Perú).

## 2. INTERÉS Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Nuestro interés en estudiar las capacidades del municipio como el gobierno subnacional más básico dentro del ámbito político, administrativo y territorial del Estado nación, responde principalmente a que en las últimas dos décadas de desempeño profesional estuvimos involucrados en proyectos de desarrollo rural integral, con objetivos enfocados hacia la búsqueda de la seguridad alimentaria mediante el fortalecimiento de las capacidades de producción, organización, autogestión y liderazgo de las comunidades campesinas.

Durante ese tiempo realizamos un abundante trabajo empírico<sup>2</sup> desde la universidad, a través de programas académicos en alianza con otras organizaciones locales y, en algunas ocasiones, contando con la implicación de las autoridades municipales. Dicho trabajo tuvo principalmente un enfoque normativo, pues a través del mismo buscamos transformar la realidad; por un lado, de las familias más desprotegidas que habitan en las comunidades rurales y, por el otro, de algunas prácticas de la

---

<sup>1</sup> Para efectos de esta investigación definimos el concepto de capacidades y limitaciones de la siguiente manera. Las *capacidades* son el conjunto de condiciones que permiten al municipio cumplir con el desarrollo de todas sus funciones y el logro de sus objetivos y metas, así como de su plan local de desarrollo cuando se cuenta con él. Dichas capacidades están determinadas por los siguientes factores: el contexto político, la disponibilidad económica, el nivel académico y de capacitación de sus habitantes y de quienes dirijan la gestión municipal, la apropiación de identidad local, el grado de solidaridad y confianza, la participación ciudadana y la disponibilidad de los recursos naturales. Las *limitaciones*, son el conjunto de factores que dificultan el cumplimiento de los objetivos y metas de la gestión municipal, o de sus planes de desarrollo cuando es el caso. Las limitaciones están determinadas por los mismos factores que las capacidades, pero en éstas actúan en sentido inverso.

<sup>2</sup> Nos referimos a distintos proyectos ejecutamos desde el Centro de Investigaciones Regionales “Dr. Hideyo Noguchi” de la Universidad Autónoma de Yucatán, México, en el periodo de 1991 a 2002. Los proyectos estuvieron enfocados a la promoción de la seguridad alimentaria y del desarrollo sostenible en siete municipios de Yucatán.

universidad en sus funciones sustantivas<sup>3</sup> con el fin que ésta tenga una mayor incidencia en la sociedad. Sin embargo, hasta ahora, no habíamos profundizado en la reflexión teórica sobre el rol protagónico que los municipios pueden tener en la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo humano local.

Así pues, nuestro interés para la realización de esta investigación responde a motivaciones de tipo social, político y académico, como son las siguientes:

*a) La relevancia y actualidad del problema.* Son muchos los datos que muestran la relevancia de los problemas que abordamos en nuestra investigación. Entre estos últimos, señalamos las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza que dan origen a la persistencia de la pobreza, así como la inseguridad alimentaria en la que aún vive la mayor parte de la población de vastas regiones del mundo.

En los últimos 40 años las desigualdades han aumentado en muchos países. Por ejemplo, los ingresos del 1% más rico del mundo son equivalentes a los ingresos del 57% más pobre; la relación entre los ingresos del 5% más rico del mundo y los del 5% más pobre es de 114 a 1 (PNUD, 2002 y Pinstup-Anderson, 2001). La situación de miseria persiste, a pesar de que las condiciones humanas han mejorado más en el último siglo que en todo el resto de la historia de la humanidad. La riqueza mundial y la capacidad tecnológica son ahora mayores que nunca; pero su distribución es extraordinariamente desigual. El ingreso promedio en los 20 países más ricos es 37 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres (BM, 2001). Hoy, muchos países son más pobres que hace 10, 20 y hasta 30 años en algunos casos (PNUD, 2002).

Actualmente, de los 6.300 millones de habitantes en el mundo, 5.098 millones habitan en Países en Vías de Desarrollo. En 1999, casi la mitad de la población total subsistía con menos de dos dólares diarios, es decir, 2.800 millones de personas, de las cuales 1.276 millones sobrevivían con menos de un dólar diario; de estos últimos, 900 millones viven en zonas rurales y, según las proyecciones, el 46,3% (unos 3.300 millones) seguirá viviendo en las áreas rurales en el 2015 (BM, 2001; FAOa 2001; PNUD, 2002 y ONU, 2003).

---

<sup>3</sup> Nos referimos a la enseñanza, la investigación y la difusión y extensión de la cultura.

Para el caso de la población latinoamericana, en 1990 el 10% de la población de ingresos más elevados tenía 25,4 veces el ingreso del 10% de la población de menores ingresos; en tanto que en 2002 esa relación era de 40 veces. En 2002, el 20% de la población de más altos ingresos recibió el 54,2 % del ingreso total, y el 20% del sector de menos ingresos sólo el 4,7%. Esta situación convierte a América Latina en la región del mundo con las más altas desigualdades en relación a la distribución de los ingresos (PNUD, 2004b:44).

En lo que concierne a la inseguridad alimentaria, en 1996<sup>4</sup> se reportaban en el mundo 828 millones de personas subnutridas y en el 2000 todavía había 797 millones en esas condiciones; situación que indica que la meta de disminuir el número de hambrientos a 400 millones para el 2015 estará muy lejos de lograrse. Para el caso de América Latina, en 1996 había 63 millones de personas subnutridas y en el 2000 aún existían 53 millones (FAO, 1996, 2003, 2005). Esta situación se complica aún más debido a que, como señala la FAO (2005:9), las condiciones deficitarias —bajo peso al nacer, malnutrición proteico-calórica, carencias de vitaminas y minerales, escaso acceso a la educación y a la salud, por mencionar algunas— en las que viven esos 53 millones de personas, merman sus capacidades físicas y cognitivas. En consecuencia, a lo largo de toda la vida presentan una pérdida permanente de la productividad que equivale a un margen de entre 5 a 10% del PIB de los países en vías de desarrollo.

*b) El fracaso de las políticas hasta ahora implementadas y la necesidad de buscar nuevas alternativas.* Los datos anteriores muestran el fracaso de la gestión global y nacional de las políticas y programas orientados al logro de la seguridad alimentaria y el desarrollo humano. Este fracaso se ha dado a pesar de que en las últimas seis décadas han sido escenario de muy diversos y vertiginosos cambios —tecnológicos, científicos, políticos, filosóficos—, los cuales han resultado favorables especialmente para las naciones más ricas que han experimentado extraordinarios adelantos para sus habitantes. Lo contrario ha sucedido en muchas de las naciones menos desarrolladas de África y América Latina, en donde se observa un estancamiento e incluso un retroceso en términos de bienestar.

---

<sup>4</sup> Año de referencia para el establecimiento del objetivo de disminuir a la mitad del número de personas desnutridas para el 2015, adoptado en la Cumbre Mundial de la Alimentación de ese año.



La evidencia del fracaso en la gestión internacional y nacional de la seguridad alimentaria y del desarrollo humano, justifica plenamente la necesidad de profundizar en el análisis del aprovechamiento de las capacidades del gobierno municipal para promover la seguridad alimentaria y el desarrollo humano desde el ámbito local.

Desde esta perspectiva, consideramos que en el contexto latinoamericano existen diversos factores favorables para el ejercicio de la autonomía municipal y la profundización de la democracia<sup>5</sup>. Por estas razones, percibimos que la acción desde el gobierno municipal es una alternativa real y práctica para aliviar las condiciones de inseguridad alimentaria y pobreza en vastas regiones de América Latina.

*c) La influencia que los conceptos de seguridad alimentaria y desarrollo humano han tenido en las políticas y en el discurso político.* El surgimiento del concepto de seguridad alimentaria en 1974 tuvo una enorme influencia en las políticas a escala internacional, pues los Estados nacionales se volcaron a la producción para la autosuficiencia alimentaria nacional. Durante una década las políticas estuvieron centradas en el paradigma de la producción y la suficiencia alimentaria nacional. No obstante, a mediados de la década de los ochenta se inició un importante debate conceptual, en el que se demostró que no bastaba la disponibilidad de alimentos para solucionar la inseguridad alimentaria. De ahí surge un nuevo paradigma de la seguridad alimentaria que, además de la disponibilidad, incorpora entre otros conceptos el de accesibilidad a los alimentos. Este nuevo paradigma dio un fuerte giro a la implementación de las políticas alimentarias en muchos países del mundo.

Por su parte, el surgimiento del concepto de desarrollo humano en 1990 también tuvo importantes consecuencias en las políticas implementadas en el ámbito internacional, al dejar de considerar como indicador de desarrollo únicamente al crecimiento económico y el ingreso per cápita, e incorporar nuevas dimensiones como

---

<sup>5</sup> En 1990 apenas el 39% de los países en el mundo tenía regímenes democráticos y pluripartidistas. Sin embargo, este porcentaje aumentó al 55% para 2003, lo cual equivale a un aumento de 1.400 millones de personas que viven en países democráticos (PNUD, 2005:23). Esta situación es una enorme ventaja, si entendemos a la democracia como “el gobierno del pueblo”; un viejo concepto que sigue vigente en el ideario de muchos seres humanos, a través del cual se ven cristalizados algunos derechos, en particular los civiles y políticos. Además, abre las esperanzas para conseguir los derechos que aún le siguen siendo negados a millones de personas.

la esperanza de vida y el nivel de educación. De esta forma, se generó un nuevo indicador de desarrollo, que en su conjunto incluye los ingresos, la esperanza de vida y la educación. Indicadores con los que se construye el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que hoy se utiliza en prácticamente todos los países del mundo para medir el grado de desarrollo general alcanzado.

*d) El auge de los procesos de descentralización.* En los últimos 30 años, los procesos de descentralización política, administrativa, fiscal y económica se han extendido en los países latinoamericanos. Tales procesos, tienen entre sus objetivos devolverle mayor poder político y económico al municipio<sup>6</sup>, profundizar en la democracia y lograr una mayor eficacia y eficiencia en la administración de los recursos. Estos procesos de descentralización han sido aplicados ampliamente a través de políticas como las siguientes: combate a la pobreza, salud, alimentación, educación, vivienda, empleo, género, prestación de servicios, producción agropecuaria y suficiencia alimentaria nacional y local. Un rasgo característico de esas políticas es que con más frecuencia delegan mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales intermedios<sup>7</sup> y municipales, y que con ello promueven el ejercicio de su autonomía. Esta última condición muestra la importancia que tiene el estudio de las *capacidades y limitaciones* del gobierno local en la búsqueda de nuevas alternativas para la promoción de la SAF y el DHL.

*e) La escasa elaboración teórica sobre la formulación y aplicación de la SAF y el DH en el ámbito local.* Este hecho justifica y le da sentido a los esfuerzos que hemos realizado en el presente estudio para generar un marco teórico que coadyuve a:

- Generar un mayor interés sobre el rol que los gobiernos locales pueden tener en la lucha contra la inseguridad alimentaria y el bajo desarrollo humano, considerando su autonomía y los recursos de los que están dotados —financieros, naturales, humanos, legales— para atender las principales demandas de sus ciudadanos. Por ejemplo, en la línea de la autonomía municipal es necesario comprender a fondo y

---

<sup>6</sup> Este es uno de los factores que están impulsando un mayor reconocimiento del ejercicio de la autonomía municipal.

<sup>7</sup> Nos referimos a los gobiernos que están entre el gobierno nacional y el municipal. En el caso de México nos referimos al Estado, en Argentina a la Provincia y en Perú a la Región.

con mayor precisión los distintos factores, y las interrelaciones entre los mismos, que posibilitan o limitan su ejercicio en el municipio.

- Fortalecer los aspectos teórico-conceptuales, para demostrar que el municipio puede emprender acciones de emancipación por ser el gobierno más cercano al pueblo, entre otras ventajas. En ese proceso, puede reivindicar los principales elementos identitarios propios de cada contexto local, para fortalecer la dignidad de las personas más vulnerables y, en general, de aquellos pueblos que aún viven sumidos en una cultura en la que han aceptado su condición de pobres y han interiorizado su escasa valía como personas.
- Entender mejor cómo operan los procesos de gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y empoderamiento a escala local, de tal forma que podamos comprender mejor los efectos que dichos procesos ejercen en las esferas de la exclusión social, la pobreza, las desigualdades, la discriminación y la inequidad de género, entre otras.

### **3. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

Como guía de nuestro estudio, formulamos las siguientes hipótesis, que deberemos corroborar o en su caso refutar.

1. El municipio, como entidad subnacional básica del Estado nacional, posee importantes capacidades para promover la Seguridad Alimentaria Familiar y el Desarrollo Humano Local, por cuanto presenta determinadas ventajas comparativas respecto a las entidades subnacionales intermedias<sup>8</sup>, al Estado nacional y a las organizaciones internacionales.

2. El auge de los procesos de descentralización en América Latina está fortaleciendo el poder político y económico de los gobiernos municipales, lo cual está conllevando un aumento de la participación ciudadana, el empoderamiento y la profundización de la democracia política en los municipios.

---

<sup>8</sup> El concepto genérico de “Entidades subnacionales intermedias” se refiere a las entidades que constituyen la división político-territorial de primer rango en una Nación: el Estado en México, la Provincia en Argentina y la Región y la Provincia en Perú.

3. Independientemente de los procesos globales de producción, comercialización y resocialización<sup>9</sup>, el municipio posee un amplio margen de actuación para implementar procesos de desarrollo local sostenible, con base en su capacidad para aprovechar la disponibilidad de sus recursos territoriales: naturales, humanos, culturales, económicos y de infraestructura.

4. Las principales limitaciones y desventajas que el municipio enfrenta para promover la SAF y el DHL son las siguientes: la falta de competencias para la toma de decisiones respecto al ordenamiento territorial y la explotación de los recursos naturales; los escasos recursos económicos de que dispone para hacer frente a las demandas de los ciudadanos, así como la escasa capacidad de gestión para la consecución de fondos extrapresupuestarios; y la falta de recursos humanos suficientes en cantidad y nivel académico para realizar innovaciones en el diseño de proyectos encaminados hacia un desarrollo local sostenible (DLS).

#### **4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

Nuestra investigación es de carácter multidisciplinario en su enfoque y en sus contenidos, en virtud de lo cual recurrimos a utilizar diferentes herramientas analíticas y conceptos procedentes de diversas disciplinas, como son la economía, la ciencia política, la psicología, la antropología, la sociología y la historia. De manera que, para estar en condiciones de demostrar o refutar las hipótesis planteadas fue necesario obtener información tanto cuantitativa como cualitativa, la cual nos permitió un mejor análisis y comprensión de las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL.

Además, esta investigación tiene una doble dimensión: una teórica y otra empírica. En efecto, más allá de realizar un mero análisis bibliográfico, entendemos que para poder extraer conclusiones contrastadas y con cierta validez para el conjunto de América Latina era necesario llevar a cabo tres estudios de caso en, al menos, tres municipios de otros tantos países de la región.

---

<sup>9</sup> Es un proceso evolutivo a través del cual las personas van integrando nuevos elementos a su cultura, costumbres, hábitos, etc.

La investigación consistió en el siguiente proceso:

#### **4.1. Elaboración del marco teórico y análisis del estado de la cuestión**

Realizamos una amplia revisión bibliográfica, a través de la cual elaboramos el marco teórico sustentado en los conceptos de descentralización, seguridad alimentaria y desarrollo humano. Además, como parte de la revisión bibliográfica, elaboramos un análisis empírico del estado actual que presentan la inseguridad alimentaria, el bajo desarrollo humano y los procesos de descentralización en el mundo y en América Latina, particularmente en México, Argentina y Perú. Subrayemos que el análisis empírico nos sirvió para establecer una adecuada vinculación entre el marco teórico y la situación de los municipios estudiados; condición que nos ayudó a establecer el marco interpretativo de las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL. Esta actividad la llevamos a cabo en bibliotecas de la Universidad del País Vasco y durante una estancia, de enero de 2004 a junio de 2005, en la University College Cork de Irlanda.

#### **4.2. Diseño del estudio de campo**

Lo elaboramos de acuerdo a los siguientes procedimientos:

- a) Establecimos que nuestra unidad de análisis es el municipio en su conjunto, del que se abordan los distintos aspectos de su realidad: políticos, sociales, económicos, institucionales, jurídicos y de recursos económicos, entre otros.
- b) Utilizamos el marco teórico para definir con precisión los temas específicos que necesitábamos abordar en nuestro estudio, e incluirlos en los cuestionarios con los que realizaríamos las entrevistas, a fin de asegurar que obtendríamos la información suficiente para dar respuesta a las hipótesis formuladas.
- c) Definimos las distintas variables a estudiar, a saber:
  - *Históricas*. Para entender los procesos políticos y socioeconómicos, las relaciones interculturales, así como las raíces de los problemas.

- *Descriptivas*. Para conocer el contexto socioeconómico y los recursos naturales disponibles en el municipio.
  - *Cuantitativas*. Para disponer de indicadores estadísticos relacionados con los que analizar la SAF y el DHL.
  - *Cualitativas*. Para valorar los aspectos relacionados con las libertades políticas y el respeto de las personas y comunidades a sí mismas, que incluyen los aspectos cognitivo-emotivos: significados, opiniones, percepciones, creencias, sentimientos y perspectiva futura de las condiciones de vida.
- d) Elaboramos la guía para realizar las entrevistas individuales y con los grupos focales (Apéndice 2) para obtener la información en cada municipio estudiado. Así como la guía para la obtención de información del contexto municipal en cuanto a estadísticas socioeconómicas, demográficas, de salud, educación y recursos disponibles en el municipio, entre otros datos.
- e) Precisamos una serie de criterios para la selección de los tres municipios latinoamericanos que constituirían los estudios de caso, criterios que fueron los siguientes:
- En primer lugar, optamos por elegir el municipio de Motul, (Yucatán, México) debido a que desde hace 10 años, hemos venido realizando en el mismo diversos trabajos a través del Centro de Investigaciones Regionales “Dr. Hideyo Noguchi” de la Universidad Autónoma de Yucatán, en coordinación con algunas organizaciones de la sociedad civil y con las autoridades municipales en turno. Gracias a esa experiencia disponemos de un amplio conocimiento de la realidad de esa localidad, así como vínculos y contactos tanto con la sociedad civil como con las autoridades locales, todo lo cual ha redundado en una mayor viabilidad y facilidad para realizar el estudio. Debido a estas ventajas, decidimos también que el trabajo de campo para los estudios de caso lo iniciaríamos precisamente en este municipio, marcando con él la pauta para los otros dos restantes.

- Cabe añadirse que otro motivo para la elección de Motul como estudio de caso se debe a que tenemos el propósito de continuar trabajando en el futuro próximo en este municipio, de forma que podamos aplicar los conocimientos adquiridos a través de esta investigación.

En segundo lugar, para proceder a la selección de los otros dos municipios restantes se emplearon los siguientes criterios

- Que uno de los municipios perteneciera a un país con estructura *federal* y con alto grado de descentralización; y que el otro perteneciera, a un país con estructura *unitaria* y con un proceso de descentralización en marcha, todo ello con la finalidad de poder comparar ambas situaciones, habituales en América Latina. De acuerdo a esas características, encontramos que Argentina aparece como uno de los países más descentralizados en América Latina. Por su parte, Perú es un país unitario que consideramos como una buena opción, porque, a pesar de ser un país con una previa experiencia fracasada de descentralización, en la actualidad la descentralización está siendo aplicada como parte de una política de modernización. Además, en Perú está presente un elemento que nos interesaba observar: los presupuestos participativos en el ámbito municipal.
- Que el número de habitantes de estos dos municipios fuera similar al de Motul, girando en torno a los 30.000, y que tuvieran población tanto urbana como rural.
- Que contáramos con la aceptación de los gobiernos municipales de participar en el estudio, tanto en la facilitación de la documentación que se programó recolectar, como en la disponibilidad para la realización de las entrevistas individuales a los funcionarios municipales y a la población que habita en el municipio.

- f) Establecimos los criterios sobre el tipo de informantes que debíamos entrevistar a través de dos técnicas: la de grupos focales<sup>10</sup> y la de entrevistas semiestructuradas<sup>11</sup> individuales. Para la recolección de la información, cuidamos que entre las personas entrevistadas hubiese un equilibrio entre hombres y mujeres, tuvieran más de 15 años de edad y que presentaran una distinta posición social, política y económica. Las características de las personas entrevistadas fueron las siguientes:
- Funcionarios municipales. Entrevistamos a alcaldes (intendentes en Argentina), directores (gerentes en Perú) de área, tesoreros, administradores y operativos. Además, entrevistamos a regidores o concejales del Cabildo —Concejo deliberante en Argentina; Consejo técnico en Perú—, cuidando siempre que éstos pertenecieran a distintos partidos políticos.
  - Ciudadanos que habitan en el municipio. Entrevistamos a personas que viven en las distintas zonas: tanto urbanas —centro, entre el centro y la periferia y en la periferia de las zonas urbanas— como rurales. Además, procuramos entrevistar a personas sin cargos en organizaciones sociales, así como a líderes de organizaciones comunitarias. Incluimos también a personas que trabajan en el sector agropecuario, el comercio y la industria.
  - Otros ciudadanos. Incluimos a aquellas personas que aun cuando no viven en el municipio, trabajan en él. Por lo general, son personas que trabajan en alguna institución oficial, ONG u otras organizaciones, y que tienen un buen nivel de conocimiento en su área y en general del contexto municipal.

---

<sup>10</sup> Técnica de investigación social que privilegia el habla, cuyo propósito radica en propiciar la interacción mediante la conversación acerca de un tema u objeto de investigación en un tiempo determinado, y cuyo interés consiste en captar la forma de pensar, sentir y vivir de los individuos que conforman el grupo. Tiene por objetivo provocar confesiones o autoexposiciones entre los participantes (Alvarez-Gayou, 2005:131,132).

<sup>11</sup> Consiste en que el entrevistador usa una guía con temas previamente establecidos con el objeto de ir formulando las preguntas y guiando la entrevista.



### 4.3. Realización del trabajo de campo

Para el desarrollo de la investigación de campo definimos una serie de principios éticos, debido a que necesitábamos entrevistar a personas de distintas posiciones sociales, económicas y políticas, quienes previsiblemente opinarían y emitirían juicios sobre diversos asuntos sensibles, por ejemplo, sobre la eficiencia o ineficiencia del gobierno municipal o de las instituciones, o acerca de la corrupción, la calidad de los servicios que reciben, etc. Por ello, con el objeto de lograr la participación de los entrevistados y garantizar la veracidad de sus respuestas, establecimos los siguientes compromisos éticos:

- Siempre explicamos a los entrevistados cuál era el motivo de la entrevista y la utilidad que daríamos a la información que nos proporcionarán. Después de esta explicación, preguntábamos al entrevistado si aceptaba la entrevista, buscando que la respuesta correspondiera a su voluntad.
- Establecimos el compromiso con los entrevistados de utilizar la información exclusivamente para los fines de la investigación.
- Establecimos el compromiso de no utilizar dichas grabaciones para propósitos ajenos a la investigación. Las entrevistas fueron grabadas en cinta magnética en Motul y en formato digital en Lavalle y San Ramón, a fin de poder avalar su autenticidad.
- En el procesamiento y análisis de la información cuidamos que los resultados finales transmitieran fielmente los puntos de vista de las personas participantes. Las expresiones textuales de los informantes las consignamos entre comillas y en letra cuerpo 11 para diferenciarlas del resto del texto.
- Establecimos el compromiso con las autoridades de cada municipio de enviarles un ejemplar de la tesis en fecha posterior a su defensa.

A continuación, se detalla la ubicación y el espacio temporal en el que realizamos cada uno de los estudios de campo.

Tabla 1. Ubicación y espacio temporal del estudio

Ubicación del municipio	Período del trabajo de campo
Motul, en el Estado de Yucatán. México.	Del 1 de julio al 4 de septiembre de 2005.
Lavalle, en la Provincia de Mendoza. Argentina.	Del 28 de febrero al 30 marzo de 2006.
San Ramón, en la Provincia de Chanchamayo, Región de Junín. Perú.	Del 1 al 27 de abril de 2006.

Realizamos el primer estudio en Motul porque es el municipio que ya conocíamos y en el que teníamos experiencia de trabajos previos, así como porque nos resultaría más fácil probar las herramientas metodológicas con los grupos focales y las entrevistas individuales. Esto nos permitió depurar y concretar la información documental necesaria para el estudio, y afinar los instrumentos que utilizaríamos para obtener la información con el objeto de agilizar el trabajo de campo en los otros dos municipios estudiados. Por todas estas razones el trabajo de campo en Motul nos ocupó más tiempo que el de los otros dos casos. Una vez concretados los instrumentos, en los tres municipios aplicamos la misma metodología y procedimiento.

Para la elección de los entrevistados utilizamos el criterio de muestras de conveniencia<sup>12</sup> (*Convenience sampling*). El número de personas entrevistadas se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Resumen de muestras de conveniencia en los tres estudios de caso

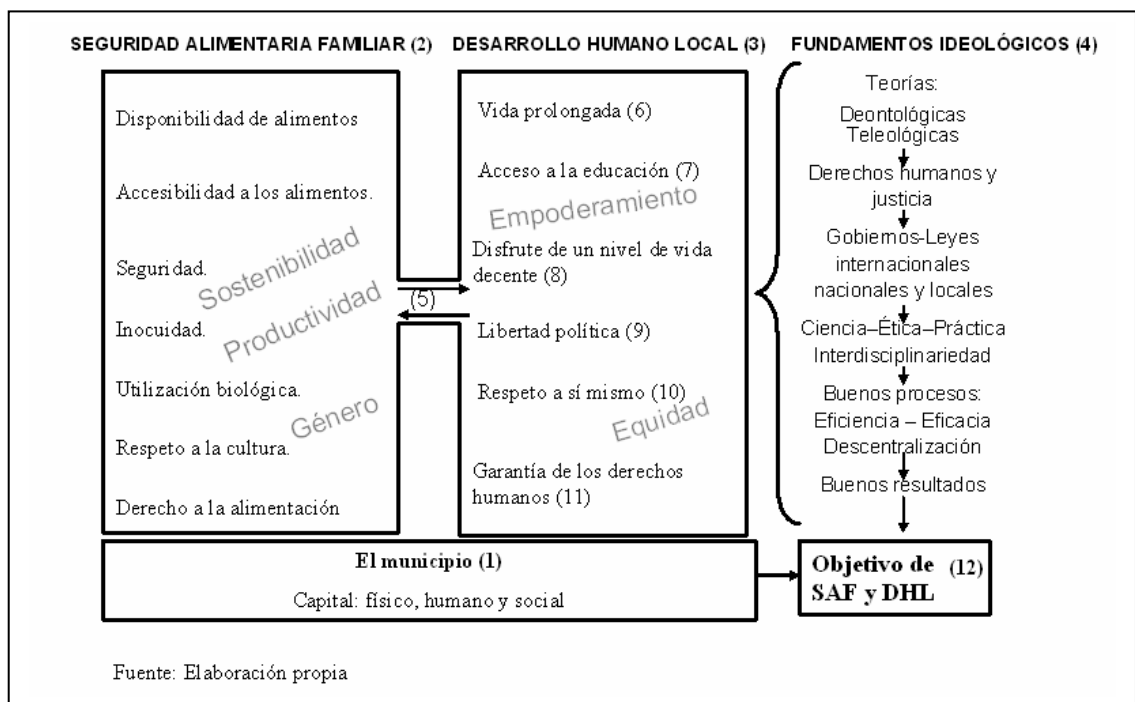
Municipio	Funcionarios municipales	Grupos focales/Nº. de participantes	Entrevistas individuales	Total participantes		
				Hombre	Mujer	Total
Motul	19	10/53	55	51	57	108
Lavalle	21	7/40	62	50	52	102
San Ramón	20	7/59	42	52	49	101

<sup>12</sup> Es una muestra no probabilística, en la que el investigador selecciona los miembros de la población más accesibles de los que puede obtener información.

#### 4.4. Procesamiento y análisis de la información

Para el desarrollo del procesamiento y posterior análisis e interpretación de la información hemos elaborado el Esquema 1, sustentado en el marco teórico previamente elaborado para nuestra investigación. Este esquema conceptual lo hemos utilizado como modelo para estructurar, dar forma y analizar la información obtenida en los estudios de campo. Dicho análisis está enfocado a las capacidades y limitaciones de cada uno de los municipios estudiados para promover la SAF y el DHL.

Esquema 1. Esquema conceptual para el análisis de las capacidades y limitaciones del municipio en materia de SAF y DHL



Como ya mencionamos, nuestra unidad de análisis es *el Municipio (1)*. Esta unidad territorial cuenta con diversos recursos que hemos clasificado en tres tipos de capital: físico, humano y social. En virtud de que todos estos recursos varían de un municipio a otro en cuanto a cantidad y calidad, nuestro análisis parte precisamente de la información de los recursos disponibles y del contexto socioeconómico y político de cada municipio; elementos que en conjunto determinan las capacidades y limitaciones para hacer un uso eficiente y adecuado de cada una de sus formas de capital.

En las tres columnas del Esquema 1, presentamos las diversas categorías que conforman la *SAF* (2) y el *DHL* (3), en tanto que a la derecha mostramos los *Fundamentos ideológicos* (4) derivados de una serie de conceptos teórico-filosóficos, y que han dado lugar a los conceptos de SAF y DHL, así como la evolución del enfoque de los derechos humanos y de la justicia. Esto ha traído como consecuencia la creación de leyes reconocidas en el ámbito internacional y nacional, respecto a las cuales, en un plano idealista, los gobiernos aparecen como responsables de hacerlas valer a través del uso de la ciencia, la ética y la práctica desde una perspectiva multidisciplinaria. Lo anterior ha dado lugar a políticas públicas que también son fruto de lecciones aprendidas; políticas públicas que, nuevamente en el plano idealista, tendrían que ser eficientes y eficaces como se plantea en los procesos de descentralización para alcanzar finalmente el *logro de la SAF y el DHL* (12).

Retomando las columnas 2 y 3, para efectos de esta investigación llamamos categorías de la SAF a las siguientes: la disponibilidad, la accesibilidad, la seguridad, la inocuidad y la utilización biológica de los alimentos; así como el respeto a la cultura y el derecho a la alimentación. Todas estas categorías son las que obtuvimos del marco conceptual.

En cuanto a las categorías que conforman el DHL, éstas las hemos extraído de la definición de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que a la letra dice:

“...es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse “avergonzado de aparecer en público” (PNUD, 1990 p. 33)

Así, las categorías son: vida prolongada y saludable, acceso a la alimentación, disfrute de un nivel de vida decente, libertad política, respeto a sí mismo y garantía de los derechos humanos.

Las citadas categorías son las principales nociones y variables que componen los conceptos de SAF y DHL. Por consiguiente, nuestros estudios de caso toman como referencia precisamente el análisis de las mismas.

Antes de hacer una descripción de cada una de las categorías mencionadas, subrayamos que, aun cuando tradicionalmente estos dos conceptos (SAF y DHL) han marchado de manera paralela e independiente, en el desarrollo del marco conceptual encontramos que existe un importante *punto de convergencia* (5) entre ambos, dado que varias de sus categorías guardan una relación muy estrecha debido a que, en su esencia, son comunes. Tomando como criterio que el DHL es una condición más amplia que la SAF, utilizamos las categorías del DHL para conformar la estructura de cada estudio de campo y, dentro de éstas, incluimos a las categorías de la SAF

A continuación describimos la forma en que hemos ordenado esas categorías, precisando los elementos que condicionan cada una de ellas, sobre los que por consiguiente hemos recabado información en nuestro trabajo de campo. Las primeras tres categorías son las siguientes:

- *Vida prolongada y saludable* (6), determinada por la salud, la alimentación y el ambiente sano.
- *Acceso a la educación* (7), determinado por las oportunidades de asistir a la escuela y recibir capacitación, y por el nivel de analfabetismo.
- *Disfrute de un nivel de vida decente* (8), determinado por la seguridad económica, el empleo y el salario justo, el trabajo seguro, la capacidad de producción, la propiedad individual, la vivienda y el acceso a servicios públicos como son: agua potable, electricidad, sanidad, transporte, colecta de basura, entre otros.

En estas tres categorías están incluidas las siguientes categorías de la SAF: la disponibilidad, la seguridad, la accesibilidad, la inocuidad y la utilización biológica.

Estas tres categorías (6,7, y 8) son las que el PNUD utiliza para construir el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Las siguientes dos categorías son de carácter cualitativo y de acuerdo al PNUD también influyen en la ampliación de las oportunidades para el logro del Desarrollo Humano Local:

- *Libertad política (9)*, determinada por el ejercicio de la libre expresión y participación, así como por el derecho de votar y ser votado en elecciones de cargos públicos.
- *Respeto a sí mismo (10)*, determinado por la autoestima, la autoeficacia, la agencia personal, la identidad, la confianza y la solidaridad, entre otros factores.

Dentro de estas dos categorías del DHL, ubicamos la categoría “respeto a la cultura” en la columna de la SAF.

La última categoría del DHL es *la garantía de los derechos humanos (11)*, en la que incluimos además la categoría de la SAF denominada “Derecho a la alimentación”. Esta categoría (11) relativa a los derechos refleja los resultados finales de las políticas públicas y sirve como criterio para medir la calidad de las mismas, puesto que son tales políticas el medio por el cual los gobiernos deben garantizar los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) de los ciudadanos y los pueblos.

Como hemos dicho, los estudios de caso se han basado en el análisis de los elementos integrados en el Esquema 1. Además de eso, de forma complementaria, hemos utilizado también la técnica de análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Con estos dos elementos, diseñamos la tabla 39 constituida por cuatro cuadrantes, en la que combinamos las influencias de los recursos y de los factores internos del municipio, así como de los externos al mismo —sean de las entidades subnacionales intermedias, de los gobiernos nacionales o de las agencias internacionales—. El análisis de esta combinación de influencias de los factores

internos y externos nos ayudó a establecer las conclusiones finales sobre las capacidades y limitaciones de cada municipio de cara a la promoción de *la SAF y el DHL*(12).

## **5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO**

Hemos organizado esta obra en nueve capítulos y en tres partes. El capítulo I corresponde a la Introducción general. La Primera Parte denominada Marco Teórico, incluye los siguientes capítulos: II. Procesos de descentralización: fundamentos teóricos; III. Orígenes y evolución del concepto de seguridad alimentaria y; IV. Evolución del concepto de desarrollo humano y su influencia en el ámbito local.

La Segunda Parte, denominada Análisis empírico y estudios de campo, incluye los siguientes capítulos: V. Situación actual de la inseguridad alimentaria, el desarrollo humano y los procesos de descentralización; VI. Estudio de caso: Motul; VII. Estudio de caso: Lavalle y; el VIII. Estudio de caso: San Ramón.

Finalmente, la Tercera Parte incluye el capítulo IX. Conclusiones generales, así como el Epílogo

A continuación, hacemos una descripción de cada una de las partes y los capítulos que componen esta obra. En la Primera Parte, estudiamos los diversos conceptos teóricos y categorías de análisis que dan sustento a la investigación. En la Segunda Parte, describimos la magnitud de los problemas de inseguridad alimentaria, el bajo desarrollo humano y las dificultades de los procesos de descentralización. Además, incluimos los tres estudios de caso, con los resultados y las conclusiones para cada uno de ellos. En la Tercera Parte, incluimos las conclusiones finales de la investigación, donde confirmamos o refutamos cada una de las hipótesis planteadas al inicio del trabajo. Finalizamos con el Epílogo, donde formulamos algunas reflexiones y recomendaciones de cara a continuar profundizando, en futuras investigaciones, en el rol del municipio de cara a la promoción de la SAF y del DHL.

En el *Capítulo II. Procesos de descentralización: fundamentos teóricos y justificación*, revisamos los conceptos que definen los diferentes tipos o formas de descentralización. También abordamos los enfoques teóricos que justifican los procesos de descentralización como una alternativa que puede hacer más eficiente la actuación de los gobiernos subnacionales. Analizamos igualmente los principales objetivos que habitualmente se pretende alcanzar con los procesos de descentralización, entre los que destacan una mayor eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos y la ampliación o profundización de la democracia participativa. Sin embargo, hacemos notar que en cada nación la descentralización tiene características propias, puesto que su implementación se ha originado por razones distintas, y ha tenido lugar en un contexto social, económico, político e histórico diferente.

En este capítulo hacemos también una descripción de los distintos enfoques teóricos que sirven de base para el estudio y la justificación de los procesos de descentralización: el económico, el politológico y el sociológico. Estos tres enfoques son los que sustentan los procesos de descentralización. Se incluye, asimismo, un análisis de las principales ventajas y desventajas de los procesos de descentralización implementados en el ámbito internacional, al mismo tiempo que se advierten los riesgos que traen consigo los procesos de descentralización cuando no se desarrollan en forma ordenada, planeada y con una adecuada voluntad política. Posteriormente, esbozamos las características del proceso histórico y político de la descentralización en la región latinoamericana, destacando los procesos de esta índole que se han venido dando en Argentina, México y Perú, por ser en estos países donde realizamos los tres estudios de caso en el ámbito municipal.

En el *Capítulo III. El concepto de seguridad alimentaria: fundamentos y evolución*, hacemos una revisión de la definición y evolución del concepto de SA. Tomamos como punto de partida el surgimiento de este concepto en 1974, basado entonces en la producción de alimentos para lograr su disponibilidad a escala nacional y global. Sin embargo, en la década de los ochenta hubo importantes cambios de paradigma que centraron el concepto en el acceso a los alimentos y centraron su atención en el nivel familiar e individual. Más tarde, en el concepto de SA se integraron nuevos elementos



teóricos que fueron adquiriendo una creciente importancia, tales como: la noción “sistema de sustento” (*livelihood*), la participación activa de los afectados, los aspectos culturales ligados a la alimentación, la dimensión subjetiva de la SA y las relaciones de género.

Igualmente, abordamos la naturaleza y evolución del Derecho a la Alimentación, así como sus implicaciones en la lucha por la consecución de la SA, desde la perspectiva de diferentes corrientes de pensamiento sustentadas en el derecho y la justicia. Describimos el recorrido cronológico de ese debate a lo largo del siglo XX, especialmente en su segunda mitad cuando el derecho a la alimentación recibió un repentino interés internacional gracias, en particular, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966; instrumentos que han sido determinantes en los logros actuales en materia de SA y Derecho a la Alimentación.

Además, al analizar el estado del problema, constatamos que la inseguridad alimentaria y el hambre perduran en el mundo, a pesar de los avances en el conocimiento de sus causas y en el relativo reconocimiento del Derecho a la Alimentación. Esto demuestra que el discurso político está alejado de la práctica y que, como suele concluir la literatura consultada, el principal factor que limita el logro de la SA es la falta de voluntad política.

Este capítulo concluye con la enorme importancia que el enfoque interdisciplinar ha tenido en el campo de la SA, y en las nuevas políticas que se han diseñado y puesto en marcha para promover ésta última, tanto en el ámbito internacional como en los Estados nacionales. Al mismo tiempo, constata la falta de políticas eficaces para dar solución a la inseguridad alimentaria.

En el *Capítulo IV. Evolución del concepto de desarrollo humano y su influencia en el ámbito local*, abordamos el concepto de Desarrollo Humano desde la definición del PNUD. Este concepto, junto con el de SA, es el eje conceptual de la tesis. Se trata de un enfoque novedoso que pretende incorporar la dimensión local como ámbito y estrategia

para el desarrollo, mediante el fortalecimiento de las potencialidades del gobierno municipal. Para cumplir con esta aspiración, analizamos la naturaleza y evolución del enfoque de Desarrollo Humano Local Sostenible, visto como un modelo multidisciplinar y multidimensional que abre posibilidades para fortalecer el capital humano, social y físico.

En este mismo capítulo, con el propósito de dar respuesta a algunas de nuestras hipótesis, se abordan las posibles implicaciones que la globalización puede producir para el DHL y para la aparición y/o ampliación de grandes inequidades; dejando de manifiesto el carácter determinante de estas implicaciones. Con todo, se destaca que el concepto de DHL considera a la persona el centro del desarrollo, y que, por lo tanto, existen caminos viables para reconstruir una serie de interrelaciones que hagan posible en el contexto local un ambiente favorable para una convivencia humana basada en la confianza, siendo ésta una condición indispensable para la ampliación de las oportunidades, las capacidades, la participación y el empoderamiento. Es aquí donde recobra importancia el estudio de las capacidades del municipio.

Además, abordamos el tema de la pobreza, cuya disminución es uno de los retos de los procesos de DLS. Analizamos sus causas, así como sus negativas consecuencias, puesto que marca, restringe y coarta las libertades fundamentales de los seres humanos que son presa de ella, los más vulnerables en el ámbito del municipio. También se destacan las diversas características sociales, culturales, económicas, políticas, entre otras, que son propias de los excluidos, y que influyen fuertemente en la intensidad de las interrelaciones entre los actores del municipio.

El *Capítulo V. Análisis del estado actual de la inseguridad alimentaria, el desarrollo humano y los procesos de descentralización*, cumple una función de engarce o transición entre los tres capítulos que componen el marco teórico y los otros tres que recogen los estudios de caso. Para ello, este capítulo se centra en el análisis de la situación actual de los problemas de la inseguridad alimentaria y del bajo desarrollo humano, así como de los procesos de descentralización en el mundo y en América Latina, haciendo especial mención a México, Argentina y Perú. Además, en el caso de estos tres países, trazamos un esbozo de su actual contexto socioeconómico y político.

También hacemos referencia al avance logrado en relación a las metas establecidas para disminuir el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza de acuerdo a la Cumbre Mundial de Alimentación celebrada en 1996 y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2000. Por tanto, este capítulo marca la transición entre el análisis teórico y los estudios de caso, al mismo tiempo que ayuda a contextualizar y comprender la situación específica de los tres municipios estudiados.

En los *capítulos VI, VII y VIII. Estudios de campo*, presentamos los tres estudios de caso y los resultados de los respectivos trabajos de campo, realizados en los municipios de Motul (México), Lavalle (Argentina) y San Ramón (Perú). La estructura de cada estudio de caso incluye los mismo apartados, que son los siguientes: a) características del municipio y contexto histórico; b) marco legal y competencias del municipio; c) vida prolongada y saludable; d) acceso a la educación (capital humano); e) disfrute de un nivel de vida decente; f) libertad política; g) respeto a sí mismo; h) garantía de los derechos humanos; i) seguridad alimentaria familiar; j) efectos de la globalización en el municipio, con la descripción de las ventajas y desventajas de dicha globalización desde la perspectiva de los entrevistados. Por último, se incluye el apartado k) centrado en el análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Cada uno de los tres capítulos concluye con unas conclusiones en torno a las capacidades y limitaciones que el municipio respectivo tiene de cara a la promoción de la SAF y el DHL.

En el *capítulo IX. Conclusiones generales*, establecemos éstas con base en la articulación del análisis teórico con los estudios de caso, a manera de respuesta para cada una de las hipótesis que planteamos al inicio de nuestra investigación.

En el *Epílogo*, incluimos algunas reflexiones que abordamos en tres apartados. En el primero, resumimos la necesidad de mejorar algunas prácticas en el contexto de los gobiernos locales, con el objeto de promover con éxito la SAF y el DHL y en general el mejoramiento significativo de las condiciones de vida de los ciudadanos. En el segundo, analizamos el rol que pueden jugar las instituciones académicas<sup>13</sup> y de investigación

---

<sup>13</sup> Nos referimos principalmente a las instituciones de educación superior, como las universidades e institutos tecnológicos que forman profesionales a nivel de licenciatura; sin embargo, también se pueden integrar escuelas de educación media superior en esta tarea.

para fortalecer a los gobiernos municipales, al mismo tiempo que ellas mismas se fortalecen y mejoran la calidad de sus actividades sustantivas —enseñanza, investigación y extensión y difusión de la cultura—. En el tercero, abordamos el importante rol que puede jugar la sociedad civil organizada para fortalecer los procesos de desarrollo local sostenible en dos tipos de contextos generales: allí donde existen condiciones propicias para el desarrollo; y allí donde las condiciones sociales, políticas y económicas son adversas para el desarrollo de la mayoría de la población del municipio.

**PRIMERA PARTE:**  
**MARCO TEÓRICO**



## **CAPÍTULO II**

# **PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y JUSTIFICACIÓN**

Este capítulo explora el marco teórico que sustenta los procesos de descentralización que desde hace 30 años han cobrado un enorme auge en todo el mundo, y desde 1980 se han desarrollado fuertemente en América Latina. Dado que la descentralización es un proceso ligado directamente a la asignación de poder de los gobiernos centrales a los gobiernos locales, resulta fundamental incluirlo en nuestra investigación por cuanto pretendemos estudiar las capacidades de los gobiernos municipales para promover la SAF y el DHL. Por tal motivo, abordamos el tema desde la definición, objetivos y fundamentos teóricos, así como las ventajas, desventajas y condiciones previas que deben considerarse para poner en marcha y asegurar el éxito de los procesos de descentralización.

Respecto a la definición, revisamos distintos autores que concuerdan con la esencia del concepto de descentralización. Pero, por otro lado, tomamos en cuenta las diferencias que existen, las cuales han incorporado nuevos elementos y, por tanto,

conformado una concepción más amplia de los procesos de descentralización que se perfilan como un paradigma para dar solución a muchos de los problemas presentes en los distintos países latinoamericanos y de otras regiones del mundo. En este sentido, se han desarrollado a través del tiempo diferentes formas de llevar a cabo los procesos de descentralización que tienen que ver con el espacio, el tiempo y los distintos sectores del desarrollo.

Revisamos también los objetivos que en la literatura se señalan como posibles de alcanzar a través de los procesos de descentralización. Encontramos que existe un amplio abanico de objetivos y que, en consecuencia, en muchas ocasiones se presenta a la descentralización como una panacea con la que se puede dar solución a muchos de los problemas de los países tanto en vías de desarrollo como desarrollados.

Un aspecto central en este capítulo es el análisis de los principales conceptos teóricos de la descentralización, a través de los cuales examinamos los fundamentos que la sostienen y la posicionan como alternativa para hacer más eficiente la actuación de los gobiernos nacionales en coordinación con los subnacionales. Dentro de esa revisión conceptual incluimos tres enfoques: el económico, el politológico y el sociológico. Cada uno nos acerca a una mejor comprensión de los procesos de descentralización.

También abordamos la discusión (a favor o en contra) sobre las buenas y las malas experiencias. Ponemos énfasis además en que la descentralización sustentada por las ciencias sociales es parte de un proceso real de reorganización del Estado que está presente prácticamente en todos los países de América Latina (Javed, Perry y Dillinger, 1999:1). Señalamos que la descentralización es promovida por los diferentes proyectos sociales divergentes, corrientes políticas, ideológicas y teóricas contrapuestas que coinciden en que es necesario descentralizar, entre los que podemos señalar: el neoliberalismo con sus máximos exponentes, el FMI y el BM, gobiernos de derecha o de izquierda, regímenes dictatoriales, monarquías, así como países pequeños o grandes en cualquiera de los continentes. Montecinos (2005:74) expresa que la generalización de la descentralización se asemeja al interés suscitado por la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, entre otros.



Aun cuando la descentralización está ampliamente extendida en todo el mundo, existen todavía importantes lagunas en los conceptos teóricos, así como en las formas y estrategias de aplicación. Por ejemplo, Bossier (1990:1) expresa que la descentralización transformada en proyecto político se ha difundido ampliamente, pero esa *difusión* al mismo tiempo está dificultada por la *confusión* que acompaña a muchos planteamientos. El autor agrega que ello puede explicar el porqué todavía es un tema del que, al igual que otros como libertad, democracia y familia, prácticamente nadie se declara en contra. Sin embargo, son pocos los gobernantes que se comprometen efectivamente con él.

A propósito de “que nadie se declara en contra”, también destacamos que la descentralización no es un proyecto en donde todos coincidan en todo, debido a que en realidad es un proceso que encierra tanto contenidos ideológicos como políticos, pues no se trata exclusivamente de procesos meramente tecnocráticos. Por ello, a lo largo de este capítulo describimos que en realidad existen dos propuestas ideológicas contrapuestas de descentralización y, por tanto, con contenidos ideológicos distintos: una enfatiza fuertemente el fortalecimiento de la democracia y la participación de los actores locales; y la otra se sustenta principalmente en una propuesta neoliberal basada en concesiones al sector privado de la explotación de los recursos y servicios.

En definitiva, los distintos contenidos que abordamos en este capítulo tienen como objetivo profundizar en el conocimiento de los principios y conceptos que sustentan los procesos de descentralización como una herramienta para hacer más eficiente y eficaz la administración de los recursos públicos, y como un elemento de ampliación de la democracia y la autonomía de los gobiernos locales. Este análisis es una de las bases necesarias para poder verificar las hipótesis planteadas sobre las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL. Finalmente, subrayamos que los contenidos de este capítulo forman parte del marco teórico elaborado de cara a realizar los estudios de caso.

## **1. DEFINICIÓN, TIPOLOGÍA Y OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

La definición de descentralización abarca una gran cantidad de conceptos y enfoques, entre los que se pueden mencionar los que se sustentan en fundamentos neoliberales y los que promueven la democratización y la participación ciudadana. Por otra parte, la descentralización se enmarca en distintos tipos (administrativa, política, económica, fiscal, etc.) y se practica de diferentes formas (por etapas o de manera generalizada); por consiguiente, los procesos son distintos según cada caso. Además, la descentralización incluye diversos objetivos generales y específicos, dependiendo de las condiciones del contexto y de cada gobierno que la ponga en práctica. Finalmente, la descentralización se aplica en diferentes ámbitos territoriales (municipal, distrital, regional, etc.) o por sectores (salud, educación, agricultura, etc.). Lo anterior permite que, como señalan Willis, Garman y Haggard (1999:8), en la literatura se encuentren muchas definiciones con distintas orientaciones.

Por su parte, Montero y Samuels (2004:8) señalan que todo ello hace que el concepto sea complejo y multidimensional. Razón por la cual es necesario profundizar en los detalles de este concepto para comprender el gran abanico de prácticas que al abrigo de la descentralización han sido puestas en marcha en diferentes países. Asimismo, es interesante explorar el significado de los diferentes tipos o formas de descentralización y conocer sus efectos en los resultados finales de las iniciativas desarrolladas en distintos países: donde los gobiernos han puesto en la descentralización una gran esperanza para solucionar muchos de sus problemas sociales, económicos y políticos.

### **1.1. Definición y tipología de la descentralización**

A continuación presentamos una definición general de la descentralización en la que coinciden diferentes autores (Aghón, 1993:8; Javed *et al.*, 1999:1; Salinas, 2000:8; Habibi *et al.*, 2001:2; Arraigada, 2002:14; DTT, 2003; BTF, 2004:44; Raboy y Menéndez, 2004:37,38; Montecinos, 2005:73 y Falletti, 2005:329). “Es un proceso de transferencia de poder de decisión, de responsabilidades, de competencias y de recursos

desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales o subcentrales —estatales, provinciales, departamentales o regionales— y locales (municipales) para el refuerzo de su autonomía”. Sobre la autonomía, Casalet (2000:12) expresa que la definición de descentralización supone la existencia de gobiernos locales independientes, pero en realidad, éstos no son nunca completamente independientes, ya que siempre tienen una relación de subordinación con algún nivel superior de gobierno.

Además de la descentralización que se practica desde los gobiernos superiores hacia los locales, la descentralización puede darse también hacia organizaciones cuasi-independientes del gobierno y/o del sector privado. Por su parte, Palma y Rufián (1989), citados por Finot (2001:36), afirman que, desde un punto de vista exclusivamente administrativo, la descentralización es la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones, si bien subrayan que lo fundamental de la descentralización es su dimensión política. Es decir, constituye una redistribución espacial del poder democrático<sup>1</sup> en provecho de las comunidades locales. El autor agrega que, siguiendo un enfoque clásico de la ciencia política, sólo debería denominarse “descentralización” al caso en que tal transferencia se hiciera a autoridades electas, mientras que un traslado similar en dirección a funcionarios designados correspondería al concepto de “desconcentración”.

Respecto a la definición, es interesante referir el enfoque que utiliza Méndez (s/f), quien entiende la descentralización como un proceso y una política de Estado, de naturaleza sociopolítica, cultural, administrativa, económica y técnica, que busca la transferencia del poder público hacia las bases provinciales y locales, con el objeto de construir un país más justo y sólido desde la perspectiva social y territorial. Lo interesante de este autor es que incorpora a la definición dimensiones como la justicia, la cultura y lo social, otorgándole, por tanto, una gran amplitud al concepto.

Por su parte, Prud’Homme (1997), citado por Casalet (2000:11) y Ornelas (2003:7) mencionan que por la gran amplitud de campos que la descentralización abarca es un

---

<sup>1</sup> Aunque los autores se refieren a que la descentralización constituye una redistribución espacial del poder, y agregan el adjetivo “democrático”, en la práctica no en todos los casos se da ese tipo de redistribución, pues en muchos la descentralización redistribuye el poder pero no necesariamente de forma democrática.

concepto muy ambiguo<sup>2</sup>, por lo cual sus límites no quedan muy bien definidos, pero al mismo tiempo esa ambigüedad es tal vez la fuente misma del atractivo que ha cobrado el concepto. Sobre este tema, Alvarado, Rivera, Porras y Vigil (2003:13) expresan que las transferencias<sup>3</sup> que los gobiernos centrales hacen a los gobiernos subnacionales, dependen mucho de cómo sea entendida la descentralización. En este sentido, los procesos de descentralización dejan un amplio margen de actuación política, económica, espacial y temporal que, en muchos casos, resulta atractivo para quienes los impulsan. Por ejemplo, Willis *et al.* (1999:17) señalan que los gobiernos de cada país tienen importantes ventajas políticas ya que pueden resolver diferentes problemas locales y nacionales, por ejemplo mediante la realización de concesiones para la gestión de servicios públicos en el ámbito local. Por otro lado, la descentralización es un proceso a través del cual se pueden materializar diversos contenidos frecuentes del discurso político, como la participación ciudadana y la autonomía de los gobiernos locales, condición que permite un entorno más estable y de paz social.

Es importante señalar que, aun cuando la descentralización está ampliamente difundida, cada país ha tenido un proceso de descentralización diferente en cuanto a su inicio, su ritmo y sus etapas. En general, cada país requiere definir plazos en términos de tiempo, así como los espacios y/o sectores que serán descentralizados, en razón de que no existen fórmulas únicas sobre cómo implementar la descentralización, pues cada país requiere de un proceso propio, el cual debe ser adaptado al contexto y condiciones que en ese momento prevalezcan en lo social, lo económico y lo político. Sobre este asunto, Díaz (2002:393) señala que la existencia de una serie de factores institucionales, juicios de valor, así como la propia estructura política y social de cada país hace difícil que se puedan estandarizar los procesos de descentralización, y agrega que un grado óptimo de descentralización para un país puede ser inadecuado para otro.

---

<sup>2</sup> Las ambigüedades se dan en el sentido de que no está claramente definido quiénes son los principales actores y qué lugar ocupan, cuáles son los mecanismos de toma de decisiones, cómo, cuándo y dónde se realiza el traspaso de poder, en quiénes recae la responsabilidad, cuántos recursos destinar para completar los procesos de descentralización, etc.

<sup>3</sup> Se entiende por transferencias todo aquel flujo financiero del gobierno central a los gobiernos locales que no implica ningún esfuerzo fiscal de recaudación por parte de los funcionarios y autoridades locales.

Independientemente de su ambigüedad, la definición está centrada específicamente en el traspaso de poderes y responsabilidades de los gobiernos centrales a los gobiernos locales, y en muchos casos a organizaciones públicas cuasi-independientes o a la iniciativa privada. Además, a través del tiempo han ido apareciendo definiciones de formas específicas de descentralización, entre las que se incluyen las siguientes: política, administrativa, fiscal, económica o de mercado, territorial o espacial, sectorial, operativa y de bienes públicos; si bien, es más común encontrar las primeras cuatro, en las que se pueden incluir todas las demás.

A continuación describimos las distintas formas de descentralización que más se han puesto en práctica.

### ***1.1.1. Descentralización política***

La descentralización política es entendida como la transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes y servicios públicos desde gobiernos centrales a los subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión de bienes públicos (Finot, 2001:41). Por su parte, el equipo DTT<sup>4</sup> (2003) señala que la descentralización política es una importante herramienta que ayuda a otorgar a los ciudadanos o a los representantes elegidos mayor poder en la toma de decisiones de los asuntos de sus comunidades y/o municipios. Asimismo, se le relaciona a menudo con el pluralismo político y el gobierno representativo, pero también facilita la democratización al otorgarles a sus ciudadanos o a sus representantes mayor influencia en la formulación e implementación de políticas locales.

El concepto asume que la elección de los representantes en el ámbito local permite a sus ciudadanos conocer mejor a sus representantes políticos y, a su vez, permite a los representantes electos conocer mejor las necesidades y deseos de sus constituyentes. La descentralización política con frecuencia se sustenta en reformas constitucionales o

---

<sup>4</sup> Decentralization Thematic Team (DTT), equipo del Center for International Earth Science Information Network con la contribución del Banco Mundial.

estatutarias, en el desarrollo del pluralismo de partidos políticos, en el fortalecimiento de las legislaturas locales, en la creación de unidades políticas locales y en el fomento del interés público de parte de la sociedad civil (DTT, 2003). De acuerdo con Finot (2001:54) y a Álvarez y Castro (1999:4), la descentralización política conlleva dos aspectos esenciales: el empoderamiento local y la autonomía.

*El empoderamiento local:* La descentralización política implica, en primer lugar, reconocer a las comunidades territoriales subnacionales el derecho a conformar sus propias organizaciones públicas territoriales, a fin de poder proveerse de bienes públicos y servicios locales, sobre la base de elecciones populares y la aprobación de presupuestos de parte de los representantes democráticamente electos. En segundo lugar, considera la distribución de atribuciones entre los representantes y el ejecutivo local, la forma de elección de ambos y los mecanismos de participación ciudadana, donde se contempla la obligación de rendir cuentas por parte de los elegidos como elemento crucial para empoderar verdaderamente a las comunidades locales. Por ejemplo, Willis *et al.* (1999:7) señalan que la descentralización política es la vía para aumentar la participación de las minorías étnicas y los grupos socialmente excluidos.

Si asumimos que la descentralización política aumenta la participación ciudadana, estaremos ante una situación en la que el pueblo toma parte de las decisiones en asuntos que le conciernen y afectan sus vidas. De esta forma, la descentralización funciona como una herramienta o estrategia que genera un empoderamiento del pueblo y un acercamiento entre pueblo y gobierno. En este sentido podemos recurrir a la frase del Presidente Nixon citada por Ornelas (2003:6): “*Mientras más alejado está el gobierno del pueblo más fuerte es el gobierno y más débil el pueblo*”. Por consiguiente, un pueblo débil es un pueblo sin poder y está sujeto a manipulación y control.

*La autonomía:* El otro aspecto esencial de la descentralización política es la autonomía. Lo que implica, por un lado, el reconocimiento del derecho de las comunidades subnacionales a ejercer su autonomía y, por el otro, que incluso los más pobres puedan realizar autónomamente su respectiva provisión de bienes locales. Así, cuando se liga la noción de autonomía al fenómeno de la descentralización, se está

reconociendo el reparto del poder tanto en su dimensión territorial como en la pública. Pero en estas dimensiones, como señala Galán (2001:43,45), subyacen dos concepciones de autonomía: una estática o defensiva y una dinámica o relacional.

La primera concepción entiende la autonomía en un sentido defensivo, en el marco de un sistema de distribución del poder en el que existe siempre y en todo caso un centro y una periferia que apunta hacia la existencia de una jerarquía, donde el centro ejerce superioridad frente a la periferia.

En la segunda concepción, en cambio, la autonomía es entendida como un principio organizativo general, en donde todos los sujetos se colocan en un mismo nivel de igualdad. Por tanto, no existen centros ni periferias, y los sujetos se encuentran ordenados según coordenadas horizontales y no verticales. Así, todos los sujetos titulares de poder se encuentran en un mismo plano. De esa forma, el entramado resultante de las relaciones entabladas entre todos los sujetos puede describirse como un sistema reticular, que crea una especie de red en la que cada nudo es un sujeto portador de intereses y cada hilo es la relación que liga a dos sujetos integrados en la misma. La densidad de esa red es muy alta, por cuanto cada sujeto de la trama puede decidir establecer vínculos de conexión con todos los restantes y sin perder su propia identidad.

Por otro lado, la descentralización política es la modalidad en la que normalmente subyacen las otras formas de descentralización, y es quizá una de las que tiene implicaciones más profundas y estructurales, ya que lleva consigo una mayor apertura democrática. En este sentido, Bossier (1990:10) señala que la descentralización política sólo puede ser impulsada por políticos demócratas que estén dispuestos a aceptar los costes políticos del juego democrático.

### ***1.1.2. Descentralización administrativa***

Según Casalet (2000:12) y el equipo DTT (2003), la descentralización administrativa se define como “la transferencia de responsabilidades de planificación, de administración,

de recaudación del impuesto predial<sup>5</sup>, de transferencia de propiedad o traslado de dominio, de suministro de servicios —agua, recolección de basura, parques y jardines— y del gasto de recursos financieros desde el gobierno central y sus dependencias hacia niveles de gobiernos regionales y locales”. En estas transferencias de responsabilidades se ha dado un paso importante hacia el fortalecimiento del municipio como instancia económica y política. Casalet añade que la descentralización administrativa puede ser de dos tipos: *por servicios*, que compete a la creación de organismos que prestan servicios públicos —electricidad, transporte, salud, educación, agricultura etc.—; o *por región*, que corresponde a la creación de organismos para atender y satisfacer las necesidades públicas de un determinado territorio, como es el caso del municipio.

Por su parte, el equipo DTT (2003) y Finot (2001:34) señalan que la descentralización administrativa se subdivide en tres formas: la desconcentración, la delegación y la devolución. Las detallamos a continuación.

#### **1.1.2.1. Desconcentración**

Es la redistribución o traspaso de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central hacia oficinas no localizadas en la capital, o dentro de una organización sectorial (Finot, 2001:34; Bossier, 1990:8; Van, Caron y Moyano, 2003; Díaz 2002:392). En esta forma de descentralización se conservan las relaciones jerárquicas entre el gobierno central y los funcionarios locales (Javed *et al.*, 1999:3). Debido a que no se requiere crear nuevas organizaciones no se necesita una nueva personalidad jurídica, pues siguen funcionando con el mismo presupuesto y el mismo personal que se encuentra subordinado a la institución o gobierno central. Según el equipo DTT (2003) a menudo es considerada como la forma más débil de la descentralización y es aplicada frecuentemente, por ejemplo, en países con estructura de gobierno unitario.

---

<sup>5</sup> Impuesto que grava el valor de los predios urbanos y rústicos.



### **1.1.2.2. Delegación**

Con frecuencia se señala que la delegación es la forma más extendida de la descentralización y se define como “la transferencia de poder o autoridad para tomar decisiones de unidades jerárquicas superiores a otras inferiores”. Sin embargo, ese poder o autoridad puede retirarse en cualquier momento. La delegación implica una reorganización de los órganos burocráticos que puede alterar las líneas de mando establecidas previamente. Un alto funcionario del aparato central puede transferir ciertos grados de autoridad a su delegado, para que en su nombre y representación realice funciones que tal vez efectuaban órganos locales de la institución nacional (Ornelas, 2003:13). Además, la delegación también aplica a organizaciones semiautónomas que no están completamente controladas por el gobierno central, pero que finalmente es el responsable de las acciones que se emprendan en los procesos de descentralización. En este sentido, Habibi *et al.* (2001:5) y Alvarado *et al.* (2003:13) mencionan que en la delegación el gobierno local funciona como una especie de agente del gobierno central, debido a que realiza funciones principalmente para cumplir con objetivos de las políticas nacionales.

### **1.1.2.3. Devolución**

Alvarado *et al.* (2003:13) plantean que este es un tipo de descentralización que tiene una visión de abajo hacia arriba, donde la descentralización es considerada como un proceso de devolución de poder político, económico y administrativo. En este modelo, los gobiernos locales no sólo implementan la política sino también deciden qué hacer; entonces, aquí se enfatizan elementos como la participación y la gobernabilidad, los cuales abordamos con mayor profundidad en el enfoque politológico de la descentralización. En resumen, Finot (2001:34) y Habibi (2001:5) señalan que la devolución es la transferencia de autoridad, de responsabilidades, de financiamiento y administración para la toma de decisiones de los gobiernos locales. Así, estos mismos cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión; por consiguiente, esta modalidad otorga una mayor autonomía a los gobiernos locales. Sin embargo, en la práctica se observa que en la mayoría de los países en vías de desarrollo

los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal cualificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.

### ***1.1.3. Descentralización fiscal***

De acuerdo con Iregui, Ramos y Saavedra (2001:2), teóricamente se habla de descentralización fiscal cuando el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno. En este sistema, el tema de la recaudación de impuestos y asignación del gasto del sector público entre los diferentes niveles de gobierno, se conoce como federalismo fiscal. De acuerdo con la teoría y desde un punto de vista de eficiencia económica, esta asignación debe hacerse teniendo en cuenta, por un lado, el tipo de impuesto y, por el otro, el tipo de bien y servicio público que se provee. Asimismo, deben considerarse las externalidades<sup>6</sup> e interrelaciones fiscales que los impuestos y bienes públicos generan.

La responsabilidad financiera es el elemento central de la descentralización. Si los gobiernos locales y las organizaciones privadas llevan a cabo las funciones de descentralización, efectivamente deben tener un adecuado nivel de ingresos, así como la autoridad en la toma de decisiones acerca de los egresos. El equipo DTT (2003) plantea que la descentralización fiscal puede tomar muchas formas, entre las que se apuntan las siguientes:

- Autofinanciación o recuperación de costes a través de cargos a los usuarios.
- Distribución de la cofinanciación o coproducción a través de la cual los usuarios participan en el suministro de servicios e infraestructura mediante contribuciones monetarias o de trabajo.

---

<sup>6</sup> Una externalidad se produce siempre que una persona o empresa realice una actividad que afecta al bienestar de otros que no participan en la misma, sin pagar ni recibir compensación por ello. Cuando una externalidad asociada a la producción beneficia a terceros, existe una externalidad positiva. Miro (2002) señala que Coase la llama efecto externo, esto significa que, según el efecto que reciba el receptor de la externalidad (beneficioso o dañino), se habla de externalidades positivas y negativas. Ante presencia de externalidades se producen divergencias entre producto social neto y privado. Para mejorar esas tendencias naturales (ineficientes) aumentando el bienestar general y renta nacional, es necesaria la intervención pública ([www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/Miro-Coase.htm](http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/Miro-Coase.htm)).

- Expansión de la renta a través de impuestos por la venta de propiedad o cargos indirectos.
- Transferencias intergubernamentales por usos generales o específicos.
- Autorización de préstamos municipales y movilización de cualquier recurso del gobierno nacional o local a través de garantía de préstamos.

Además, en los procesos de descentralización fiscal es necesario definir cuáles son los bienes públicos que los gobiernos locales o centrales deberían proporcionar. Por ejemplo, Iregui *et al.* (2001:2) señalan que la teoría tradicional sostiene que los bienes públicos que benefician a ciertos grupos de la población deben ser provistos por los gobiernos locales. De esta manera se garantiza una relación directa entre los costes y los beneficios asociados a dichos bienes. En contraste, los bienes públicos de cobertura nacional, como la justicia y la defensa nacional, al igual que las políticas de estabilización económica y de redistribución del ingreso, corresponden a la lista de funciones del gobierno central. También se prevé que cuando la provisión de bienes públicos locales causa externalidades, el gobierno central debe diseñar programas de transferencias hacia los gobiernos locales para corregirlas.

Por su parte, el BTF (2002:44) señala que la descentralización fiscal es vista, principalmente, como un instrumento de política económica y como un programa de gobierno nacional que obedece a etapas de planificación, ejecución y evaluación de acciones. Política y programas que se ajustan en torno a las responsabilidades que legalmente se le han asignado a cada uno de los ámbitos del gobierno.

Además, es importante observar que no existe un único sistema de descentralización fiscal, ya que teóricamente se consideran dos extremos que tienen que ver con el grado de descentralización o, expresado de otra forma, con el grado de concentración de las responsabilidades fiscales en términos de ingresos y gastos entre los diferentes niveles de gobierno. Iregui, Ramos y Saavedra (2001:2,3) señalan que, por un lado, se puede considerar un sistema fiscal en el cual los gobiernos locales tienen completa autonomía en el gasto y en el ingreso y, por otro lado, un sistema fiscal centralizado en el cual el

gobierno nacional es el principal recaudador de impuestos y el proveedor de los bienes y servicios públicos locales y nacionales. En la práctica se observan modelos fiscales que se encuentran entre estos dos sistemas.

#### ***1.1.4. Descentralización económica o de mercado***

Es el proceso de cambio en favor de la realización de actividades económicas, a través de las estructuras de mercado frente a la planificación estatal (Casalet, 2000:12). O como señala Finot (2001:41), es la transferencia de procesos productivos de provisión de bienes públicos a la competencia económica. Por ello, este tipo de descentralización se subdivide en dos formas: la privatización y la desregulación. Desde la perspectiva de los gobiernos, la descentralización económica es la más completa debido a que el sector público y el privado comparten funciones. El grupo DTT (2006) indica que la privatización y la desregulación están usualmente (pero no siempre) acompañadas por la liberalización económica y el desarrollo de políticas de mercado. Ello permite que funciones que han sido responsabilidades exclusivas de gobierno puedan trasladarse hacia los negocios privados o colectivos.

##### **1.1.4.1. Privatización**

En estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios (Bossier, 1990:6). Dichos entes pueden ser empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias, ONG, etc., que a partir del traspaso de funciones se encargarán de la provisión de bienes y servicios que antes estaban monopolizados por el gobierno. No obstante, según Ornelas (2003:6), la privatización responde a intereses de la derecha neoliberal que pone énfasis en la libertad de elegir: soberanía individual, mecanismos de mercado y privatización de bienes públicos.

Por su parte, Martín (1988), citado por Bossier (1990:6,7), señala que aunque la privatización difiere de un país a otro, existen tres razones básicas por las que se

promueve: 1) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones recientes y por el continuo incremento de las demandas y costes; 2) La inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y 3) La comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región<sup>7</sup> y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento externo.

Sobre la última razón, Albuquerque (2004:33) señala que es una suposición simplista, pues no siempre es así, ya que la desregulación o la privatización no constituyen un seguro para lograr la prestación de servicios más eficientes y de calidad. En este sentido, la privatización ha sido vista como una parte de la descentralización, destinada a redimensionar el papel del Estado en la economía. Por su parte, Bossier (1990:6,7) agrega que en torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos, entre los que se destacan:

- Mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas; lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa.
- Dar solución a las dificultades en las relaciones entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas.
- Generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales.
- Promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular.
- Atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

---

<sup>7</sup> Cuando usamos el término “la región” nos referimos a América Latina.

#### **1.1.4.2. Desregulación**

La desregulación reduce las restricciones legales sobre la participación privada en la provisión de servicios, y permite asimismo la competencia entre los proveedores de servicios que en el pasado fueron suministrados por el gobierno o por monopolios regulados. En los años recientes, la privatización y la desregulación se han hecho alternativas más atractivas para los gobiernos y el desarrollo de los países. Los gobiernos locales están también privatizando con el fin de quedar fuera de la provisión de servicios o de su administración (DTT, 2006). Sin embargo, esta tendencia no es general, pues existen casos en donde los servicios se han privatizado y la eficiencia no ha mejorado, y, por consiguiente, los gobiernos locales han retomado nuevamente la responsabilidad de su administración.

#### ***1.1.5. Descentralización espacial o territorial***

La descentralización territorial presupone el traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad. Si bien tales órganos tienen personalidad jurídica propia, mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades (Bossier, 1990:9 y Finot, 2001:37). Casalet (2000:11) plantea que la descentralización espacial es el proceso de diseminar actividades y población urbana hacia regiones geográficamente alejadas de las grandes aglomeraciones modernas. Por su parte, Hernández (2004:94) señala que la descentralización territorial interesa por igual a todo tipo de Estado, sea éste unitario, federal, regional o autonómico, y agrega que es útil y conveniente para adelantar y profundizar procedimientos de devolución de competencias hacia los niveles inferiores del gobierno, esto es, hacia los municipios y hacia los niveles territoriales intermedios. En este sentido, (Bossier, 1990:9) advierte que la descentralización político– territorial representa una de las modalidades de mayor interés desde el punto de vista del desarrollo regional o local.

#### ***1.1.6. Descentralización operativa***

Según Makón (2000:15), la descentralización operativa significa descentralizar la ejecución de competencias en el nivel que se considere conveniente y útil, pero, claro,

esto no implica que el órgano central responsable quede al margen de toda la gestión pública del nivel local. En cambio, Finot (2001:37,40 y 2001b:11) describe la descentralización operativa como la transferencia de competencias de ejecución de decisiones sobre provisión de servicios a administraciones del mismo nivel. En algunos casos la descentralización operativa es utilizada como sinónimo de descentralización administrativa, debido a que las actividades que realizan las administraciones locales son aquellas en las que sólo se consideran las decisiones centrales sobre “qué, cuánto y con qué recursos proveer”. En este caso también se toman decisiones locales, pero no sobre provisión —en su sentido estricto— sino sobre operación de la provisión. Es más, en lo esencial, la descentralización operativa hacia gobiernos locales sería similar a la que ocurre cuando un gobierno central transfiere competencias administrativas a agencias semiautónomas, ya que ambos (gobierno local y agencias semiautónomas) deben responder en última instancia a un gobierno central y no a una comunidad subnacional. Por ejemplo, la delegación sería una forma de descentralización operativa territorial.

Finalmente, Rojas (2002) resume los principios de la descentralización operativa de la siguiente forma:

- Delegar en las entidades locales la responsabilidad de sus manejos operativos ante los órganos de control.
- Reducir al mínimo los gastos ocasionados por la gestión y la recaudación tributaria, tanto para la administración como para el contribuyente.
- Propiciar la eficiencia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros sujetos a normas de carácter uniforme.
- Desarrollar sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones.

### ***1.1.7. Descentralización horizontal o vertical***

Raboy y Menéndez (2004:37,38) afirman que teóricamente pueden distinguirse dos formas de descentralización: horizontal y vertical. La horizontal distribuye el poder

entre instituciones dentro de un mismo nivel. La vertical delega el poder del nivel central hacia los niveles inferiores de gobierno, y tiene como objeto construir el equilibrio en términos territorial y sectorial con las distintas instancias subnacionales.

En la Tabla 3, presentamos un resumen donde se agrupan los tipos y/o modalidades de descentralización mencionados. Es importante señalar que si bien no existe una tipología de aceptación generalizada, esta tabla nos proporciona una información que nos ayuda a agrupar y diferenciar los diferentes tipos de descentralización de acuerdo con sus fines y objetivos.

Tabla 3. Resumen de los diferentes tipos de descentralización

Tipo de descentralización	Subclasificación
Política	Devolución a gobiernos locales y organizaciones representativas
Administrativa	Delegación general (territorial). Delegación funcional o democrática (a agencias semiestatales). Delegación burocrática (desconcentración y deslocalización <sup>1</sup> ).
Fiscal	Autofinanciación, cofinanciación, impuestos, préstamos.
Económica o de mercado	Descentralización fuera del gobierno a mercados, a cuasimercados y a ONG, cooperativas, etc. Privatización, desregulación.
Operativa	A procesos administrativos. Funcional territorial (a autoridades designadas).
Entre niveles de gobiernos	Desconcentración, delegación y devolución.
Horizontal	Instituciones de un mismo sector.
Vertical	Del nivel superior a niveles inferiores del gobierno.

Fuente: Elaboración propia a partir de Finot (2001:37) y Raboy y Menéndez (2004:37,38).

<sup>1</sup> Es el acto de trasladar desde un lugar a otro actividades administrativas, productivas o de servicios. No cambia el poder de decisión, sólo hay cambio de lugar (Bossier, 1990:8).

En la Tabla 4, presentamos una tipología más general de la descentralización. No obstante, ésta nos proporciona una buena guía para ubicar los distintos tipos de descentralización y aporta además algunos ejemplos.



Tabla 4. Tipos y modalidades de descentralización

	Funcional	Territorial	Política
Funcional	Pura (1)		Mixta (5)
Territorial	Mixta (4)	Pura (2)	Mixta (6)
Política			Pura (3)

Fuente: (Bossier, 1990:9).

Ejemplos: (1) Empresa pública de generación eléctrica; (2) Gobierno regional designado; (3) Organismo parlamentario nacional; (4) Banco ganadero o agrícola; (5) Asociación nacional de empresarios; (6) Concejo regional de desarrollo.

## 1.2. Objetivos generales de la descentralización

De acuerdo con diversos autores (Javed *et al.*, 1999:1; Alvarez y Castro, 1999:4; Finot, 2001:16,33,37,60, Finot, 2001a:6; Ornelas, 2003:8; Alvarado *et al.*, 2003:13; Estrada, 2004; Méndez, *sf*; Candia, 2004:184; y Montecinos, 2005:73), a continuación hacemos un resumen de los diferentes objetivos que habitualmente aparecen en la literatura y en el discurso de los gobiernos nacionales, y que en teoría se pueden alcanzar a través de la descentralización:

- Legitimar y profundizar la democracia, al permitir ampliar el campo de derechos y libertades e incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas.
- Abrir espacios efectivos para propiciar una participación ciudadana en la gestión pública y en los procesos de asignación y control del gasto; entendiendo la participación ciudadana como parte inherente del proceso de gobernar. En pocas palabras, uno de sus fines es redistribuir el poder.
- Otorgar mayores grados de autonomía a las entidades subnacionales.
- Fortalecer el desarrollo “desde abajo”.
- Adecuar los sistemas administrativos, económicos y políticos a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional.
- Mejorar la eficiencia y eficacia en la recaudación y administración fiscal.

- Mejorar la distribución de los bienes públicos, adecuar la provisión de servicios a las diferencias territoriales y responder mejor a las preferencias de los usuarios.
- Reducir el gasto y el aparato del Estado, ajustar las finanzas del gobierno central y alentar el autofinanciamiento mediante los gobiernos subnacionales.
- Mejorar la eficiencia del proceso de asignaciones político-administrativas, facilitando así la participación y reduciendo la intermediación político-administrativa en todos los niveles.
- Reducir la corrupción y lograr que la gestión pública sea más transparente y participativa a través del establecimiento y cumplimiento de normas de rendición de cuentas de los administradores públicos.
- Reducir la desigualdad territorial a través de sistemas redistributivos apropiados para el desarrollo local.
- Mejorar la competitividad debido a los cambios en las nuevas formas de producción.
- Generar una mejor redistribución y mejoramiento del bienestar social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.
- Implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

## **2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

A continuación analizamos los diferentes enfoques teóricos que han dado sustento a los procesos de descentralización y originado diversas reformas de políticas descentralizadoras llevadas a cabo en varios países del mundo y de América Latina. Esto se refleja en los objetivos generales de la descentralización, los cuales destacan que ésta es un proceso que ayuda a legitimar y profundizar la democracia, en el sentido que

amplía el campo de los derechos y las libertades, incorpora los sectores excluidos a instituciones representativas y viabiliza un mayor control y participación popular en la actuación de la administración pública, de tal forma que fortalece el desarrollo “desde abajo”. Desde esa perspectiva, la descentralización es un tema de gran actualidad tanto en su estudio teórico conceptual, como en su impacto en las estructuras de los gobiernos de muchos países del mundo.

En la literatura revisada encontramos distintos enfoques de la descentralización, que hemos resumido en tres: el económico, el politológico y el sociológico. Es importante señalar que entre estos tres enfoques teóricos el más desarrollado es el económico, razón por la cual nos ocupa un mayor espacio.

## **2.1. El enfoque económico**

Este enfoque es el que con mayor frecuencia se ha utilizado en el desarrollo conceptual de la descentralización; aunque con frecuencia dentro de él subyacen los aspectos políticos y sociales, en los cuales se profundiza muy poco. Por esta razón, en este capítulo se dedica un mayor espacio a este primer enfoque, sin pretender por ello restar importancia a los otros dos. En realidad, los distintos enfoques no están separados en ningún momento, pues dentro de cada uno están implícitos los otros. Así, no puede existir ningún proceso de descentralización que se realice exclusivamente desde un sólo concepto y excluya a los otros; en otras palabras, no existen en realidad formas “puras” de descentralización, sino generalmente formas “mixtas”. Sin embargo, para fines conceptuales fue necesario hacer dicha separación.

En el enfoque económico abordamos los principales conceptos teóricos: el federalismo fiscal, la opción pública local, el modelo principal-agente, el neoinstitucionalismo y desarrollo local, y el regionalismo.

### ***2.1.1. El federalismo fiscal***

Según Lagos (2001:1,9), el federalismo fiscal se ocupa del estudio y la regulación de las relaciones económicas y financieras de los diferentes niveles de gobierno que coexisten

en los Estados, y se desarrollan bajo una estructura vertical con vínculos de jerarquía. Por su parte, Díaz (2002:389,390) se refiere a las relaciones específicamente hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal. El autor agrega que el federalismo fiscal tiene como objetivo principal establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización, en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

Montecinos (2005:74) señala que en el federalismo fiscal, la descentralización se asocia con la co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales, ya que si los gobiernos locales ejercen importantes funciones de gasto, también deberían tener mayores responsabilidades en la obtención de ingreso. Agrega que se supone que los gobiernos subnacionales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados, a lo que denomina la equivalencia fiscal. Esta idea sugiere que los impuestos que pagan los individuos deben estar relacionados con los beneficios que reciben, y que las transferencias intergubernamentales sólo deben darse hacia aquellas regiones más desfavorecidas que no pueden proveerse de servicios públicos satisfactorios. Por su parte, López-Murphy (1996:98) afirma que las transferencias son necesarias para disminuir las desigualdades y lograr una mejor equidad en el acceso a un conjunto de servicios básicos.

En la aplicación de la teoría del federalismo fiscal en América Latina observamos una dificultad, advierte Montecinos (2005:75), en el sentido de que ésta teoría ha sido inspirada en la realidad de países desarrollados y el contexto institucional, y las estructuras de incentivos políticos, fiscales y organizativos no son los mismos para todos los países. Por ello, pone de manifiesto la necesidad de desarrollar estudios sobre la descentralización que vayan más allá del federalismo fiscal, y que los diseños de

procesos descentralizadores se adecuen mejor al contexto institucional de los países de la región.

Además del señalamiento anterior, Montecinos agrega que uno de los supuestos teóricos sobre la literatura del federalismo fiscal es la eficiencia de la competición intergubernamental. Este supuesto consiste en que los distintos niveles de gobierno subnacional ofrecerán diferentes gastos e impuestos a sus ciudadanos, lo cual presupone que los individuos se moverán entre gobiernos subnacionales dependiendo de sus preferencias. Añade que esta condición no se da de ninguna manera en países como los de América Latina, donde en muchos casos existen municipios en los cuales los bienes públicos son todavía comunitarios. Otro aspecto abordado por el autor es que el federalismo fiscal no considera la debilidad de las instituciones locales en los países democráticos en vías de desarrollo. Este aspecto hace mucho más fácil la captura por parte de las élites del gobierno local y de los recursos fiscales transferidos desde el gobierno central, y puede volver a cimentar viejas prácticas autoritarias que con la descentralización se intentaban eliminar.

Para evitar que las viejas prácticas que tradicionalmente se han desarrollado en el nivel central se consoliden a nivel local, se requiere que se definan claramente las distintas funciones fiscales en los distintos ámbitos del gobierno. Sobre esto, Alvarado *et al.*, (2003:10) señalan tres funciones principales del gobierno: asignación, distribución y estabilización.

*La asignación.* Busca que la provisión de los bienes sociales y de los recursos sea apropiadamente distribuida entre los beneficiarios. El objetivo de un sistema de transferencias o asignaciones es compensar los costes de los bienes meritorios<sup>8</sup> por los cuales no es fácil cobrar y, por lo tanto, el sector privado no está interesado en financiar, o los gobiernos subnacionales no pueden ofertar en las cantidades suficientes o simplemente no pueden proveer. En esta situación, el gobierno nacional puede incentivar o inclusive “guiar” a los gobiernos subnacionales a proveer servicios

---

<sup>8</sup> Los bienes meritorios son bienes que generan directamente utilidad o desutilidad, sin ser vendidos o comprados en ningún mercado. Ejemplos: defensa nacional, seguridad callejera y contaminación ambiental.

específicos utilizando las transferencias de acuerdo a las prioridades de todo el país. Según plantea Lagos (2001:9), en el ejercicio de esta función el sector público deberá proveer bienes y servicios a sus ciudadanos, considerando que el análisis económico sólo justifica su provisión si es más eficiente que la realizada a través del mercado. Por tanto, la función de asignación está ligada al uso eficiente de los recursos y tiene como fin proporcionar el máximo bienestar posible con el mínimo coste.

*La distribución.* En teoría, a través de la función de distribución el gobierno asegura una repartición justa de los recursos (ingreso y riqueza). Por ello, se ha diseñado el sistema de transferencias y subsidios: considerados los instrumentos más adecuados para realizar la función gubernamental de la distribución. En la teoría se considera que las transferencias y subsidios intergubernamentales son fundamentales para reducir los desequilibrios verticales (entre niveles de gobierno) y horizontales (entre las mismas regiones y municipalidades).

*La estabilización.* Una función fundamental del gobierno en el nivel macroeconómico es la estabilización de la economía logrando y manteniendo un alto empleo, estabilidad de precios y crecimiento económico. Para lograr esa difícil tarea, se requiere de una política fiscal adecuada. Particularmente el gobierno central debe mantener un control presupuestario sobre el monto de las transferencias anuales y los subsidios a los individuos y a los gobiernos subnacionales. Asimismo, se requiere mantener un cierto nivel de predictibilidad respecto a los presupuestos y gastos de las regiones y jurisdicciones locales.

El enfoque económico de la descentralización se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos. Esta asignación generalmente responde a preferencias agregadas, ya que nadie recibe según sus preferencias individuales; condición que genera una mayor propensión a evadir impuestos. Esto no sucede en el caso de los bienes privados, debido a que el sistema de mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada uno. En teoría, este problema se reduce si se toma en cuenta que muchos servicios públicos son provistos descentralizadamente, y cuanto

más pequeñas y homogéneas sean las comunidades tanto más eficiente será la provisión de bienes (Finot, 2001:29 y Díaz, 2002:395).

Lo anterior sugiere que, en el caso de la provisión de servicios públicos en grandes ciudades, puede ser más eficiente realizarla descentralizadamente ya que se pueden distribuir mejor los costes de los servicios públicos entre los usuarios de cada jurisdicción, sector o distrito, y pueden ser pagados con mayor seguridad, pues de esta manera habría una mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos (Finot, 2001:29). Lo anterior se refleja en el “Teorema de la Descentralización”, el cual especifica lo siguiente:

En ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto<sup>9</sup> se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones (Lagos, 2001, p.13).

En este teorema se indica la importancia de la prestación del bien desde el nivel centralizado o cuando éste se provee desde el nivel local (en cada jurisdicción), y establece que la asignación para provisión será más eficiente siempre y cuando exista correspondencia entre preferencias ciudadanas territorialmente diferenciadas y el ámbito territorial del proceso de asignación. En este sentido, Díaz (2002:396) señala que el máximo bienestar del ciudadano no sólo depende de la provisión del bien deseado en cantidad óptima, sino además, que dicha provisión se haga de manera descentralizada, en donde se destaca qué ámbito del gobierno lo hace mejor. Smith (1991), citado por Lagos (2001:30), destaca que si se hace a través de los gobiernos locales habrá menores costes por concepto de información y transacción, ya que al estar más próximos al ciudadano tienen menos dificultades en conocer sus preferencias. Esta circunstancia

---

<sup>9</sup> El Principio de Pareto es también conocido como la Regla de 80/20. Pareto observó que la gente en su sociedad se dividía naturalmente entre los "pocos de mucho" y los "muchos de poco". Observaba que el 20% de la gente tenía 80% de poder político y la abundancia económica, mientras que el otro 80%, "las masas", compartía el 20% restante de la riqueza y tenía poca influencia política. (Por supuesto, estos porcentajes son aproximaciones, no cifras rígidas). Descubierta el principio, se ha observado que se aplica a muchas cosas. El Principio dice que el 20% de cualquier cosa producirá el 80% de los efectos, mientras que el 80% restante sólo cuenta para el 20% de los efectos.

permitiría a las autoridades locales asumir políticas de redistribución propias que les permitiesen explotar sus ventajas en términos de información, por ejemplo, a través de transferencias en especie.

Parece evidente que en la medida en que diferentes niveles de comunidades subnacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales. Lo ideal para que la provisión descentralizada de bienes sea más eficiente que la centralizada, sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. Sin embargo, la demanda de los diferentes servicios no tiene por qué coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, ni tampoco sería posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que los óptimos son diferentes para cada tipo de servicio. Esta falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface crea externalidades —positivas para unos y negativas para otros—, que tienen que ser compensadas entre sí. La definición del nivel en que cada bien público puede ser más eficientemente provisto —o la articulación entre varios niveles— constituiría “el problema teórico fundamental” del federalismo fiscal (Finot, 2001:29).

Aun así, los servicios descentralizados serían más eficientes que los centralizados en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados corresponden mejor (aunque imperfectamente) a las demandas que en cada territorio se hayan formulado, al contrario de lo que puede reflejar un proceso centralizado donde se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite sería que los beneficios obtenidos de la descentralización, no sean inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada (Finot, 2001:29). Según Díaz (2002:395), los casos en donde existe centralización en la provisión de servicios es cuando se trata del bien público puro<sup>10</sup>, como la defensa nacional, el alumbrado público,

---

<sup>10</sup> La definición de un bien público puro se le atribuye al economista Paul Samuelson (1954 y 1955) y es aquel que cumple con las siguientes dos características: no se le aplica el principio de exclusión, ni el principio de rivalidad en el consumo. Por tanto, beneficia a todos los miembros de la comunidad de manera simultánea y en la misma cantidad, y su consumo no implica una disminución en el de otros consumidores (Díaz, 2002:395).



carreteras, áreas de ocio, estabilidad del clima, control de enfermedades, etc., y por tanto no es viable racionar su uso.

Ahora bien, para que los niveles de prestación de servicios sean similares se requiere de sistemas de transferencias de recursos de dos tipos: transferencias condicionadas y transferencias no condicionadas a un uso predeterminado. Las condicionadas, a su vez, pueden ser de dos clases: proporcionales a los niveles de prestación de un servicio y por una suma global destinada a dicha prestación. En teoría, las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades; y las no condicionadas lo serían para redistribuir el ingreso. Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias debería dar lugar a un tipo de sistema diferente (Finot, 2001:29,30 y Lagos, 2001:36).

Por otra parte, el BID (2002:3) señala que las transferencias condicionadas pueden conducir a un desarrollo exagerado de ciertos servicios, en desmedro de otras prioridades de la comunidad. Las transferencias al presupuesto general dan un mayor margen para la expresión de las preferencias locales y son más convenientes, aunque reducen la capacidad de las instancias superiores de gobierno para alcanzar determinados objetivos sectoriales.

Respecto a las transferencias existen diversas formas o modalidades. Por ejemplo, Alvarado *et al.* (2003:15) refieren que la clasificación convencional de transferencias del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales es la siguiente:

- Fondos o impuestos compartidos (*Revenue sharing*). En esta categoría se ubican los fondos que son de uso general y sin restricciones; el gobierno local los puede utilizar en el sector que considere conveniente. Este tipo de fondos son más efectivos para incentivar el consumo de bienes públicos.
  
- Transferencias en bloque (*Block grants*). Pueden ser usadas por los gobiernos locales en un sector, por ejemplo, transporte, educación, salud, etc.

- Transferencias específicas (*Categorical grants*). Son utilizadas para financiar un área específica o un proyecto como la construcción de caminos rurales, infraestructura para agua potable, campañas de alfabetización o vacunación, etc.

En la Tabla 5 se presentan los criterios que estos mismos autores consideran para clasificar las transferencias intergubernamentales.

Tabla 5. Criterios de clasificación de transferencias intergubernamentales

Criterio	Tipo de transferencias
Uso de fondos	Sin restricciones Con algunas restricciones Bloque o sectorial Categorica o específica
Distribución de fondos	Devolutivas Con fórmula Por solicitud y competitividad Decisiones discrecionales
Fuente de fondos	Participación de un impuesto Reembolso de gastos aprobados Decisiones discrecionales
Intervención en la toma de decisiones del receptor (subnacional)	Ninguna Supervisión administrativa Supervisión técnica
Contrapartida en el monto y tiempo disponible	Sin contrapartida Con contrapartida, con límite en el monto o tiempo asignado Con contrapartida, sin límite en el monto o tiempo otorgado

Fuente: Alvarado *et al.* (2003:15).

En el Esquema 2 se describen los sistemas de compensación de acuerdo al condicionamiento de las transferencias que los gobiernos locales reciben de los gobiernos centrales, subnacionales intermedios (o subcentrales<sup>11</sup>). Dichos esquemas son los que normalmente predominan en el contexto latinoamericano. En algunos países se

<sup>11</sup> Este término es usado por Lagos (s.f:36) para referirse a la provincia, el estado, la región y el departamento. Por tanto, es sinónimo de gobiernos subnacionales intermedios.

centran en el establecimiento de fuertes condicionamientos hacia los gobiernos locales y, en otros casos, los condicionamientos son intermedios o escasos.

Esquema 2. Sistema de compensación según condicionamiento

		Transferencias. ¿Condicionadas?	
		No	Si
Aporte	No	2	3
	Si	1	4

Fuente: Finot (2003).

Los sistemas de compensación pueden ser clasificados en básicos y complementarios. Los básicos serían los que acompañan directamente al proceso de descentralización y por tanto son de carácter fundamentalmente territorial. Los complementarios serían aquellos que están dirigidos a implementar políticas sectoriales del gobierno central, pero que también son aplicados con criterios de redistribución territorial (Finot, 2001:60). Por su parte, Lagos (2001:40,41) señala que los principios básicos y complementarios de los sistemas de compensación son los siguientes:

*Principios básicos*

- De diversidad, que ampara la multiplicidad de preferencias en bienes y servicios públicos de las diferentes jurisdicciones.
- De equivalencia, que atribuye a los residentes del área de beneficio de la provisión pública el derecho de voto y la carga de su financiación.
- De redistribución centralizada, que otorga al gobierno central esta función que deberá llevar a cabo mediante un sistema impositivo basado en el progreso y transferencias intergubernamentales.

- De neutralidad en la localización, para evitar diferencias fiscales regionales.
- De estabilización centralizada, en correspondencia con la titularidad de los instrumentos necesarios para lograr la estabilidad de la economía estatal.

*Principios complementarios*

- De mejoramiento, la corrección de los efectos externos corresponderá a los niveles territoriales de gobierno más altos.
- De aseguramiento, deberá ser el gobierno central el que asegure la provisión mínima de los servicios esenciales.
- De igualdad en los estímulos fiscales, deberá igualarse la posición fiscal de los niveles subcentrales para lograr la provisión de servicios mínimos con similares esfuerzos fiscales.

El sistema de compensación que sería más adecuado para estimular la participación y la eficiencia sería aquel que fuera estrictamente subsidiario respecto al proceso local de asignación. Es decir, uno en el que los montos sean proporcionales al aporte local pero de libre disponibilidad (de tipo 1 en el esquema). Para cumplir el objetivo de disminuir las desigualdades, esta proporcionalidad debería variar en forma inversa respecto al nivel de ingreso de cada territorio. No obstante, los sistemas básicos de compensación más frecuentes se sitúan entre el tipo 2, donde las transferencias no tienen ninguna condicionalidad sobre su uso, hasta uno de tipo 3, donde su uso está predeterminado, pero en todo caso sin condicionalidad directa respecto al aporte local.

Finalmente, la situación de mayor condicionamiento sería el sistema de tipo 4, donde las transferencias están condicionadas tanto por el gobierno que lo transfiere como por el que lo recibe. Este sería el caso de fondos especializados y otros recursos sectoriales en que las asignaciones se deciden de acuerdo a prioridades establecidas centralmente y los desembolsos están condicionados al aporte local. Generalmente se distinguen dos sistemas de redistribución del ingreso: uno entre territorios (sistema territorial) y otro entre personas (sistema personal). Este segundo se puede operar a

través de subvencionar a los productores de ciertos servicios para que los entreguen muy baratos o gratuitamente, o subsidiando directamente a los consumidores de esos servicios en función de la capacidad de pago de cada uno.

Las políticas de subsidios están ampliamente extendidas en América Latina y otras regiones del mundo. En muchos casos, las políticas subsidiarias en teoría tienen como principio equilibrar las desigualdades socioeconómicas; por ello, muchas están dirigidas hacia las familias de escasos recursos económicos. En la práctica, los gobiernos han puesto en marcha estas políticas a través de la entrega de servicios gratuitos o a bajos precios. Una de las tendencias que se ha venido dando en toda la región, es la creación de sistemas fiscales que legalmente les permiten hacer la entrega de responsabilidades a empresas, organizaciones o cooperativas ampliamente subvencionadas para que hagan llegar los servicios a las familias de ingresos bajos. Estos servicios abarcan un amplio rango, entre los que se encuentran los de salud, educación, vivienda, alimentación, agua potable, energía eléctrica, seguridad, etc.

Teóricamente de esa forma se pueden resolver muchas de las inequidades territoriales y personales, pero con frecuencia estos servicios se entregan con poca eficiencia y eficacia, resultando servicios de pésima calidad. En muchos casos, esos servicios se concentran en regiones urbanas donde la población tiene mayor poder adquisitivo; incluso dentro de una misma ciudad las áreas más pobres carecen de muchos servicios que gozan quienes tienen mayor poder económico y político. Por tanto, estas políticas aún no han podido resolver uno de los principales problemas, el de las desigualdades sociales.

Parece ser que las ventajas del subsidio al consumo hacen de éste una de las mejores alternativas, tanto en términos de equidad como de mayor disponibilidad de recursos para mejorar la producción en calidad y en cantidad. Este sistema de subsidios ha sido adoptado durante el siglo XX en los países desarrollados, y en algunos países de la región ha sido orientado hacia los más pobres. Por ejemplo, según datos de la CEPAL (2003:149,311), en República Dominicana en 2001 se eliminó el subsidio al gas licuado del petróleo y se focalizó al subsidio del consumo de electricidad a familias de bajos

ingresos. Actualmente en Argentina, el subsidio al programa jefas y jefes de hogar contempla un subsidio a desempleados. Por su parte, también en México el programa Oportunidades, que hoy se encuentra en operación, subsidia a familias de bajos ingresos para fortalecer la asistencia escolar en los niveles de educación básica y media, y en apoyo a la alimentación. En Perú existe el programa vaso de leche, como un subsidio a la alimentación infantil para niños menores de 6 años.

Aunque existe una amplia utilización de los subsidios en América Latina, Finot (2001:65) plantea que uno de los serios problemas a los que se tienen que enfrentar las distintas naciones es la forma de administrar dichos subsidios, debido a que con frecuencia no se dispone de adecuados sistemas de regulación y control. Por ello, se necesita contar con una adecuada administración competente en todo el territorio nacional para evaluar y clasificar a cada beneficiario o familia, y con los correspondientes mecanismos de control; todo lo cual tiene un coste. Definitivamente, en teoría cada tipo de transferencia tiene un efecto diferente en la toma de decisiones de los gobiernos subnacionales.

Por ejemplo, la teoría indica que los fondos compartidos y las transferencias en bloque tienen un efecto ingreso sobre los gobiernos locales, y que las transferencias categóricas tienen un efecto precio sobre el sector que financian. En el primer caso, los fondos compartidos y en cierto grado las transferencias en bloque tienen la ventaja de permitir la toma de decisiones de las autoridades en la canasta de gasto, y son políticamente más atractivos toda vez que dan mayor margen de negociación con la ciudadanía<sup>12</sup>.

Las transferencias categóricas, por su parte, son igualmente importantes cuando el gobierno central quiere impulsar gastos en bienes o actividades meritorias, como actividades de salud pública por ejemplo. Estas transferencias reducen los costos de los bienes y hará que se incremente la demanda. En este último caso la teoría señala que dependerá mucho de la elasticidad de demanda del sector y del techo de gasto que

---

<sup>12</sup> Este modelo se torna políticamente aún más atractivo en Perú en la etapa de inicio de la aplicación de presupuestos participativos en el nivel municipal y en el nivel regional.

tienen los gobiernos. Si el bien tiene una elasticidad negativa, el gobierno local gastará menos que la transferencia, resultando lo que se llama también un efecto sustitución (Alvarado *et al.* 2003:15,16).

### ***2.1.2. La opción pública local (la nueva gestión o administración pública)***

De acuerdo con Nickson (2001:3), la nueva gestión pública surgida en Nueva Zelanda y el Reino Unido se presentó como un paradigma que resolvería los problemas del sector público. En la década de los ochenta, durante los programas de ajuste estructural de corte neoliberal del FMI y el BM, las ideas asociadas con la nueva administración pública comenzaron a ser impuestas a los gobiernos latinoamericanos. De esta forma, la esencia del proceso de reforma estatal en América Latina se sustentó en los siguientes tres fundamentos configurados por el paradigma de la nueva administración pública:

- Primero. Establece que, a fin de superar el crónico desequilibrio macroeconómico, el rol general del Estado en la economía debería reducirse.
- Segundo. Define que dentro del marco de este rol reducido, el Estado debería retirarse de su participación en los sectores productivos de la economía, pero fortalecer su participación en los sectores sociales.
- Tercero. Especifica que en aquellos sectores donde el Estado conserve una fuerte participación, debería cambiar el rol de proveedor directo al de “conductor” estratégico, regulando al mismo tiempo y facilitando la entrega de servicios por parte de otros proveedores.

Según Shaw (1992), los teóricos de la opción pública ven a los responsables de la toma de decisiones en el gobierno como personas racionales y egoístas, al igual que el resto de los individuos que ven los asuntos desde su propia perspectiva personal y actúan a la luz de sus incentivos personales. Aunque los electores, los políticos y los burócratas pueden querer reflejar el interés público, ese deseo es sólo un incentivo entre muchos y tiende a ser rebasado en importancia por otros más poderosos. En la opción pública se sostiene que en una democracia muchas decisiones gubernamentales no

reflejan verdaderamente los deseos de los ciudadanos, y que el gobierno tiene defectos predecibles por lo menos tan serios como los del mercado.

Shaw (1992) indica que uno de los principales exponentes de esta teoría es James Buchanan, quien recibió el Premio Nobel de Economía en 1986. Por su parte, Finot (2001:30) señala que Dennis Mueller (1984) fue quien reunió en un texto las distintas contribuciones al concepto de opción pública. Finot agrega que el análisis de la opción pública parte de demostrar a través del dilema del prisionero<sup>13</sup> que la sola búsqueda del interés individual no basta para llegar a ese óptimo: para que el intercambio sea posible se requiere de acuerdos previos, tanto más para que se cumplan los requisitos de la competencia. En efecto, tratar de maximizar exclusivamente el bienestar individual conduciría a cada uno a intentar robar en vez de intercambiar, pero el resultado no sería un óptimo sino la peor de las situaciones: cada uno produciría y consumiría menos porque tendría que dedicar gran parte de su tiempo a cuidar su propiedad.

Ghymers (2005:24) advierte que el problema radica en que la racionalidad individual conduce a la irracionalidad colectiva: los jugadores que son reacios a asumir riesgos actúan racionalmente al negarse a cooperar, y adoptan una actitud de

---

<sup>13</sup> La metáfora del dilema del prisionero contribuye a comprender por qué el comportamiento cooperativo no es la regla general en el mundo real. El dilema del prisionero es el ejemplo más frecuente de un juego básico recurrente en varios contextos políticos, sociales y económicos donde la racionalidad general de las preferencias en conflicto impide acciones de cooperación y causa pérdidas a todos los jugadores. El título fue tomado de la anécdota pedagógica que A. W. Tucker usó para ilustrarlo de la siguiente forma: Dos personas cometen un delito juntas. La policía los apresa por un delito menor y bajo fuertes sospechas pero sin contar con evidencias sólidas de su culpabilidad en el crimen. Los sospechosos quedan detenidos en celdas separadas y no pueden comunicarse entre sí. A cada uno de ellos se le propone confesar e incriminar al otro: a) si ambos confiesan recibirán la misma sentencia reducida por declararse culpables (por ejemplo, cinco años de prisión); b) si solamente uno de ellos acusa al otro, el acusador quedará en libertad mientras que su contumaz cómplice recibirá la pena máxima, una sentencia de doce años; c) si ninguno de los dos confiesa, ambos serán acusados por el delito menor y recibirán una sentencia de un año en prisión. Por lo tanto, ambos acusados perciben como más atractivo desde un punto de vista individual (recibir una sentencia más breve) negarse a cooperar con su cómplice y acusarle (o sea, desertar). Para cada uno de ellos el mejor resultado individual se obtendrá acusando al cómplice, independientemente de lo que haga este último. Si uno de ellos coopera (es decir, no acusa al otro) mientras que el otro deserta (acusando a su cómplice), el que deserta sale en libertad mientras el ingenuo cooperador es aún más castigado recibiendo la pena máxima (12 años). Si su cómplice lo acusa también el costo para él es mucho menor si no hubiera cooperado (5 años) que si lo hace al no acusar a su cómplice (12 años). El peor resultado se obtiene siempre cuando uno de ellos coopera mientras el otro deserta (Ghymers, 2005:28).



abstencionismo parásito (*free-rider*<sup>14</sup>). Por su parte, Finot (2001:30) señala que el intercambio y la competencia sólo son posibles sobre la base de acuerdos previos, soluciones cooperativas que resultan más eficientes que las exclusivamente competitivas. Otro caso donde las soluciones cooperativas resultan más beneficiosas que las competitivas serían los acuerdos para internalizar o compensarse mutuamente por externalidades.

De acuerdo con lo anterior, si los gobiernos locales optaran por una actitud cooperativa, se podría lograr una mejor integración entre todos los actores y como resultado podrían disminuir muchas de las externalidades negativas y aumentar las positivas. Esto podría tener éxito si existiera entre las instituciones y en general entre todos los actores un grado mínimo de cooperación. Pero la actitud cooperativa solamente es sostenible y exitosa cuando se percibe que el comportamiento cooperativo de los participantes redundaría en beneficio de los intereses superiores de cada uno de los actores. La metáfora del dilema del prisionero contribuye a comprender por qué este comportamiento no es la regla general en el mundo real, abriendo así la puerta a posibles soluciones.

Ahora bien, es importante señalar que cuando se habla de soluciones cooperativas y competitivas se está haciendo referencia a dos tipos de bienes: los públicos y los privados. Los bienes públicos (tabla 6) son aquellos de cuyo disfrute no puede excluirse a ninguna persona, independientemente de quién pague por ellos, y cuyo consumo por un individuo no reduce la cantidad de ese bien disponible para otro individuo. Por su parte, los bienes privados serían aquellos sobre los que se adquiere un derecho exclusivo en el momento en que se paga el respectivo precio.

Los bienes públicos, entonces, serían básicamente soluciones cooperativas por las que en cada caso optan los individuos de una sociedad, porque resultan más eficientes que las competitivas. Sin embargo, tanto la elaboración de acuerdos como los mecanismos para hacerlos cumplir —incluida una fuerza coercitiva— tienen un coste,

---

<sup>14</sup> Habitualmente un *free rider* suele referirse a una persona que no pertenece a una unión profesional pero disfruta de los beneficios de las actividades de esa unión. Es una persona que adquiere algo sin ningún esfuerzo o sin ningún coste.

que tiene que ser repartido (los impuestos). La fuerza coercitiva es necesaria por dos razones: en primer lugar, para asegurar que cada uno pague lo que le corresponde; en segundo lugar, para hacer cumplir lo acordado. Lo primero es necesario, porque para cada individuo en particular sería más conveniente beneficiarse de los bienes públicos sin pagar impuestos, a lo que se le llama comportamiento *free rider* y consiste en que cada individuo dejaría para otros la carga del financiamiento de los programas distributivos si descubriera alguna forma que evitara su contribución, aun en el caso de estar convencido de los beneficios de una política redistributiva orientada a disminuir la pobreza de su comunidad, y aún más si el precio que tiene que pagar no corresponde a sus preferencias individuales (Finot, 2001:30 y Díaz, 2002:394).

Tabla 6. Ejemplo de bienes públicos

1) Sistemas básicos: jurídico y de justicia de defensa monetario redistributivo 2) Sistemas normativos y de control: condiciones de competencia pesos y medidas sobre vialidad y sistemas de transporte sobre telecomunicaciones normas sanitarias sobre servicios de salud sobre servicios de educación sobre aprovechamiento de recursos naturales sobre uso del suelo	3) Provisión de servicios públicos básicos: vialidad electricidad agua alcantarillado disposición de desechos sólidos 4) Promoción y apoyo a la producción: información concertación público-privada 5) Provisión de servicios sociales: salud educación parques y jardines
--	---

Fuente: Diccionario de conceptos económicos, y Finot (2001:46)

Dentro de la teoría de la opción pública o la nueva gestión pública, se considera que la provisión de bienes públicos es más eficiente si se hace de una manera descentralizada y tanto más eficiente cuanto más pequeñas sean las comunidades; en las cuales se puede reducir la intermediación político-administrativa y de esta manera el proceso de asignación puede reflejar mejor las preferencias de los ciudadanos. La situación ideal estaría representada por el modelo de la *opción pública local*, en que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán, conociendo previamente el coste que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse (Finot, 2001:31). Por lo tanto, según esta teoría, si la

descentralización llega a los municipios más pequeños, que por lo general son los más pobres, la provisión de bienes públicos estaría más adaptada y podría satisfacer mejor las preferencias de la población, con el consiguiente beneficio de mayor responsabilidad individual del pago de los impuestos locales.

La necesidad de soluciones cooperativas para que el comportamiento individualista propio del *homo economicus*<sup>15</sup> sea socialmente beneficioso, ha sido ilustrada a través de varias versiones del “dilema del prisionero”, que puede representarse por un mundo de sólo dos productores-consumidores: A y B. A produce maíz y B vacas. Por supuesto si intercambian entre sí, ambos llegan a un mayor nivel de satisfacción, pero si, guiados exclusivamente por su interés individual, optaran por intentar robarse entre sí, la situación final sería un equilibrio de Nash<sup>16</sup>, en que ambos producirían y consumirían menos de su único producto (Finot, 2001:32).

En consecuencia, un comportamiento individualista conduciría a reducir en vez de mejorar el bienestar colectivo, generando externalidades negativas. El ejemplo más común es la contaminación. También puede ocurrir en lo que se refiere al uso de recursos naturales, particularmente de los no renovables: el comportamiento individualista llevaría a que se agoten recursos que serán necesarios para las generaciones futuras. Definitivamente, para asegurar que el comportamiento individualista propio de los mercados resulte socialmente beneficioso, es preciso llegar a acuerdos sobre condiciones para su funcionamiento y medios para hacer cumplirlos, si es necesario por la fuerza, que es lo que North (1990) denomina “instituciones” (Finot, 2001:46).

Esta situación no es irreal, de hecho el botín de guerra fue la primera forma de redistribución del ingreso entre comunidades, como sucedió con las cruzadas impulsadas desde Roma y las posteriores conquistas. Y aunque desde la instauración del

---

<sup>15</sup> Se utiliza frecuentemente la expresión *homo economicus* para hacer referencia al modelo abstracto de individuo humano racional que se utiliza en la teoría económica.

<sup>16</sup> En teoría de juegos, se define el equilibrio de Nash como un modo de obtener una estrategia óptima para juegos que involucren a dos o más jugadores. Si hay un conjunto de estrategias tal que ningún jugador se beneficia cambiando su estrategia mientras los otros no cambien la suya, entonces ese conjunto de estrategias y las ganancias correspondientes constituyen un equilibrio de Nash.

Estado nacional se implementaron mecanismos de cooperación y diplomacia, en la actualidad los Estados más poderosos siguen estableciendo las reglas comerciales que generalmente tienen mayores desventajas para los países en vías de desarrollo.

La provisión de bienes públicos consiste básicamente en decidir qué, cuánto y cómo producir lo que se va a proveer. Pero, a diferencia de los bienes privados, estas decisiones no se dan a través de un sistema de precios determinado por mercados sino mediante decisiones políticas. Mientras en el caso de los bienes privados es posible satisfacer individualmente las preferencias de cada uno, en el de los bienes públicos sólo es posible responder, en el mejor de los casos, a la sumatoria de las preferencias de los participantes, pero a ninguna individualmente. Para alcanzar ese “mejor de los casos” todos los miembros de una comunidad deberían poder participar en las decisiones en igualdad de condiciones. Así como en el caso de los bienes privados la condición para que la provisión sea eficiente es mejorar la competencia económica, en el de los bienes sociales<sup>17</sup> esa condición es aumentar la gobernanza democrática (Finot, 2001:46,47).

En el caso de bienes públicos cuyas demandas están geográficamente diferenciadas, en principio sería más eficiente proveerlos de una manera descentralizada, es decir, transferir el proceso de decisión desde el ámbito nacional hacia los ámbitos subnacionales que mejor correspondan con esas demandas diferenciadas. Los procesos de descentralización implican una transferencia desde un ámbito más amplio hacia otros que hacen parte de éste, estableciendo una relación central–local. Por ello, los bienes públicos cuya provisión se transfiere son denominados *bienes públicos locales*. Sin embargo, por lo general la literatura se refiere a bienes locales en oposición a nacionales o generales (Finot, 2001:53).

En el entendido de que la provisión de bienes públicos se sustenta en una serie de normas y son ofrecidos por distintas organizaciones, es importante tener en consideración dos importantes conceptos: el de instituciones y el de organizaciones.

---

<sup>17</sup> Tres características propias de los bienes sociales: la indivisibilidad (no pueden dividirse); la imposibilidad de exclusión (son disfrutados por todos); y su producción ajustada a múltiples usuarios (agua, electricidad, colecta de basura, etc.) (Lagos, s/f: 11).

Las *instituciones* son las reglas formales o informales, que definen los espacios autorizados o deseados dentro de los cuales se producen las interacciones entre actores. Estas reglas pueden ser inter-organizacionales o intra-organizacionales. Así, las leyes son instituciones: en particular en los "Estados de derecho", la constitución política constituye la regla de juego básica, ya que define la organización del Estado, los campos de regulación posible para todas las otras leyes emitidas por el Estado, establece el mercado, y define los deberes y derechos de los ciudadanos. Los valores —la confianza, la solidaridad, la equidad, la libertad, el respeto del medio ambiente, etc.— constituyen otro ejemplo de reglas de juego efectivas, aunque no escritas. El mercado constituye otra institución con sus reglas escritas y tácitas. Las políticas públicas y los conjuntos de instrumentos son también reglas de juego. Sin embargo, las agencias gubernamentales que ponen en práctica estas reglas son organizaciones (Van, Caron y Moyano, 2003).

Las *organizaciones*. Se clasifican en políticas, sociales y económicas, según estén orientadas a producir bienes públicos, colectivos o privados. Las vinculadas directamente con la provisión de soluciones cooperativas serían las políticas y las sociales, y ambas pueden ser clasificadas en territoriales y funcionales. Mientras en las primeras prima el criterio de pertenencia a un territorio, las segundas se conforman en función de intereses diferenciados. Ejemplos de organizaciones políticas territoriales serían las del Estado (tales como nación, provincias, departamentos, municipios), los órganos de integración y las Naciones Unidas. Las organizaciones políticas funcionales son primordialmente los partidos políticos. Ejemplos de organizaciones sociales territoriales serían las organizaciones territoriales de base, tales como las juntas de vecinos y las comunidades campesinas; las organizaciones sociales funcionales son las asociaciones en general (culturales, deportivas, religiosas) (Finot, 2001:70). Por su parte, Van, Caron y Moyano (2003) señalan que una organización es un conjunto de por lo menos dos actores. En la siguiente tabla se muestran algunos ejemplos.

Tabla 7. Ejemplos de instituciones y organizaciones

Instituciones	Normas	Mecanismos de cumplimiento
Informales	Reciprocidad	Exclusión
Formales	Cumplimiento de contratos	Penalidades judiciales
Organizaciones	Territoriales	Funcionales
Políticas	Municipios	Partidos políticos
Sociales	Junta de vecinos	Asociación de productores, Religiosas, culturales, deportivas. Asociaciones gremiales.

Fuente: Finot (2001:70). Se agregaron dentro de las funcionales a las religiosas, culturales, deportivas y asociaciones gremiales.

### 2.1.3. El modelo principal-agente

En el modelo principal-agente, el gobierno central define las prioridades pero reconoce que la ejecución será más eficiente si está a cargo de los gobiernos locales; por tal razón este modelo es coherente con la delegación. Se trata entonces de contar con un conjunto adecuado de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección deseada. Este modelo reconoce que la ejecución del gasto en el nivel descentralizado promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales. Asimismo, considera que el uso de las transferencias intergubernamentales es un instrumento importante para promover la orientación del gasto público. Además, la estructura impositiva, al igual que el acceso al endeudamiento, debe estar por lo general en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas (Alvarado *et al.*, 2003:14 y Finot, 2001:38). Los primeros autores agregan que este modelo es más efectivo para el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza.

Por su parte, Nickson (2001:3) señala que dentro de la teoría del principal-agente se establece una división entre el comprador (el ministerio central) y los proveedores (el resto), lo cual se origina principalmente en el esfuerzo de captar beneficios en cuanto a eficiencia económica, equidad y efectividad. Señala que en el caso del sector educativo, el ministerio central cambia su antiguo rol de proveedor directo por un nuevo rol de director estratégico del sistema educativo como un todo, a través de su habilidad de “comprar” servicios de otros proveedores. El autor agrega que dentro de esta teoría se

consideran dos nuevas funciones. Primero, hay una preocupación por la efectividad a través de la introducción de estándares nacionales como el currículo nacional y estándares nacionales de capacitación a maestros, y medición de resultados como la evaluación a nivel nacional. Segundo, hay la preocupación por la equidad a través de la introducción de un sistema de transferencias financieras compensatorias diseñado para combatir las desigualdades verticales y horizontales.

Finot (2001:31) precisa que el modelo principal-agente fue desarrollado inicialmente por Daniel Levinthal (1988) para analizar la interrelación entre dos organizaciones económicas en la que una es agente de la otra, y luego fue aplicado por David Heymann (1988) al caso en que los gobiernos entregan márgenes de autonomía a las organizaciones locales para que produzcan servicios públicos. Tanto el modelo de la opción pública local como el de principal-agente son de utilidad para analizar el funcionamiento de un Estado descentralizado, ya que los gobiernos locales realizan tareas autónomas como en el papel de agentes del gobierno central. Este último sería el caso en el que un gobierno central define una política, pero encuentra que sería más conveniente que su ejecución sea descentralizada. Ahora bien, los gobiernos locales tienen más información sobre las condiciones locales pero también sus propias prioridades, lo que implica el riesgo de que se utilicen los recursos centrales en función de éstas últimas. Para evitar que ello ocurra, los gobiernos centrales elaboran contratos más detallados y desarrollan sistemas más complejos de seguimiento y evaluación para disminuir los posibles conflictos de intereses.

#### ***2.1.4. El neoinstitucionalismo y el desarrollo local***

De acuerdo con Rivas (2003:36,37), el neoinstitucionalismo retoma el estudio y rol de las instituciones en conceptos que vinculan actitudes, racionalidad, actores y motivaciones con estructuras sociales, políticas y económicas. Se parte del supuesto de que las instituciones son una variable que incorpora otras variables con las cuales se puede explicar la dinámica tanto de estabilidad como de cambio institucional. Dentro del neoinstitucionalismo se contempla el estudio de las instituciones políticas —la legislatura, el sistema legal, los partidos políticos y las instituciones del Estado—, las económicas, las religiosas y las sociales —sindicatos, clubes, ONG—. Rivas agrega que

la relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual no sólo se estructuran la democracia y el sistema político, sino además, y de manera especial, se estudian las prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

Por su parte, Morán (1998:22, 23) señala que el neoinstitucionalismo supone un intento de superar el individualismo que ha sido tan poderoso en los años setenta y ochenta, y afirma que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales. Para March y Olsen (1993), citados por Rivas (2003:39), el neoinstitucionalismo debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil. Desde esta concepción, el neoinstitucionalismo resulta una pieza clave en los procesos de descentralización, en los que se plantea la cooperación y la participación ciudadana como elementos fundamentales para fortalecer la democracia.

Las normas, conductas, códigos y mecanismos de cumplimiento, entonces, serían las “reglas del juego”, en tanto que los jugadores serían los individuos, los cuales actúan en “equipos”, que serían las organizaciones. El desarrollo económico dependería no solamente de la interrelación entre organizaciones económicas sino también de su interacción con otras organizaciones, que pueden ser políticas, sociales o educativas. Cuanto más perfeccionadas estuvieran las instituciones, tanto menores serían los costes en que debería incurrir cada organización para contar con la información que requiere, hacer contratos convenientes, y asegurarse de que éstos sean cumplidos, es decir, los costes de transacción<sup>18</sup>(Finot, 2001:32).

Las instituciones pueden ser formales o informales, pero lo decisivo para el comportamiento de los actores es cómo están internalizadas. Las instituciones de cada formación social pertenecen a un acervo cultural que es resultado de procesos históricos. Entonces, en un país dado, aun si sus instituciones fueran poco eficientes, no

---

<sup>18</sup> Los costes de transacción pueden definirse como los costes de transferir derechos de propiedad o, más sutilmente, como los costes de establecer y mantener los derechos de propiedad.



habría cambios mientras no se tomara conciencia de que las que están vigentes implican mayores costes que las alternativas. Finalmente, aunque las organizaciones son posibles gracias a las instituciones, sólo a través de ellas se puede plantear el cambio institucional. La toma de conciencia que éste requiere se logra gracias a las innovaciones generadas por organizaciones y al intercambio de información entre éstas (Finot, 2001:32).

Los postulados neoinstitucionalistas han sido aplicados para analizar el caso de los distritos industriales, debido a que se ha mostrado que la innovación tecnológica y la competitividad resultan favorecidas cuando actividades económicas similares se aglomeran. Pero también se ha encontrado que las regiones que más progresan son aquellas en donde existe tradición de reciprocidad y cooperación horizontal, manifiesta en múltiples asociaciones “horizontales”. La conclusión general es que tanto Estados como mercados pueden operar más eficientemente donde hay una tradición de asociación (Finot, 2001:32). Esto último está fuertemente ligado a la existencia de capital social en cada territorio, y dependiendo del grado de cohesión y de solidaridad que exista, la sociedad en su conjunto tendrá mayor o menor capacidad para desarrollar soluciones cooperativas. No obstante, algunos autores señalan que aun cuando no exista capital social, es posible crearlo.

El concepto de capital social es tratado con mayor amplitud en el capítulo IV. Aquí sólo queremos señalar que dentro del neoinstitucionalismo es un aspecto de gran relevancia, ya que la existencia de un capital social fuerte en un determinado territorio puede marcar la diferencia con relación a las capacidades competitivas entre empresas, localidades y territorios.

### ***2.1.5. El regionalismo***

Keating (1997, 1998), citado por Sepúlveda (2001:13), señala que el regionalismo hace referencia a la organización política de la demanda regional y a la movilización del interés regional. Agrega que para dar cuenta de este fenómeno se deben analizar las demandas políticas y las fragmentaciones existentes en el territorio, sean éstas de tipo político, económico o social. Al mismo tiempo, se debe evaluar el peso de los elementos

de la tradición histórica, pero asumiendo que esos factores no agotan las variables referidas a una exhaustiva caracterización del territorio. Por esta razón, señala que no es posible desarrollar una teoría general sobre el regionalismo, ya que de existir sería más bien determinada por la especificidad de cada territorio.

Por su parte, Montecinos (2005:76) refiere que como una aproximación teórica de la descentralización, el regionalismo se sustenta en la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización y al ajuste que se ha dado en la región. Es un enfoque que se ha denominado “territorios competitivos”. Estos territorios contienen una fuerte articulación entre el sector público y el sector privado, y una recuperación del rol del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales.

El señalamiento de Montecinos coincide con López-Murphy (1996:1), quien apunta que en América Latina, en el marco de la descentralización de competencias hacia comunas y regiones, cada vez más se entiende el desarrollo como un proceso que depende de las condiciones e instituciones locales y regionales. Este proceso va acompañado de un cambio en la estrategia de desarrollo, debido a que en muchos países de América Latina existe interés en complementar un enfoque territorial de desarrollo, a través de dos perspectivas de fomento productivo: el fomento orientado a la exportación en beneficio de las empresas modernas y el fomento de la micro y pequeña empresa orientado a combatir la pobreza.

De esa forma, en el enfoque del regionalismo se considera que la descentralización es una fuerza que forma parte de los procesos globales, pero al mismo tiempo fortalece los entornos locales. La descentralización, entonces, es vista como un medio para generar territorios competitivos, y los estudios actuales sobre ella y sobre la política de desarrollo regional ponen el énfasis en la construcción de ventajas competitivas territoriales mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales (Montecinos, 2005:76).

Lo anterior se refleja en la creación y/o fortalecimiento de diversas instituciones de carácter regional y agencias de desarrollo local para impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, establecer acuerdos y relaciones de colaboración y coordinar políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales, donde están involucrados los organismos regionales y los gobiernos nacionales y, por supuesto, donde los gobiernos subnacionales tienen un rol protagónico. En este sentido, Montecinos (2005:76) señala que se ha producido una redefinición y descentralización de funciones de la política de desarrollo, donde la región o territorio ha adquirido un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo local

Por su parte, la CEPAL (1994) registra que en los últimos años todos los gobiernos de la región latinoamericana han realizado importantes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización. En ese marco, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de manera más eficiente.

Podría parecer que el regionalismo se aleja de la concepción del desarrollo local, sin embargo, resulta claro que en la medida que los gobiernos de América Latina no establezcan alianzas de cooperación en aspectos tecnológicos, científicos, comerciales, etc., les será más difícil alcanzar adecuados niveles de calidad y competitividad en sus productos locales y, por consiguiente, la inserción de sus productos en el mercado internacional también será más difícil. En este sentido, si uno de los postulados de la descentralización es la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos del Estado, justamente el regionalismo, en cuanto una corriente política que defiende los intereses, recursos y particularidades de una región, podría fortalecer los diversos entornos locales y con ello los gobiernos subnacionales.

Finalmente, Bouzas (2005:9) se refiere al “nuevo regionalismo” y señala algunas ventajas respecto a los acuerdos de comercio preferencial que se celebraban en el pasado. Agrega que en la actualidad, varios analistas afirman que los acuerdos norte-sur

permiten que las economías más pequeñas y menos desarrolladas obtengan acceso preferencial a los grandes mercados de altos ingresos. Si esto fuese así, en teoría permitiría evitar el aislacionismo generado por los efectos del mercado internacional y, por consiguiente, impulsaría un mayor desarrollo de los entornos locales.

## **2.2. El enfoque politológico**

En este enfoque abordamos los principales argumentos que sustentan la acción política en los procesos de descentralización que en la actualidad se desarrollan en América Latina y en diversas partes del mundo. La descentralización, entonces, ha sido políticamente legitimada, y a través del discurso se ha convertido en un proceso hegemónico mediante el cual se pueden solucionar muchos de los problemas que hoy se encuentran presentes en América Latina, como la pobreza, la inseguridad alimentaria y el bajo desarrollo humano, entre otros.

### ***2.2.1. El federalismo en el enfoque politológico***

En el enfoque económico abordamos el federalismo fiscal como uno de los aspectos que otorgan fundamentos teóricos a los procesos de descentralización. Por otra parte, en el enfoque politológico lo analizamos desde una concepción más general, dentro de la cual están implícitos los otros dos enfoques (económico y sociológico). En el enfoque politológico el federalismo cobra importancia porque, como señala Ornelas (2003:2,3), puede ser entendido de dos formas: la primera, como una técnica de organización constitucional; y la segunda, como una ideología comparable con el socialismo y el liberalismo —en ésta última el federalismo en esencia significa libertad y al mismo tiempo orden y gobierno—. En ambas formas subyace la idea de asociación voluntaria de varias entidades (estados, provincias, municipios) para formar un gobierno nacional u organizar un Estado que se encargue de las funciones comunes como emisión de moneda, defensa nacional, representar al Estado ante el exterior, arbitrar conflictos entre dos o más Estados y otras más de carácter general, pero sin que las instancias asociadas pierdan autonomía ni el gobierno local se considere subordinado al nacional.

Además de las anteriores, Lagos (2001:7) señala que son funciones del gobierno asegurar un uso eficiente de los recursos, establecer una distribución equitativa de la renta y mantener a la economía en niveles altos de empleo con razonable estabilidad de precios. Por tanto, su responsabilidad consiste en fomentar la eficiencia, la equidad y la estabilidad de la economía. Por su parte, Díaz (2002:388) plantea que el enfoque del nuevo federalismo está concentrado en la reversión de concentración de atribuciones y decisiones en el centro, para promover la autonomía política de los Estados y resolver de manera más adecuada los desequilibrios regionales.

En teoría, la descentralización es una herramienta que puede coadyuvar para lograr que los gobiernos cumplan con las responsabilidades mencionadas. De hecho, en el discurso político, la descentralización es planteada como necesaria para dar solución a muchos de los problemas, tales como desequilibrios o desigualdades territoriales o regionales.

### ***2.2.2. La concepción desde la participación y la democracia***

Para comprender adecuadamente este enfoque explicativo de los procesos de descentralización, es necesario tener algunos fundamentos básicos sobre la actividad política de los ciudadanos. En primer lugar, es importante puntualizar que los ciudadanos desarrollan la acción política desde las organizaciones de la sociedad civil y en el marco de las instituciones<sup>19</sup> establecidas. Sánchez (1983:77) nos dice que la acción política de los ciudadanos está fundamentada en la decisión para escoger un proyecto de acción entre distintos proyectos alternativos con vistas a un resultado futuro. En consecuencia, el autor agrega que la decisión es una actividad responsable que implica un fundamento ético basado en una estimación de valores que se refieren a la existencia, o a la forma de articularse una comunidad política, o a los objetivos que debe realizar el poder público.

Desde esa perspectiva se esperaría que los ciudadanos, y en especial aquellos que ostentan cargos públicos, actuaran dentro de esta dimensión. Si así fuera, habría que

---

<sup>19</sup> Recordemos que el término instituciones es referido a las leyes y reglas formales o no formales de cada sociedad.

suponer que muchas de las decisiones estarían estrictamente encaminadas a la solución de los problemas de la comunidad, así como a la generación de proyectos para proveer bienes públicos y, por consiguiente, realizar avances significativos en el bienestar de la población. En resumen, se trata de conseguir el bien común como el fin último de la actividad política y ésta sería la forma perfecta de actuar. Sobre este asunto, Sánchez (1983:78) indica que casi toda la historia está llena de juicios críticos y de una inquietud por imaginar cómo debería ser la comunidad política perfecta, desde Platón y Aristóteles a Rousseau y Marx, y en todo el pensamiento ético cristiano de Santo Tomás a Suarez.

Sin embargo, en la realidad la acción política está influenciada por intereses personales, de grupo, clase social, género, raza, cultura, casta, etc. Esta dinámica incrustada en la acción de las personas hace que la acción sea imperfecta para lograr los objetivos que se plantean normalmente en el discurso político. Por tanto, los valores solidarios, cooperativos, asociativos y fraternos, que son valores colectivos, quedan subordinados por intereses individuales y mezquinos.

La acción política de los ciudadanos cobra importancia en los procesos de descentralización. En dicho concepto hemos podido apreciar que el enfoque politológico junto con el económico, son los enfoques que tanto en el contexto mundial como en América Latina han sido punteros para el desarrollo de la ola expansionista de los procesos descentralizadores. Los estudios sobre este enfoque se han orientado a profundizar en el conocimiento de los efectos que las organizaciones políticas tienen en los procesos de descentralización, así como en la influencia que ejercen en el progreso de su aplicación. Por ejemplo, Montecinos (2005:80) señala que uno de los aspectos importantes del enfoque politológico es conocer cómo influyen en la descentralización los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos y el presidencialismo, entre otros.

Considerando que en cada país existen distintos antecedentes históricos y culturales, el contexto sociopolítico también es distinto. De esta forma, el enfoque politológico de la descentralización enfatiza la necesidad de estudiar las estructuras sociopolíticas de cada país, pues la descentralización política se ve influida principalmente por la

estructura de partidos políticos, por el grado de presidencialismo existente en cada caso y, en menor medida, por la acción directa de la sociedad civil. Entender esa dinámica es la clave para conocer el grado de perfección o imperfección de los procesos descentralizadores.

Sobre este mismo asunto, Finot (2001:33) refiere que los Estados nacionales se han conformado a partir de un centro dominante, sin contrapeso, o bien mediante procesos a través de una dialéctica entre unificación y hegemonía que desembocaron, respectivamente, en sistemas unitarios o federales, pero imponiéndose en ambos casos un necesario centralismo que ha ido evolucionando hacia formas mixtas. Finot agrega que incluso un Estado unitario<sup>20</sup> puede ser descentralizado: funcionalmente o territorialmente. En el primer caso, se propicia una participación no política; en el segundo (descentralización territorial), se amplían las oportunidades de participación política. Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa. En este sentido, Alvarado *et al.* (2003:13) señalan que es aceptado y es democrático e importante mantener el poder cerca de la población y permitir al gobierno local proveer servicios basados en un plan participativo.

Si bien es evidente que todas las organizaciones de la sociedad pueden tener influencia en la forma de gobernar y en la toma de decisiones respecto a un proyecto de nación, son los partidos políticos los que mayor influencia ejercen en este asunto. Así lo confirma Hernández (1997:45), cuando apunta que la democracia contemporánea se asienta indudablemente sobre los partidos políticos de cuyo funcionamiento y destino depende aquélla. Por su parte, Montecinos (2005:81) señala que los partidos políticos pueden influir en la implantación de la descentralización, puesto que son actores claves en la estructuración de todo proceso político. En este sentido, se requiere que en los países exista un sistema institucionalizado de partidos políticos que guarde un equilibrio

---

<sup>20</sup> El Estado unitario es compatible con la descentralización que concede cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar una autonomía total. Ello permite configurar ciertas formas complejas de Estado unitario en contraste con su manifestación simple. El Estado unitario simple implica la unidad de la estructura administrativa junto a la política. Adopta la figura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios más insignificantes), a la vez que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice (Ferrando, 1978:40,41).

en su relación con el poder ejecutivo. Si no existe esta condición se pueden generar tres posibles situaciones.

La primera, señalada por Montecinos, es aquella situación en la que sin la existencia de un sistema de partidos institucionalizados y con partidos políticos débiles, el proceso político se torna menos predecible, políticamente más errático, y la acción de gobernar se vuelve más compleja. De acuerdo con este argumento, en los procesos de descentralización la práctica ha evidenciado que sin partidos políticos estructurados, disciplinados, democráticos e institucionalizados, el espacio para el populismo es mayor y posibilita la emergencia de líderes<sup>21</sup> locales con discursos dirigidos a las masas, sin los compromisos de los partidos políticos.

Una segunda situación se da cuando los partidos políticos hegemónicos ganan un gran poder en el ámbito nacional<sup>22</sup>, y con él ejercen fuertes influencias en los procesos de descentralización política. Cuando este es el caso, Montecinos (2005:81) señala que el gobierno, en unión con el partido dominante, logra tener un mayor control sobre el uso de los recursos y tiende a mantener centralizada la toma de decisiones. El autor agrega que, en los países en los que se da esa condición, la descentralización se ve impedida para cumplir sus objetivos y, por consiguiente, aumenta la distancia de las clases populares respecto de las instituciones políticas con poder en la toma de decisiones.

La tercera situación, mantendría un equilibrio donde el enfoque político de la descentralización se guíe por lo que Sánchez (1983:83) llama el ideal de una “comunidad perfecta”; para la cual previamente se requiere descubrir las imperfecciones o carencias de una comunidad histórica existente que se considera imperfecta. En este sentido, los países con partidos políticos regionales institucionalizados que cuentan con sistemas de decisión que otorgan mayor poder a las representaciones locales, pueden

---

<sup>21</sup> Esto último ocurrió en Perú, donde a partir de 1990 en su primera elección, Fujimori con su discurso al margen de los partidos políticos tradicionales convenció al electorado. También con el sucesor Toledo se dio el mismo fenómeno; y se repitió en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2006 con Oyanta Humala. Esta situación tiene que ver con lo que Borja *et al.* (1987:2,3) han señalado respecto a que hay una importante crisis del sistema de partidos, porque éstos responden mal a las aspiraciones de la sociedad.

<sup>22</sup> Este es el caso de México con el Partido Revolucionario Institucional (PRI).



lograr mejores avances en materia de descentralización debido a que los políticos subnacionales ejercen una fuerte influencia en los legisladores nacionales y estatales o provinciales.

### ***2.2.3. La propuesta democratizante de la descentralización***

Para mantener un adecuado equilibrio de poderes entre los gobiernos nacionales y los locales y entre los partidos políticos, consideramos que la propuesta democratizante de la descentralización, que formula Coraggio (1997:9-26), se ubica dentro del enfoque politológico que abarca tres ejes interconectados: el político, el administrativo y el económico. Por su parte, Raboy y Menéndez (2004:37,38) señalan que la descentralización puede ser entendida como un proceso democratizador, toda vez que promueve su aplicación dentro de una estructura política deliberante y representativa, dotada de autonomía en el ejercicio de sus competencias y de su carácter global. Esto significa la asignación a los gobiernos subnacionales de una mayor responsabilidad (*accountability*) política en su gestión pública; lo que implica mayores demandas ciudadanas y la transferencia de nuevas competencias y recursos hacia los entes territoriales. Retomando la propuesta de Coraggio, a continuación describimos los tres ejes arriba mencionados:

*El eje político* plantea una redefinición explícita del Estado y sus funciones, una reforma profunda tanto de éste como de la sociedad política y una lucha por mantener los valores en el terreno popular. Pero, por supuesto, esto implica poner al clientelismo en la mira y entablar una lucha en contra de la mercantilización de la política. Esto es, la lucha por un ejercicio de la soberanía nacional, por la defensa de los derechos humanos, y por un control del Estado a través de la democracia participativa en la que están implícitas formas más directas de participación ciudadana y gestión popular.

Dentro del eje político, para que exista una adecuada gobernabilidad, se requiere de una participación ciudadana activa en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales, locales y regionales. Al respecto, Coraggio (1997:9) afirma que no emprender este proyecto equivale a renunciar a la democracia efectiva; se trata de

una lucha cultural prolongada en donde se requieren líderes de mandos medios muy comprometidos con la defensa de los intereses nacionales. Claro está que esta propuesta llevaría a una crisis inicial por el retiro de los fondos de inversión extranjera, frente a la cual se requeriría una hegemonía popular capaz de administrar democráticamente o de plantear opciones para sobrellevar la crisis y a la vez perfilar formas alternativas de organizar la convivencia social.

En cuanto a los *ejes administrativos y económicos*, el proyecto democratizante apuesta por la descentralización territorial del Estado: promoviendo y fortaleciendo las capacidades de gestión de los gobiernos locales, disminuyendo las relaciones de subordinación y el correspondiente aumento de la autonomía mediante el traspaso de funciones, responsabilidades y recursos de lo nacional a lo provincial y municipal, y luchando por la idealización de un territorio donde se preserven los valores culturales y la propia identidad de sus habitantes.

Dentro del *eje económico* el proyecto democratizante propone que en lugar de entregar las empresas estatales al gran capital, esta entrega se haga en la modalidad de autogestión a organizaciones de trabajadores, productores asociados, cooperativas de usuarios, o a una combinación de éstas. Se trata de oponerse a la tesis de las virtudes de la competencia salvaje y desigual, afianzando y probando la eficiencia de mecanismos solidarios alternativos. En resumen, se trata de incorporar la capacidad de autogestión como un mecanismo de participación y control estatal, a través de empresas nacionales o macro regionales de cogestión Estado-usuarios-trabajadores y otros agentes privados que atiendan a escala eficiente. Se destaca que, antes de la entrega de las empresas estatales, es necesario tener un adecuado conocimiento sobre las limitaciones de recursos para el diseño de políticas que atiendan a los intereses particulares de las nuevas empresas locales, con el fin de que éstas sean competitivas en el contexto de las fuerzas mundiales.

Por su parte, Borja, Valdés, Pozo y Morales (1987:1) coinciden con Coraggio al señalar que la descentralización político-administrativa es un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia

igualitaria. Lo anterior supone inyectar nuevos contenidos a la cultura política de la izquierda, con el objetivo de perfilar una mejor respuesta a la sociedad que en la actualidad sigue marginada por los efectos de las políticas conservadoras de carácter tecnocrático y neoliberal. En este sentido, en la propuesta democratizante se contempla que, como señalan Raboy y Menéndez (2004:25), lo local sea el centro del proyecto político cultural de la descentralización, por cuanto configura una identidad a partir de una historia, valores, costumbres o tradiciones que deben ser respetados como una característica distintiva de lo local.

Resulta obvio, dados los antecedentes del proyecto neoliberal, que el proyecto democratizante de la descentralización encontraría múltiples problemas. En consecuencia, difícilmente será un proyecto que se impulse coordinada y simultáneamente desde todas las instancias de la sociedad y del Estado. Al respecto, Coraggio plantea que es posible iniciarlo a partir de experiencias materializadas por algunos municipios, o por grupos de presión social, organizaciones gremiales, algún ministerio nacional, algún partido político, etc. Así, a través de la acción de estas instancias podría iniciarse la apertura de una vía para transitar hacia los objetivos de una verdadera democratización, como se ha planteado en el discurso de la descentralización.

Sobre la propuesta democratizante, existen diversas experiencias en distintos países. Por ejemplo, Rosenfel (2001) hace alusión a diversos casos<sup>23</sup> de transferencias de responsabilidades a municipios, organizaciones de productores, cooperativas, etc., que se desarrollaron en diferentes contextos sociopolíticos de países, regiones o sectores. El autor menciona que los resultados no siempre fueron favorables. La evaluación de algunas experiencias de esta naturaleza indica que los productores medianos y grandes

---

<sup>23</sup> En varias regiones o áreas rurales, en diversos momentos y desde distintos lugares, donde ha habido procesos de descentralización donde la participación de los actores principales ha sido uno de los principales componentes, por ejemplo, en materia de asistencia técnica a los productores beneficiarios del proceso de Reforma Agraria en Chile (1969/73), a los servicios de asistencia técnica y crediticia a los ejidatarios de México (1974/82), a los servicios de asistencia técnica, crédito y comercialización de los campesinos de algunas áreas de Nicaragua (1980) y de Honduras (1982/83), a diversos componentes incorporados al proceso de erradicación y reasentamiento de productores rurales y pobladores de pequeñas unidades urbanas del área afectada por la inundación prevista con motivo de la construcción de una represa (Chiapas, 1981/82), a los servicios de irrigación a los productores de los distritos de riego de México (1983/93) y Perú (1993/95) y a los cambios en las estrategias de servicios de asistencia técnica, comercial y crediticia para las organizaciones de productores de México (1995/98) y Chile (1996/98).

(clase media rural) se habrían beneficiado de esos procesos de descentralización relativamente más que los sectores ricos y pobres. Los campesinos más pobres se habrían perjudicado con ellos o no se habrían beneficiado equitativamente, pero debería analizarse con detalle qué mecanismos jugaron en ello.

Finalmente, después de abordar los conceptos anteriores, coincidimos con el enfoque democratizante como uno de los caminos a través del cual los gobiernos (en todos sus niveles) podrían lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles en cada nación y, además, alcanzar los beneficios máximos posibles para la población. Sin embargo, el problema es que en la práctica esto no siempre es así. Por ejemplo, Borja *et al.* (1987:11) señalan que la descentralización se ha convertido en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas. En este sentido, al igual que muchas prácticas políticas o corrientes de pensamiento que han sido desarrolladas en el campo teórico, la descentralización es un proceso que está en debate y discusión en ese campo, mientras que en la práctica se extiende en todos los continentes de donde se pueden extraer experiencias de éxitos y fracasos, las cuales abordamos con mayor amplitud en el capítulo V.

#### ***2.2.4. Los organismos multilaterales en los procesos políticos de la descentralización***

Dentro del enfoque politológico incluimos el llamado “optimismo multilateral” de los organismos internacionales como el FMI y el BM, que consideran la descentralización como un principio orientador del diseño de políticas públicas en los países de América Latina, principalmente en las áreas de salud y educación. Montecinos (2005:82) plantea que los estudios de este enfoque se pueden clasificar en tres: los que plantean un *sustento ideológico*, un *propósito político* y una *praxis tecno-burocrática*. A continuación resumimos cada uno de ellos.

El *sustento ideológico* se relaciona con la forma como la descentralización fue incorporada, así como el lugar central que ocupó dentro de un nuevo dispositivo de intervención estatal desarrollado por el Banco Mundial a partir de la crisis de la deuda externa. Este nuevo dispositivo tuvo como principal objetivo abandonar las viejas

formas de articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado representados por el modelo del estado de bienestar, el cual procuraba de manera centralizada y nacional garantizar estándares sociales vinculados a la salud, educación y seguridad social (Montecinos, 2005:82). Con el nuevo modelo, los organismos internacionales cambiaron el rumbo hacia los conceptos de libre mercado fuertemente ligados a la eficiencia productiva y la competitividad, los cuales en teoría serían mejores desde el punto de vista de coste-beneficio<sup>24</sup>; razón por la cual se ha primado la privatización de las empresas paraestatales, si bien en la práctica ha funcionado como un mecanismo de exclusión social. Esta situación ha dejado escaso margen a los gobiernos nacionales para desarrollar políticas encaminadas a la inversión social y, por ende, ha dado pie al olvido de los sectores más pobres de la sociedad. Lo anterior evidencia que dicho enfoque no es congruente con los objetivos de inclusión y de participación ciudadana que se manifiesta en el discurso de la descentralización.

En cuanto a los *propósitos políticos*, las investigaciones se concentran en conocer, describir y recomendar las condiciones sociopolíticas y económicas con las que deberían contar los países para impulsar procesos de descentralización. Bajo este supuesto, la descentralización se considera como un contenedor o un caparazón exógeno que requiere de condiciones políticas, económicas y sociales en las distintas realidades locales para su implementación. Los estudios e investigaciones en distintos países de la región se concentran fundamentalmente en evaluar los resultados obtenidos en políticas públicas como salud y educación, y en analizar las condiciones sociopolíticas que facilitaron u obstaculizaron el éxito o el fracaso del proceso descentralizador en la región. Los resultados obtenidos a menudo son utilizados para justificar políticamente la necesidad de descentralizar.

Finalmente, en la *praxis tecno-burocrática*, es claro apreciar las sugerencias de transferencia de los servicios sociales, especialmente salud y educación, a los niveles subnacionales con el claro objetivo de hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios a los ciudadanos. Esto lleva consigo cambios sustantivos en el rol del Estado, recomendando medidas (como la privatización) para ser incorporadas en distintas áreas

---

<sup>24</sup> Esta visión está sustentada en las corrientes teleológicas, que abordamos con mayor detalle en el capítulo III.

de la acción gubernamental. Todos estos aspectos implican avanzar en la consolidación de una nueva forma de relación entre el mercado, el Estado y la sociedad civil.

Así, de acuerdo con los organismos internacionales (FMI, BM, OMC, OCDE), la descentralización de los servicios de salud y educación constituye la posibilidad real de conformar en cada una de las unidades político-administrativas —ya sean Estados, provincias, regiones o municipios— un auténtico sistema de salud cercano a la gente, que sea capaz de responder con agilidad, eficacia y mayor eficiencia a las necesidades sanitarias de la población. Para este enfoque, la descentralización de salud y educación no implica en medida alguna la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en estas materias, pero sí conlleva una nueva relación entre las autoridades nacionales y subnacionales para el establecimiento de metas y la consecución de objetivos (Montecinos, 2005:82). Al respecto, Hanushek y Wöbmann, (2007:1), ambos del Banco Mundial, señalan que dichas metas y objetivos deberían enfocarse a mejorar la calidad de la educación, pues existen claras evidencias de que conseguir ese objetivo tiene un fuerte impacto en los ingresos individuales y en el crecimiento de la economía. No obstante, con frecuencia se aprecian aún serias dificultades en materia de eficiencia en el sistema educativo y en la equidad de los programas sociales, respecto a lo cual Montecinos señala que existen evidencias de que la descentralización puede haber contribuido a ampliar y no a disminuir las brechas inter-territoriales de acceso a estos servicios, como es el caso de la salud y la educación.

El enfoque desde los organismos multilaterales es lo que da sustento al proyecto neoliberal de descentralización. De acuerdo con Coraggio (1997), los máximos exponentes del proyecto neoliberal en América Latina son el BM y el FMI, aunque detrás de ellos están otros gobiernos nacionales que imponen sus políticas a través del poder derivado de los fondos que aportan. Este proyecto impone su ritmo y condiciona las políticas nacionales, dejando a las economías latinoamericanas con un escaso margen de acción. Esto es ratificado por Bossier (1990:3), quien expresa que la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y su descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista. Añade que la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto

desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación, como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis.

Por su parte, Vargas (2004) también confirma lo anterior argumentando que el proceso de descentralización responde a una propuesta de reforma impulsada por los organismos multilaterales. Dicha propuesta ha sido respaldada con argumentos formales, como el logro de la eficiencia, la participación ciudadana y la prevención de la corrupción, entre otros. Así, su ejecución se ha hecho posible debido a que los organismos multilaterales han trabajado y presionado para establecer las condiciones propicias tanto en el contexto político como económico y social.

Refiriéndose al proyecto neoliberal de la descentralización promovido por los organismos multilaterales, Corragio (1997) señala que bajo los principios de la libertad y la democratización, la descentralización —término que puede intercambiarse con la “desestatización”— esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico en la escala mundial, y se ejecuta desde los Estados apoyándose en las interpretaciones más centralistas del poder político. Dicho proyecto ha estado acompañado de los programas de ajuste, que incluyen la reducción de los programas sociales y del salario, disminuyendo así muchos de los logros ganados por las luchas democráticas. En realidad, con este enfoque los gobiernos nacionales renuncian a un proyecto nacional, para pasar a ser agentes de las economías internacionales y de las grandes empresas transnacionales que compiten de manera desleal con los productores nacionales, quienes terminan en la quiebra.

### **2.3. El enfoque sociológico**

Los estudios en esta línea asocian la descentralización con la utilidad que puede tener en distintos aspectos y procesos de la vida social y democrática de los países de la región. Entre otros, la recuperación de la participación social y ciudadana, la provisión de los servicios sociales y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la sociedad civil y los movimientos sociales. Respecto a la movilidad social se señala que, a pesar del desequilibrado panorama económico y la urbanización desenfrenada en la mayoría de los países latinoamericanos, se observa una tendencia hacia el “re”descubrimiento de

la sociedad civil y de dos instituciones relativamente ignoradas que han aparecido últimamente en el debate político de América Latina: las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos municipales (Montecinos, 2005:77). Por ello, hemos considerado necesario examinar el rol social que están jugando las ONG y los gobiernos municipales en torno a los procesos de descentralización.

Si el enfoque sociológico de la descentralización está asociado a la utilidad que ésta pueda tener en la gobernabilidad de la sociedad civil y en los movimientos sociales, necesitamos entender primero el concepto sociedad civil. Por ejemplo, habría que partir utilizando el término “Organizaciones de la Sociedad Civil” (OSC) en lugar de “Organizaciones No Gubernamentales” (ONG), ya que las organizaciones sociales deberían ser definidas por lo que son y no por lo que no son. Por ejemplo, el Banco Mundial (2006) y Fukuyama (1996:4,5) utilizan el término sociedad civil para referirse a una amplia gama de OSC sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, y que expresan los intereses y valores de sus miembros de acuerdo a consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. En ese sentido, el término OSC abarca una gran variedad de organizaciones entre las que se incluyen: grupos comunitarios, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de voluntariado o de caridad, instituciones educativas, organizaciones de la información, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones, entre otras.

Asimismo, Fukuyama (1996:5) agrega que las OSC son un importante instrumento, mediante el cual, las personas socializan su cultura y adquieren las habilidades para la vida en una amplia sociedad donde los valores y conocimientos son transmitidos a través de generaciones. Este enfoque descansa en el supuesto de que dichas organizaciones se ubican fuera de la estructura de las instituciones del gobierno; organizaciones en las que los ciudadanos están en condiciones de ejercer su libre albedrío.

La OMS (2002:4) refiere que no existe actualmente una definición de sociedad civil —o de las organizaciones creadas para representarla— que goce de aceptación universal. Incluso entre los Estados miembros de las Naciones Unidas, la definición y clasificación de los agentes de la sociedad civil varían. Muchos utilizan el término ONG



como sinónimo de OSC, aunque algunas instituciones incluyen a las ONG como parte de las OSC. Con todo, la interpretación habitual es que la sociedad civil engloba a los ciudadanos en general y representa una esfera social que no forma parte del Estado ni del mercado.

Por su parte, Houtart (2002:287, 288) advierte que el concepto de sociedad civil es tan amplio que admite todo tipo de ambivalencias. Señala, por ejemplo, que cuando el Banco Mundial habla de sociedad civil, se trata de algo diferente a la realidad a la cual se refieren los foros de los pobres de Tailandia o el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil. El autor agrega que en el discurso histórico el concepto de sociedad civil ha evolucionado mucho, y en la actualidad es distinto de como lo concibieron Locke, Adam Smith, Hegel o Marx. El autor se refiere a tres grandes orientaciones del concepto: una concepción burguesa de la sociedad civil que viene desde arriba; una concepción ingenua o angelical que podría definirse como el reagrupamiento de todos los buenos; y finalmente, una concepción analítica y popular que viene desde abajo.

La lectura que hace Houtart sobre el concepto de sociedad civil es de suma importancia para la integración de los distintos actores en los espacios municipales, frente al riesgo que se corre de continuar fortaleciendo procesos de desarrollo que históricamente han sido excluyentes. Por ejemplo, si consideramos que la visión de la clase burguesa es la visión de la sociedad civil en general, es claro que las propuestas estructurales se inclinan hacia una sociedad neoliberal, que es en sí una propuesta excluyente<sup>25</sup> en aspectos tales como la toma de decisiones, las políticas sociales y la participación ciudadana, entre otros. De acuerdo con Fukuyama (1996:5), esta concepción coincide con la de Thomas Hobbes, quien concibió la sociedad civil como una subordinación deliberada del deseo de gloria, otorgado por la pasión religiosa o la vanidad aristocrática (burguesa) para la búsqueda de la acumulación racional.

---

<sup>25</sup> En los años ochenta las reformas tuvieron un fuerte sesgo economicista, con objetivos tales como la estabilidad y el crecimiento económicos, y la competitividad en el mercado mundial, como recomendaciones generalizadas luego del Consenso de Washington, mientras que se dejó en segundo lugar e incluso se omitieron las consideraciones sobre el bienestar social y la democracia (Brito, 2002) citado por Raboy y Menéndez (2004:29).

Sin embargo, cuando el concepto es abordado desde una visión analítica y popular, la estructura sociopolítica se inclina hacia una sociedad más incluyente, participativa, solidaria y cooperativa. Así, un proceso de descentralización es significativamente diferente dependiendo de la visión o concepto que se adopte en determinadas sociedades, por lo cual la participación ciudadana estará subordinada a la concepción de sociedad civil que haya sido adoptada. En otras palabras, dependiendo de la concepción de sociedad civil que los gobiernos en turno apliquen, integran a todos o sólo a una parte de los ciudadanos.

Por ejemplo, si se promueve ampliamente la participación social, está implícito que los actores sociales tengan capacidad y poder de decisión en el nivel local en los asuntos que afectan sus vidas. Es por ello que dicho poder o influencia en la decisión se ve en principio favorecido con los procesos de descentralización que, en teoría, facilitan el acercamiento de los ciudadanos a la gestión de lo público.

De acuerdo con lo anterior, Montecinos (2005:77) señala que los estudios de investigación con el enfoque sociológico de la descentralización plantean diversas preguntas, pero todos ellos tienen dos elementos comunes: a) la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil; y b) la descentralización y participación como mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado. Las investigaciones en esta línea intentan superar el aspecto puramente procedimental de la democracia y la descentralización, de tal modo que su preocupación central pasa a ser la incorporación de otros actores sociopolíticos en la agenda de la decisión pública local.

En este sentido, si la preocupación es la incorporación de actores con el objetivo de un fortalecimiento democrático de la sociedad civil, necesariamente se tiene que incorporar a la sociedad civil que no forma parte de la concepción burguesa y que hasta la fecha no participa plenamente en la toma de decisiones de las políticas socioeconómicas. Para su incorporación, entonces, se requiere de mecanismos eficientes que muestren los abusos cometidos por el sistema socioeconómico y político, en aras de reivindicar el concepto de sociedad civil desde una perspectiva incluyente.

El logro de la inclusión de toda la sociedad civil no es un reto fácil, pero tampoco es un reto únicamente de los procesos de descentralización. Hay que tomar en consideración que con frecuencia se hace referencia a que los gobiernos locales aún tienen que recorrer un largo camino para la puesta en marcha del proceso de descentralización. Al respecto, Montecinos (2005:77) advierte que la incorporación de nuevos actores implica algunos riesgos, ya que al impulsar procesos de descentralización sin hacer coincidir sus objetivos con la capacidad humana, técnica y administrativa que poseen los gobiernos locales para cumplirlos, se pueden generar más problemas que beneficios. Por ejemplo, el poder podría caer en manos de caciques locales y/o podría existir una mala utilización de los recursos fiscales. Esta condición se puede transformar en una situación altamente ineficiente en comparación con las características iniciales que se pretendía mejorar, y provocar situaciones clientelares que contribuirían a debilitar en vez de fortalecer los procesos democráticos locales.

De acuerdo con Finot (1998 y 2001) y Montecinos (2005:78), algunos estudios inspirados en el enfoque sociológico de la descentralización han hecho un diagnóstico de los principales procesos de descentralización en América Latina, y han concluido que aún no hay indicios concretos de que la descentralización haya creado una tendencia generalizada hacia la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia de la gestión pública. En definitiva, se detectó que los mecanismos de participación que supuestamente debían desatar la descentralización no se desempeñan de manera efectiva para la discusión y solución de los principales problemas de la comunidad.

### **3. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO ELEMENTO DE PODER POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL MUNICIPIO**

Iniciamos este apartado partiendo de dos condiciones fundamentales que están implícitas en la propia definición de descentralización. La primera está relacionada con la devolución o delegación de responsabilidades y poder de decisión a los gobiernos locales. La segunda se refiere a la importancia de la descentralización como un elemento primordial para reafirmar lo local: los valores culturales e identidad, la defensa y cuidado de los recursos naturales y el fortalecimiento de los recursos

humanos. En este sentido, la descentralización es una de las escasas oportunidades para que los municipios que tradicionalmente han sido relegados y marginados incrementen su grado de poder político y económico; condición imprescindible para una mayor movilidad y participación de los actores locales.

Por ejemplo, Martínez (1994) apunta que el municipio es la institución que atiende a los ciudadanos que habitan en su territorio, es decir, es la institución que por estar más cercana al ciudadano, organiza la convivencia entre todos los actores que en él habitan, y defiende los intereses y aspiraciones sociales de la población local en contra de los ataques, privilegios y abusos de otros poderes. Es decir, el municipio es, o al menos así debiera ser para el ciudadano, la institución que equilibra el poder hegemónico con el poder ciudadano.

Lo anterior es confirmado por Salinas (2000), quien expresa que la descentralización vista desde la municipalización ha devuelto el poder económico y político a escala local. Esta situación pone en ventaja a los municipios históricamente marginados y los sitúa en posibilidad de iniciar procesos de DLS para disminuir la persistencia de la pobreza y la inseguridad alimentaria, que hoy son parte importante de la agenda gubernamental. El autor plantea lo siguiente:

Creo que no existe otra posibilidad de hacerlo [se refiere a disminuir la pobreza] que desde el nivel local, con las iniciativas locales y con políticas públicas que faciliten y se impulsen para que el proceso funcione, dejando esencialmente la iniciativa al municipio y las organizaciones naturales de base. Opino que está fuera de discusión el hecho que la solución a los problemas de la pobreza rural pasa por la capacidad de producir más y mejor y por una adecuada articulación con el mercado, que permita la mayor retención posible de excedentes económicos en el nivel local. Las soluciones asistencialistas no constituyen respuestas sostenibles a largo plazo (Salinas, 2000, p.8).

En esta misma línea, el PNUD (2002:74) señala que más que la mera descentralización democrática, es necesario que verdaderamente se otorgue voz y poder a las organizaciones de base a través de la ampliación de la participación, especialmente a las personas que a menudo están marginadas, tales como las mujeres, las minorías y los pobres. Por su parte, Martínez (1994) señala que Alexis de Tocqueville hace cien años planteaba que los municipios eran escuela de democracia donde los ciudadanos

pueden participar en el desarrollo y bienestar colectivo. Por ello, agrega el autor, el fortalecimiento de los municipios y regiones como efecto de los esfuerzos de descentralización, debe estar apoyado por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública sobre la conveniencia de hacer algunos ajustes en la distribución del poder en términos políticos institucionales, económicos y territoriales.

Además, Martínez (1994) señala que se debe ver al municipio como un ente colectivo y social en un marco de múltiples dimensiones, pero esencialmente debe ser visto como una institución social, política y jurídica.

*Como institución social.* El municipio es fiel intérprete de las aspiraciones de las poblaciones locales y es el órgano a través del cual los miembros de la localidad deberían decidir la forma de organizar la convivencia pacífica, así como los diversos proyectos y acciones que afectan sus vidas.

*Como institución política.* El municipio es el órgano de participación política de los ciudadanos en sus intereses más inmediatos, y por lo tanto es el mecanismo por medio del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de los intereses locales.

*Como institución jurídica.* Por el hecho de haber sido creado por la ley, el municipio es una institución jurídica del derecho público, y como antecesor del propio Estado, éste no puede sino reconocer la naturaleza que posee. En este sentido, las reformas deben estar encaminadas al fortalecimiento de nuevas realidades, que descansan en los añejos problemas de justicia social.

Dentro de las declaraciones sobre la necesidad de fortalecer al municipio como una institución que represente y atienda de manera eficiente y eficaz las demandas de los ciudadanos, se encuentra la “Declaración de Cartagena de Indias, Colombia, sobre Autonomía, Democracia y Participación” hecha en 1993 por la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Esta declaración hace énfasis en los siguientes asuntos:

- En la necesidad de robustecer los procesos democráticos y el papel de las entidades locales en la lucha por el desarrollo.

- En que la autonomía local es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder; y que la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos son condiciones básicas de la democracia de nuestros días. La autonomía local implica responsabilidad, capacidad para decidir y asumir la obligación frente a los ciudadanos de una prestación adecuada de los servicios públicos. Además, dicha autonomía implica el cumplimiento fiscal de los ciudadanos para la obtención de recursos propios, asumir el coste real de los servicios y administrar con eficiencia, eficacia, economía y legalidad.
  
- En la necesidad de un adecuado nivel de recursos, para que los municipios desarrollen adecuadamente sus competencias. Estos recursos, a su vez, precisan de dos cualidades: la primera, referida a una cuantía suficiente de los mismos para asegurar al poder local su prestigio y acción efectiva ante los ciudadanos y sus problemas; la segunda, también imprescindible, el poder de articulación y gestión de una parte importante de dichos recursos, para ellos, requiere de una mayor potestad presupuestaria propia en orden a definir cuantitativamente el alcance de las propuestas políticas, social-económicas y culturales del municipio. En este sentido, es de desear que los municipios participen de una forma creciente en el gasto público total de la nación. En la mayoría de los países iberoamericanos se considera como objetivo deseable una participación de los municipios de, al menos, un 25% en el gasto público total de la nación.

Las evidencias y argumentos anteriores muestran la indiscutible importancia de continuar buscando los elementos necesarios para el fortalecimiento institucional del municipio. Esa búsqueda, como se puede apreciar, descansa principalmente en los procesos de descentralización a través de los cuales se pueden alcanzar diversos objetivos, que ya fueron mencionados al principio de este capítulo.

## **4. VENTAJAS, DESVENTAJAS Y CONDICIONES PREVIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

En los contenidos previos hicimos un análisis teórico de los procesos de descentralización. En esta sección, para describir las ventajas y desventajas de la descentralización, utilizamos contenidos tanto teóricos como empíricos; éstos últimos basados en diversas lecciones aprendidas. De tal manera que al hacer uso de estos dos aspectos (teóricos y empíricos) elaboramos una perspectiva descriptiva de las diversas ventajas y desventajas de la descentralización. Asimismo, tomamos de la literatura teórica y empírica algunas condiciones previas que se requieren para que los procesos de descentralización surtan efecto y logren los objetivos que teóricamente podrían alcanzarse.

### **4.1. Ventajas de la descentralización**

A continuación describimos las principales ventajas que desde la perspectiva tanto teórica como empírica obtuvimos a lo largo de la elaboración del marco teórico. Es pertinente mencionar que, pese a las distintas ventajas que se atribuyen a los procesos de descentralización, éstos no siempre han dado los mismos resultados en todos los países donde se han puesto en práctica, puesto que, como señalaremos más adelante, se requieren condiciones previas para que los procesos de descentralización logren los objetivos planteados.

*a). Mejora los flujos y calidad de la información.* Los sistemas de información actuales ofrecen a los burócratas advertencias anticipadas de desastres potenciales (brotes de enfermedades, huracanes, inundaciones, sequías, etc.), y permiten a las autoridades locales adoptar con rapidez medidas correctoras. También, al disponer de mejor y más oportuna información, se puede mejorar la eficiencia del gasto público al invertir en proyectos que cuenten con suficiente información técnica, y evitar que las decisiones sean tomadas sólo con criterios políticos. Además, si los procesos de descentralización generan sistemas de información local, los gobiernos locales se encuentran en una posición mejor para evaluar los avances e impactos de sus acciones.

Por tanto, podrían corregir y fortalecer los programas y utilizar más eficientemente las finanzas públicas, con el consiguiente beneficio de una mejora en los niveles de bienestar de su población.

*b). Proporciona una mayor rapidez en la respuesta a las necesidades locales.* Considerando que uno de los objetivos de la descentralización es otorgar mayor autonomía en la toma de decisiones, y que las autoridades locales por estar más cerca de la población conocen mejor sus demandas, entonces, un municipio que posee autonomía política, administrativa y económica, puede atender con mayor rapidez y oportunidad a sus ciudadanos.

Por ejemplo, en casos de emergencias, ya sea por desastres naturales o accidentes, si el municipio cuenta con los recursos económicos suficientes —como consecuencia de la descentralización—, está en mejores condiciones para proporcionar una atención más rápida y eficiente. Además de los casos de emergencia, los procesos de descentralización pueden permitir que los gobiernos generen proyectos y programas que disminuyan en menor tiempo las desigualdades en el acceso a diversos servicios públicos, como salud, educación, agua, alumbrado y limpieza pública, entre otros. Asimismo, el PNUD (2003:136) señala que la descentralización también contribuye a mejorar la puesta en práctica y supervisión de la prestación de los servicios, así como agilizar las respuestas ante un mal desempeño.

*c). Posibilita la prestación de servicios públicos más adecuados a las necesidades locales.* En la medida en que las decisiones se tomen en el nivel local, existen mayores posibilidades de que los servicios públicos prestados a los ciudadanos sean más adecuados y acordes a las expectativas locales, que cuando los servicios se prestan desde los gobiernos centrales. Por ejemplo, de acuerdo con el PNUD (2003:136), las entidades descentralizadas son más eficientes en la prestación de servicios públicos que los ministerios sectoriales centralizados, ya que la participación y la planificación local garantizan vínculos más sólidos entre las instituciones y los ciudadanos en los distintos servicios públicos. Esta condición de lograr vínculos más sólidos proporciona en sí un conocimiento más preciso de las auténticas demandas de los ciudadanos.



Además, la descentralización reduce el ausentismo de los empleados públicos en los centros sanitarios y las escuelas locales, debido a que con mayor frecuencia los miembros electos de la administración local reciben quejas de sus votantes y pueden imponer la disciplina para que se proporcione el adecuado servicio. Por lo tanto, la disminución del ausentismo mejora los servicios básicos sin costes adicionales. De esta forma, la dinámica anterior motiva a la población local a supervisar la puesta en práctica de los programas y a protestar cuando los funcionarios no hacen su trabajo como es debido.

*d). Mejora la transparencia y disminuye la corrupción.* Existen muchas controversias respecto a que la descentralización, teóricamente, logra que la gestión pública sea más transparente y participativa, que se establezcan normas de rendición de cuentas para un control ciudadano y que se reduzca la corrupción. En la práctica, estos objetivos se han logrado en muchos casos, pero en otros ha ocurrido lo contrario; por esta razón, al principio de esta sección apuntamos que las ventajas o desventajas de la descentralización dependen en gran medida de las condiciones políticas, económicas y sociales de cada país.

Por ejemplo, algunos estudios han demostrado que efectivamente en diversos países en los que se ha puesto en práctica la descentralización, se ha reducido el desvío de dinero producto de la corrupción. Un estudio reciente de 55 países demostró que la descentralización del gasto gubernamental se encuentra estrechamente asociada con un menor nivel de corrupción entre los burócratas, y con una reducción de los recursos públicos destinados al sector privado; lo que deja más dinero para emplearse en servicios básicos para los pobres. Este hecho es corroborado por Fisman y Gatti (2000:325), quienes afirman que la descentralización fiscal dentro del gasto ordenado del gobierno está fuertemente asociada con la baja corrupción, sobre todo cuando la descentralización es instrumentada de acuerdo a las necesidades de cada país y a su propio sistema legal.

Según el PNUD (2003:136), el aumento de la transparencia y de la fiscalización en todo el mundo ha llevado a la reducción tanto del nivel total de corrupción como de las malversaciones de recursos. El PNUD agrega que el poder político ya no se concentra

sólo en manos de las élites nacionales y, como resultado, el personal estatal —sean representantes elegidos a escala local, funcionarios o personal de servicio como enfermeras, maestros e ingenieros agrónomos— tiene la responsabilidad, no sólo ante los segmentos más poderosos de la sociedad, sino también ante los ciudadanos más pobres. Ahora bien, es importante destacar que lo señalado por el PNUD, en realidad no podría generalizarse para todos los países de América Latina y de otras regiones del mundo, pues esta situación está sucediendo en algunos países, mientras que en otros —como señalaremos en la sección de desventajas— la descentralización ha sido un elemento que está permitiendo el aumento de la corrupción.

La transparencia en los procesos de descentralización es un aspecto íntimamente ligado a la participación ciudadana y al involucramiento de los diversos actores de la sociedad en la toma de decisiones en los asuntos públicos, donde los ciudadanos participan activamente y con mayor frecuencia en la definición de las políticas y proyectos de los gobiernos locales. Este asunto es tratado en el siguiente punto.

*e). Aumenta la participación ciudadana y hace más sostenibles los proyectos.* Cuando hablamos de participación ciudadana nos estamos refiriendo al involucramiento de los actores locales en los asuntos políticos, económicos y sociales de su territorio, donde las autoridades locales, intermedias y nacionales ejercen su jurisdicción en diferentes campos de la administración pública. Así, en el ámbito de los procesos de descentralización en sus diferentes formas o modalidades donde la ciudadanía se involucra, el principal objetivo está orientado hacia la provisión de soluciones cooperativas.

Es importante señalar que una participación ciudadana consciente y activa puede generar diferentes efectos en los procesos de descentralización, entre los que mencionamos los siguientes:

- Equilibra la injerencia que las élites ejercen en las decisiones públicas, aumentando la participación de los sectores que tradicionalmente han vivido al margen de estas decisiones. En este sentido se genera un empoderamiento

político de las comunidades, y los ciudadanos pueden decidir sobre los bienes públicos de que se proveerán localmente y sobre la parte de su ingreso con la que contribuirán a esta provisión.

- Mejora la eficacia de los servicios descentralizados, debido a que los ciudadanos conocen los mecanismos a través de los cuales pueden exigir mejor atención, cuando los servicios públicos que reciben no estén siendo prestados con eficiencia y calidad.
- Amplía la gobernancia democrática a través de un mayor acercamiento del ciudadano y las organizaciones de base con el gobierno en sus diferentes ámbitos, y especialmente con el local.
- Permite que realmente se efectúen transferencias de competencias y recursos en los que los ciudadanos pueden tener un rol protagónico.
- Consigue que se implementen sistemas de rendición de cuentas de los gobiernos locales.
- Favorece la democratización y el aumento de responsabilidades tanto de quienes ocupan cargos públicos como de los ciudadanos.

La descentralización hace que los proyectos de desarrollo sean más sostenibles si la población local participa en el diseño, ejecución y supervisión. Por ejemplo, los presupuestos participativos constituyen actualmente una práctica en diversos países de la región, y están generando posibilidades reales de involucrar activamente a los ciudadanos en la elaboración de presupuestos y sistemas contables participativos que pueden mejorar la eficiencia. Además, ésta y otras prácticas están siendo más sensibles al género, esto es, la descentralización puede ofrecer a las mujeres oportunidades de participación en el ámbito local, al permitir un enfoque sensible de los problemas de género en la formulación y puesta en práctica de las políticas locales.

Asimismo, de acuerdo con Raboy y Menéndez (2004:46), la descentralización viabiliza los recursos de los ciudadanos para demandar a sus dirigentes y ejercer control

sobre sus acciones, al mismo tiempo que da lugar a la toma de decisiones públicas. Estos autores agregan que actualmente los ciudadanos cuentan con múltiples herramientas para ampliar los espacios de participación política, como, por ejemplo, el referéndum y el plebiscito, la revocación y derecho de reclamación de mandato u ordenanzas, la iniciativa legislativa popular, la creación de comisiones de carácter consultivo y las audiencias públicas, entre otras. Su utilización depende, por un lado, de la apropiación por parte de la ciudadanía, y por el otro, de que el Estado promueva y estimule a los ciudadanos para que participen activamente.

Otro aspecto de suma importancia es que la descentralización alienta a la población local a encontrar soluciones cooperativas para sus problemas cotidianos, aportando ideas innovadoras y reduciendo la carga para los sistemas jerárquicos y centralizados. Tiene, entonces, una dimensión cívica, pues aumenta las oportunidades para los ciudadanos en la toma de decisiones en los asuntos públicos y, con ello, permite el uso habitual de la libertad de expresión.

Asimismo, la descentralización puede marcar una diferencia en la prestación de servicios sociales, ya que facilita la participación de la comunidad en la toma de decisiones y puede contribuir a resolver de manera justa cuestiones relativas a la distribución de los costes de la prestación de servicios. Por ejemplo, en muchos casos en los que los gobiernos no han sido capaces de proporcionar escuelas, las comunidades han reunido recursos y trabajado en su construcción, y el Estado se ha hecho cargo del pago de los sueldos de los maestros. Además, la participación ciudadana refuerza la presión popular para conseguir la realización de los objetivos.

*f). Disminuye las desigualdades territoriales y facilita la resolución de conflictos.* La potenciación de regiones y localidades a través de la descentralización puede ayudar al fomento de la cohesión nacional y a la resolución de conflictos. Además, en teoría la descentralización puede solucionar las desigualdades económicas y sociales que existen entre los distintos territorios, por cuanto los gobiernos centrales pueden hacer una reasignación de recursos económicos que garantice una distribución más equitativa de los fondos nacionales. Estas reasignaciones pueden tener efectos positivos en aquellas

regiones cuyo desarrollo se ha mantenido postergado históricamente. Asimismo, los procesos de descentralización abren la posibilidad de continuar con el debate sobre las mejores opciones que podrían ser aplicadas, en aras de lograr un verdadero impacto en la disminución de las desigualdades territoriales e individuales.

#### **4.2. Desventajas de la descentralización**

Aunque en la sección anterior observamos que la descentralización ofrece múltiples ventajas. También es importante subrayar que existen desventajas potenciales que están implícitas dentro de los propios procesos de la descentralización. Dichas desventajas pueden hacer que los intentos por mejorar las condiciones de la población resulten contraproducentes. A continuación describimos las posibles desventajas que hay que tener en cuenta:

*a). Genera problemas de eficiencia para proveer bienes públicos.* Este es uno de los problemas que más preocupa a los responsables de los procesos de descentralización, ya que teóricamente puede mejorar la eficiencia del gasto y la calidad de la provisión de servicios más adecuados a las necesidades locales. Sin embargo, existen escasos estudios que se hayan realizado para medir la eficiencia de los procesos de descentralización.

Según Finot (2001:19), el principal estudio sobre eficiencia con que se cuenta en la región sobre la prestación de los servicios descentralizados sigue siendo el de Campbell, Peterson y Brakarz (1991), quienes analizaron desde el punto de vista de la racionalidad económica los procedimientos de asignación y financiamiento en las funciones descentralizadas de nueve países, principalmente de Brasil, Chile y México. La conclusión de este estudio es que la descentralización causó no un aumento, sino una disminución en términos de eficiencia. Esta conclusión ha sido parcialmente ratificada, a través de estudios empíricos realizados posteriormente por la CEPAL (1998) sobre la prestación descentralizada de servicios de educación y atención primaria de salud en siete países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua.

Los principales problemas relacionados con la descentralización, según Finot (2001:49,49 y 2001a:8), son la ineficiencia asignativa, la ineficiencia productiva y la corrupción. La ineficiencia asignativa se refiere a que la intermediación política se constituye en un factor de ineficiencia en la medida en que no refleja con fidelidad las preferencias de los electores. De hecho, en la medida en que los mecanismos de participación se reduzcan a votar por alguien que represente a un grupo de ciudadanos por un período determinado, se estará dejando amplio espacio para que los representantes puedan aprovechar esta situación en beneficio de intereses particulares. Por otra parte, la ineficiencia productiva se refiere a posibles ineficiencias en la producción de bienes y servicios a través de procedimientos político-administrativos: al no contar con los incentivos y disuasivos del mercado para optar por decisiones técnicamente eficientes. En este sentido se considera necesario establecer normas y mecanismos de control que ayuden a mejorar la eficiencia de la provisión de bienes públicos.

*b). Puede generar desequilibrio macroeconómico.* En muchos casos las medidas descentralizadoras en América Latina —surgidas por presiones políticas y no necesariamente por razones económicas— generaron grandes ineficiencias y desequilibrios fiscales. Sobre este asunto, Montecinos (2005:76) señala que las transferencias fiscales en la región han generado inestabilidad macroeconómica, dificultades crediticias en los Estados y un gasto ineficiente en el nivel subnacional. La razón por la que se llega a un estado de desequilibrio macroeconómico, se encuentra en la ineficiencia del gobierno local en el manejo de los recursos que reciben de las transferencias. La ineficiencia de los gobiernos locales es ocasionada principalmente por el predominio de los criterios políticos; en consecuencia, existe el riesgo de que las inversiones no necesariamente se enfoquen a resolver los problemas locales y más bien respondan a intereses clientelares.

Lo anterior es confirmado por Falleti (2005:328) al advertir que estudios recientes sugieren que en ausencia de mecanismos fiscales y políticos apropiados, la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales puede conducir a niveles más altos de la inflación, a un déficit más grande y a un funcionamiento más pobre de la macroeconomía. En cambio, Perry (1999), citado por Montecinos (2005:76), señala que

cuando las economías son altamente descentralizadas y bien organizadas en materia fiscal, y donde los gobiernos locales financian gran parte de su gasto con contribuciones propias, se observa una mayor estabilidad económica; tal es el caso de Suiza o Estados Unidos.

*c). Existe el riesgo de un control demasiado estricto sobre el gasto.* Los procesos de descentralización en algunos casos pueden caer en situaciones que dificulten la aplicación de los recursos de parte de los gobiernos locales. Esto sucede cuando se establecen demasiadas normas o mecanismos de control para el uso de los recursos provenientes del gobierno central o subnacional. Por ejemplo, cuando los gobiernos locales deben elaborar proyectos técnicos para poder ejercer recursos específicos —en el caso actividades agropecuarias, fortalecimiento de las Pymes, acceso a sistemas de créditos, atención a la salud o vivienda, entre otros—, se encuentran con la dificultad de que no cuentan con los recursos humanos que posean las capacidades técnicas y administrativas necesarias para la elaboración de las fichas técnicas o proyectos. Esto sucede especialmente en aquellos municipios más pequeños y alejados de los polos de desarrollo, los cuales con frecuencia son la mayoría.

*d). Existe escasa recaudación de ingresos locales y poca eficiencia en el gasto.* Cuando los ingresos de los gobiernos locales provienen del gobierno central y éstos son elevados y seguros, los gobiernos locales pueden no tener demasiado interés por establecer sistemas eficientes de recaudación local, máxime si estos sistemas de recaudación tienen que romper con viejas prácticas, lo cual les implicaría a los gobiernos locales tener que enfrentar actitudes de resistencia de parte de la población. Esta condición podría afectar su popularidad o la posibilidad de continuar al frente del gobierno en una segunda elección cuando sea el caso.

Por ejemplo, un caso concreto puede ser el de la excesiva apertura de cantinas o antros de vicio, muchos de los cuales no pagan impuestos al gobierno local; al alcalde, entonces, puede no interesarle el reordenamiento de algunas prácticas respecto a este problema, pues al afectar los intereses de grupos poderosos en su municipio, políticamente él y su grupo pueden salir perjudicados. Otros casos pueden estar relacionados con actividades industriales que estén afectando el medio ambiente y no

estén cumpliendo con las normas establecidas ni pagando el coste de las externalidades, o el caso de la proliferación de vendedores ambulantes que tampoco pagan impuestos, o el del incumplimiento por parte de los ciudadanos en el pago de servicios como el agua potable o de algunos impuestos municipales. Si, como ya mencionamos, intentar dar solución a esos problemas puede poner en riesgo la carrera política de quienes estén al frente del gobierno local, es posible que éstos no tengan motivación para emprender acciones encaminadas a resolverlos verdaderamente y, por lo tanto, decidan dejar las cosas como están.

*e). Puede aumentar la corrupción.* En los procesos de descentralización y especialmente en aquellos países donde las transferencias hacia los gobiernos locales han aumentado, existe un alto riesgo de corrupción. Esto se puede ver reforzado cuando existen condiciones propicias como la falta de capacitación previa de los gobiernos locales para administrar los nuevos recursos, y cuando no se dispone de una adecuada normatividad en la aplicación de los recursos económicos; por ejemplo, especialmente en el uso de aquellos que se destinan para la adquisición de equipo o la construcción de infraestructura social como escuelas, clínicas, carreteras, urbanización, etc. En muchos casos, en la aplicación de estos recursos puede haber intereses creados tanto de los funcionarios como de las empresas que se encargarán de suministrar los materiales o equipos, o de construir las diferentes obras, muchas de las cuales pueden terminar en prácticas clientelares.

Además de lo anterior, Ocampo (1998:9) señala que cuando los procesos de participación ciudadana a nivel local son muy parciales, cuando la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada, y cuando no existe un adecuado diseño de transferencias y de apoyo nacional a las regiones más atrasadas, la descentralización puede dificultar la lucha contra la corrupción e incluso acentuar las diferencias interregionales. Mortecinos (2005:81) también advierte que los riesgos de transferir competencias y recursos a gobiernos locales se pueden transformar en una herramienta para fortalecer el caudillismo de ciertos partidos y líderes políticos.

En este sentido, resulta claro que los procesos de descentralización inadecuadamente gestionados pueden generar oportunidades para que algunos



administradores, políticos, empresarios y diversos actores involucrados en estos procesos desarrollen prácticas de corrupción con mayor facilidad. Por ejemplo, Finot (2001:49,50) señala que además de los gobernantes y administradores, también se pueden desarrollar comportamientos de los ciudadanos que tratan de evadir impuestos y en general de no cumplir con sus obligaciones fiscales, o consumir bienes públicos sin pagar (*free riders*). Esta situación genera problemas de gastos que deben dirigirse a reducir la evasión y, por otro lado, hace que aumenten los impuestos de los que sí pagan.

Los controles administrativos y judiciales por sí solos no son suficientes para asegurar la reducción de la evasión. En estos casos lo decisivo es la ética y la apropiación de las normas, pero es evidente que la propensión individual y aun colectiva a evadir será tanto mayor cuanto más perciban los ciudadanos que la provisión de bienes públicos no corresponde a sus preferencias individuales o colectivas (Finot, 2001:50). Esta situación se agrava particularmente cuando los ciudadanos perciben que existe corrupción de parte de sus gobernantes.

Los ciudadanos pueden percibir de distintas maneras los problemas de corrupción política, ya sea en los momentos que se desarrollan las elecciones en las cuales puede haber compra del voto, o en la operación de los programas sociales donde predominan las prácticas clientelares. Por otro lado, la corrupción económica o administrativa distorsiona completamente el proceso de asignación, debido a que los gobernantes adoptan decisiones sobre adquisiciones a través de licitaciones fraudulentas. Cuando existe esa situación, el equipo DTT (2006) señala además que la descentralización hace más compleja la coordinación de políticas nacionales y puede permitir que las funciones sean acaparadas por las élites locales. Asimismo, se genera una mayor incertidumbre y serios problemas de desconfianza entre los sectores público y privado; condición que puede minar la cooperación en el nivel local.

*f). Insuficiente capacidad institucional en el nivel subnacional.* Esta condición es uno de los obstáculos más importantes para el pleno aprovechamiento de los beneficios que ofrece la descentralización. Adquiere particular gravedad en los gobiernos subnacionales pequeños y pobres, pero afecta también a los más grandes de la región

que tienen que hacer frente a la creciente pobreza en las zonas urbanas. La gran rotación de personal y la contratación y promoción de funcionarios por razones políticas más que por el mérito, agravan los problemas provocados por estructuras orgánicas y operacionales inadecuadas (BID, 2002:3).

La situación que prevalece en los gobiernos subnacionales pequeños y pobres —que con frecuencia tienen una alta dependencia de los gobiernos centrales— en cuanto a las capacidades del capital humano, se ha apuntado como una de las principales limitaciones para hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles. Resulta claro, entonces, que uno de los caminos para que la descentralización tenga un efecto positivo en el entorno local sería implementar acciones concretas orientadas a fortalecer el capital humano del gobierno municipal, especialmente de aquellos que permanecen aislados de los beneficios del desarrollo nacional o estatal (provincial, regional).

### **4.3. Condiciones previas para una descentralización eficiente**

En esta sección presentamos las principales condiciones previas que la literatura sugiere para que los procesos de descentralización alcancen los objetivos planteados (DTT, 2006; PNUD, 2003:137,138; Finot, 2001:33; Ocampo, 2000; Raboy y Menéndez, 2004:). Entre estas condiciones se encuentran las siguientes: adecuada planificación, participación ciudadana y un entorno democrático, Estado con capacidad efectiva, autoridades locales con poder suficiente, comprometidas y competentes, competencias claramente definidas, reconocimiento jurídico, neutralidad en la transferencia de los recursos y responsabilidad fiscal.

*a). Adecuada planificación.* Los gobiernos que decidan poner en práctica proyectos de descentralización en cualquiera de sus variantes deben contemplar una cuidadosa planificación y coordinación entre los distintos ámbitos del gobierno, en la cual es oportuno considerar las fuerzas y las debilidades de las organizaciones de los sectores público y privado. Al mismo tiempo, requieren una clara definición de las funciones y responsabilidades de cada una de las partes involucradas en los procesos de descentralización. Para el caso de los gobiernos locales, quienes finalmente se encargan de la ejecución de los planes elaborados, se considera pertinente contar con un análisis

basado en las potencialidades y limitaciones; con base en éste se pueden determinar las responsabilidades que las administraciones locales podrían realizar eficientemente. Además, es importante que se identifiquen las necesidades de capacitación y se pongan en marcha procesos para fortalecer el recurso humano local que intervendrá en el proceso de descentralización. Entre la temática de capacitación, será de gran relevancia incluir aspectos como planificación estratégica, desarrollo sostenible, seguridad alimentaria, desarrollo humano, uso de las TICs, equidad de género y eficiencia en la prestación de servicios, entre otros.

*b). Participación ciudadana y un entorno democrático.* Como mencionamos anteriormente, la participación ciudadana genera importantes oportunidades para profundizar la democracia: uno de los principales objetivos de la descentralización. En este sentido, resulta obvio que si en los entornos locales donde se desarrollan los procesos de descentralización existiera la tradición de una alta participación ciudadana, la descentralización podría alcanzar con éxito los objetivos programados. En cambio, si la participación ciudadana es limitada, los resultados esperados serán más pobres. Aunque esto no tendría que ser una regla general, pues en la descentralización está implícita la promoción de la participación ciudadana para alcanzar entornos democráticos, caracterizados por un Estado que funcione, autoridades locales capaces y una sociedad civil activa (DTT, 2006; PNUD, 2003:323)

Las relaciones entre estos tres niveles resultan cruciales para garantizar políticas adecuadas y eficientes. Por un lado, las autoridades locales deben cumplir con diversas responsabilidades ante los gobiernos nacionales, y con la prestación de los servicios deben responder también a los ciudadanos locales. Por otro lado, las autoridades nacionales y provinciales o estatales deben generar mecanismos eficientes de transferencias oportunas y una adecuada coordinación enfocada a fortalecer permanentemente a los municipios. Por lo tanto, una descentralización exitosa exige algo más que meras reformas políticas, exige también el establecimiento de una dinámica entre los gobiernos locales, la sociedad civil y un gobierno central activo.

De no existir las condiciones anteriores, los intentos de descentralización pueden verse seriamente afectados por sistemas partidistas o clientelistas; tanto si están dominados por partidos políticos o por élites locales, como si reflejan un entorno no democrático.

En relación con lo anterior, para que la descentralización rinda los frutos esperados, se requiere que la sociedad civil esté adecuadamente estructurada a través de organizaciones de ciudadanos comprometidos y bien informados. Que éstos tengan capacidad para participar en los foros, discusiones, elaboración de propuestas y proyectos, etc., y además sean capaces de participar activamente, dar seguimiento y evaluar los programas y proyectos puestos en marcha por las autoridades correspondientes. Asimismo, es fundamental que los ciudadanos participen activamente en la promoción de un sistema de información transparente que les permita tanto supervisar la eficacia del funcionamiento del gobierno local, como exigir la rendición de cuentas a los líderes que los representan y a los funcionarios implicados en la administración pública, de tal forma que los funcionarios locales tengan un incentivo para dar respuesta eficiente.

*c). Estado con capacidad efectiva.* La descentralización tiene que partir de un Estado con capacidad efectiva, por tanto, para que aquélla sea satisfactoria, el gobierno central debe ser estable y solvente, y estar comprometido con la transferencia de responsabilidades y recursos a las autoridades locales. Además, la descentralización exige la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y precisa de una mejor regulación para garantizar la representación, responsabilidad y transparencia. El Estado debe crear los mecanismos de transparencia, supervisando, regulando y, cuando sea preciso, sancionando a las autoridades locales para que los pobres se puedan beneficiar verdaderamente de las reformas políticas. Asimismo, el PNUD (2003:108) señala que el Estado debe disponer de los recursos fiscales suficientes para apoyar la descentralización, ya que cuando un Estado que intenta llevar a cabo una descentralización es débil y los gobiernos locales tienen recursos muy reducidos y nula o escasa implicación de la sociedad civil, surgen los problemas. Por ello, el Estado debe contar con un marco normativo adecuado y actualizado donde se expliciten claramente

los mecanismos redistributivos, los porcentajes, los criterios y los condicionamientos para el aporte de los recursos a los gobiernos subnacionales.

*d). Autoridades locales con poder suficiente, comprometidas y competentes.* Además de la voluntad del gobierno central para descentralizar, es indispensable contar con la participación de las autoridades locales, las cuales también deben estar comprometidas, tener capacidad y poder suficiente para asumir las responsabilidades y competencias que el gobierno central les transfiera —mediante instrumentos legislativos o constitucionales— en la prestación de servicios sociales. Por ser las autoridades locales las más cercanas al ciudadano, se requiere que estén preparadas para lograr una participación eficiente de los excluidos y de una sociedad civil bien organizada, que fomenten la justicia social y se comprometan con políticas y movilizaciones en favor de los pobres (PNUD, 2003:138).

*e). Competencias claramente definidas.* Se debe tener una distribución clara de las funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y de provisión de servicios de cada uno de ellos (BTF, 2002:46). Por su parte, el BID (2002:2) señala que para cumplir con sus funciones y ser eficaces en el cumplimiento de sus competencias, los gobiernos subnacionales necesitan un sistema bien concebido de normas e incentivos que contribuyan al adecuado desempeño de los responsables de tomar decisiones.

*f). Reconocimiento jurídico.* Para que un gobierno central pueda transferir competencias a las autoridades locales de manera eficiente es preciso, en primer lugar, que tenga el poder para hacerlo. Así, implementar el proceso requiere partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial, y transferir a estos sujetos competencias y recursos bajo el principio de Tocqueville: “todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior” (Finot, 2001:33). De acuerdo con el equipo DTT (2006), los instrumentos de la descentralización deben estar sustentados en un marco legal e institucional, una adecuada definición de la estructura de las responsabilidades en la entrega del servicio y un sistema fiscal intergubernamental basado en normas legalmente consensuadas entre las distintas fuerzas políticas y ámbitos de gobierno.

g). *Neutralidad en la transferencia de los recursos.* Una de las características que hemos comentado en los procesos de descentralización en América Latina es el centralismo que existe en la recaudación y distribución de los recursos nacionales. En estos procesos de transferencias se presentan dos situaciones.

En primer lugar, muchos países de la región han avanzado en sus sistemas de descentralización y han generado leyes, mecanismos y normas para la redistribución de los recursos nacionales. En este caso, todos los municipios reciben anualmente un determinado monto de recursos que por ley les corresponde y que generalmente no es afectado por condiciones políticas o partidistas.

En segundo lugar, las naciones disponen de otros recursos extraordinarios para cuya distribución no existen reglas claras, por lo que, en consecuencia, los gobiernos son susceptibles de verse influenciados en sus decisiones por intereses políticos, económicos y partidistas. Se generan, entonces, situaciones de inequidad territorial, debido a que con frecuencia estos recursos son destinados a territorios que pueden ser más atractivos en el sentido de ganar más votos para el partido o para una posible reelección de las autoridades en funciones. En este caso, no existe neutralidad en las transferencias; condición que puede afectar el éxito de la descentralización en vastas áreas e incluso profundizar la inequidad territorial.

h). *Responsabilidad fiscal.* Una importante condición para que los procesos de descentralización resulten eficaces es la necesidad del establecimiento de reglas fiscales que incluyan los siguientes aspectos:

- La normatividad de endeudamiento y los límites de aumento anual de gasto de los gobiernos subnacionales.
- La responsabilidad de los gobiernos locales en la recaudación de impuestos y generación de recursos propios.

- Los compromisos de los ciudadanos en el cumplimiento de su deber fiscal para mantener un municipio con mayor capacidad de respuesta a sus demandas.
- El cumplimiento con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, que garantice la sostenibilidad fiscal de la descentralización.

## 5. CONCLUSIONES

Para finalizar este capítulo, presentamos algunas conclusiones respecto al análisis que hemos realizado de los procesos de descentralización tanto en clave teórica como empírica. De dichos procesos, hemos abordado aspectos relacionados con sus fundamentos, objetivos, justificación de su implementación, ventajas y desventajas, dificultades de su aplicación, etc. A continuación puntualizaremos seis aspectos que desde nuestro punto de vista son los más relevantes en los procesos de descentralización en América Latina.

*Primero.* Es importante señalar que los procesos de descentralización en América Latina han ido en aumento, y se prevé que continúe profundizándose su aplicación y perfeccionamiento para lograr un mayor éxito de los mismos. Por ejemplo, Javed *et al.* (1999:37) plantean que es improbable que una política destinada a detener el proceso de descentralización tenga éxito, ya que en la realidad las presiones por descentralizar escapan al control de los gobiernos. La formación de las economías modernas y de una clase media urbana e ilustrada ha creado presiones, prácticamente imposibles de superar, en pro de una distribución más amplia del poder político. Las iniciativas de descentralización en curso en América Latina representan una respuesta a estas presiones. En lugar de tratar de resistirse a ellas, los gobiernos han tenido que darles espacio con el fin de mantener la estabilidad política y al mismo tiempo mejorar el desempeño del sector público. En este sentido, encontramos que los procesos de descentralización están siendo elementos clave para conseguir una mayor participación de la sociedad civil, profundizar la democracia y mejorar la gobernabilidad.

*Segundo.* Sobre la pertinencia de los procesos de descentralización aún existen importantes controversias. Los argumentos existentes, basados en diversas experiencias, apuntan en dos direcciones: en una se ubican los que señalan que con la descentralización no se han obtenido los resultados esperados; y en la otra, los que muestran que la descentralización ha sido exitosa y ha logrado implementar políticas y programas que han tenido un buen impacto en el bienestar de la población.

Por ejemplo, Falleti (2005:327,328) señala que los politólogos que forman parte de la tradición liberal argumentan que la descentralización ayuda a profundizar y a consolidar la democracia a través de la delegación de poder a los gobiernos locales. Otros autores afirman que son innegables los grandes beneficios que los procesos de descentralización pueden llevar a los gobiernos nacionales y a sus pobladores cuando han sido implementados con responsabilidad y voluntad política. Sin embargo, otros estudiosos del tema advierten, contra la descentralización, que la delegación de poder a los funcionarios del ámbito subnacional puede aumentar los conflictos en la distribución de los recursos, fomentar el autoritarismo subnacional y agravar el padrinazgo.

En realidad, ambos aspectos son demostrados en la amplia literatura empírica, pues existen muchas experiencias que advierten tanto los éxitos como los fracasos de los procesos de descentralización en diferentes países de América Latina y del mundo. Un ejemplo concreto se encuentra en la descentralización educativa: las evaluaciones realizadas de los procesos de descentralización desarrollados en la región en esta materia, muestran que no es posible sacar conclusiones uniformes acerca de su impacto. En algunos casos, estos procesos han mejorado la calidad, la eficiencia, la igualdad y la participación en el sistema educativo, pero, en otros, prevalecieron los procesos de descentralización que generaron mayor desconcierto, desigualdad, burocratización y deterioro de la calidad de la educación.

De acuerdo a lo anterior, consideramos que donde realmente hay que concentrarse es en el fondo y la forma en que se generan y desarrollan cada uno de los procesos descentralizadores, pues éstos pueden ser tan rápidos o lentos, tan amplios o estrechos, tan ambiciosos o limitados, como amplias o estrechas sean las capacidades económicas, políticas y sociales de cada país. El éxito dependerá de esas capacidades, a las que



tendrán que agregarse los componentes de voluntad política, honestidad y responsabilidad de todas las partes involucradas, en una dinámica en la que, por supuesto, la participación responsable de la sociedad civil tendrá un gran peso.

*Tercero.* En el discurso, tanto de las organizaciones internacionales como de los líderes políticos que dirigen las naciones, se afirma que en la descentralización está implícita la delegación de mayor poder político y económico a los gobiernos subnacionales. Resulta contradictorio, entonces, que a pesar de los procesos de descentralización sigue predominando el centralismo desde el ámbito nacional hacia los gobiernos subnacionales intermedios y, a su vez, de éstos últimos hacia los municipios. Un marcado centralismo en los países de la región disminuye el potencial de los gobiernos para implementar la descentralización en términos de una mejor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, en un contexto de mayor transparencia, responsabilidad y sensibilidad de las preocupaciones locales.

Resulta evidente, entonces, que un asunto en el que tendrá que avanzarse es en el logro de una verdadera delegación que otorgue mayor poder político y económico a los municipios para ampliar el margen de actuación, y emprender proyectos y programas que realmente extiendan las oportunidades de desarrollo para sus habitantes. En este sentido, se puede concluir que los procesos de descentralización en América Latina aún son muy imperfectos; por tal razón, es necesario seguir avanzando en el estudio de este fenómeno, en aras de continuar perfeccionándolo y mejorar sus posibilidades de éxito.

*Cuarto.* En la revisión de los distintos conceptos advertimos que aun los estudiosos del tema no han establecido los consensos suficientes para contar con un contenido teórico bien acabado que guíe los procesos de descentralización. Esta afirmación es apoyada por Willis *et al.* (1999:9), quienes enfatizan que existe un escaso análisis de los aspectos teóricos de la descentralización. Definitivamente se requiere una mayor elaboración teórica de los procesos de descentralización para evidenciar que es un instrumento que puede realmente lograr la autonomía y el fortalecimiento de los poderes locales. Tendrá que profundizarse, entonces, en la relación que la descentralización tiene con los conceptos de participación ciudadana, democracia, gobernabilidad, equidad, eficiencia y sostenibilidad, entre otros. Con todo, aunque los

aspectos teóricos se abordan poco, encontramos una abundante literatura empírica sobre experiencias positivas y negativas. Donde se describen las prácticas y mecanismos que fueron utilizados para llevar a cabo estas experiencias, de suerte que constituyen un excelente material que puede servir de base para profundizar en el desarrollo teórico de la descentralización.

*Quinto.* Un aspecto que aparece frecuentemente mencionado en los procesos de descentralización y especialmente cuando se alude a la participación ciudadana, es la necesidad de contar con adecuados sistemas de rendición de cuentas. Además, se enfatiza que para ello es necesario contar con los siguientes requisitos: a) Sistemas electorales que faciliten a los ciudadanos la expresión de sus preferencias sobre asuntos locales y responsabilicen a cada funcionario electo de su desempeño; b) órganos representativos que tengan la capacidad necesaria para representar toda la variedad de preferencias de los ciudadanos y grupos de interés, y para supervisar al poder ejecutivo; c) instituciones formales, en las que los ciudadanos tengan auténticas oportunidades de expresar sus quejas o sus preferencias, y recibir y dar información y asesoramiento; y d) regímenes fiscalizadores del gobierno central que exijan que los gobiernos subnacionales proporcionen periódicamente información fiable sobre legislación, situación financiera y servicios públicos.

*Sexto.* Queremos señalar que el discurso que ampara los beneficios de la descentralización se sigue legitimando en todos sus ámbitos (político, económico y social); y aun cuando no se ha avanzado suficientemente en el desarrollo teórico del tema, sigue avanzando en el terreno práctico. Por ejemplo, Bossier (1990:1,7) señala que el discurso sobre la descentralización en los países latinoamericanos gana espacio político paulatinamente, y subraya que, si bien la brecha entre discurso y realidad todavía es extraordinariamente amplia, la descentralización no parece responder a ninguna “conspiración perversa”, sino a la dinámica y a la racionalidad de un conjunto de tendencias de variada naturaleza. Por tanto, una reacción social sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia, mejor balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil.

## **CAPÍTULO III**

# **EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN**

En este capítulo, hacemos una revisión del origen del concepto de Seguridad Alimentaria (SA), así como de la evolución que dicho concepto ha tenido en las tres últimas décadas. El análisis del concepto parte desde su nacimiento, caracterizado por el paradigma de la producción nacional de alimentos para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, tras lo cual examinamos su evolución hacia el paradigma centrado en el acceso a los alimentos. Igualmente, estudiamos la transición de su enfoque desde un nivel global a un nivel familiar e individual. Exploramos también, cómo dicho concepto ha guiado la reflexión sobre el hambre y su relación con la pobreza. Asimismo, hacemos referencia a los avances de la evolución del concepto, respecto a una mejor comprensión tanto de las causas como de las alternativas de solución a la inseguridad alimentaria.

Antes de entrar directamente a abordar el paradigma más reciente de la SA, subrayamos que los esfuerzos emprendidos para lograr la SA no son del todo nuevos. Es bien conocido que, en las antiguas civilizaciones (como en las actuales) el suministro

estable de los alimentos siempre fue una de las principales preocupaciones. Por ejemplo, Allen (1999) comenta que el aseguramiento de una adecuada alimentación es uno de los problemas más antiguos que enfrentan las instituciones políticas. Prueba de esta afirmación, es la preocupación permanente y los desafíos que los gobiernos tienen que enfrentar para superar los problemas del hambre y la pobreza. Como parte de dicha preocupación, desde hace tres décadas el concepto de SA ha estado en el debate a diferentes niveles: internacional, nacional y local. Esto queda evidenciado, por la frecuencia con que dicho concepto es utilizado por una gran cantidad de organizaciones internacionales, nacionales y locales, como guía para el diseño y puesta en marcha de los sistemas alimentarios y/o de proyectos específicos con el propósito de mejorar las condiciones de inseguridad alimentaria.

El análisis del concepto de SA nos permitió comprender mejor el porqué de los éxitos y fracasos de las políticas implementadas a lo largo de los últimos 30 años, tiempo en el que han surgido importantes debates en torno a las causas y los factores que obstaculizan el logro de la SA. Cabe destacar que, si en algo hay consenso, es en que las causas de la inseguridad alimentaria son múltiples, por lo cual el problema requiere de un análisis multidisciplinario. El hecho de llegar a un consenso sobre que los problemas de la seguridad alimentaria no son problemas exclusivos de producción, ha significado enormes adelantos para su solución. La mejor comprensión del problema, junto con los adelantos científicos y tecnológicos, constituyen en la actualidad los mejores recursos para eliminar el hambre en el mundo.

En efecto, entre los principales argumentos que se señalan respecto a la solución del estado actual de la inseguridad alimentaria, se destacan los grandes adelantos que se han desarrollado durante las últimas décadas en diversos campos de la ciencia y la tecnología. Estos nuevos avances han permitido la generación y administración del conocimiento en diversas áreas, entre las que podemos citar: nutrición, salud, educación, producción, transporte, almacenamiento y procesamiento de los alimentos. Todo esto ha permitido una mejor comprensión de la cadena alimentaria. Además, el surgimiento con fuerza de la noción del desarrollo humano sostenible, ha generado una conciencia política y social ya bien arraigada, sobre la necesidad de administrar eficientemente los recursos naturales.

Considerando lo anterior, se han realizado formulaciones que, frente a la situación actual de inseguridad alimentaria en la que aún viven millones de seres humanos, sostienen que las condiciones actuales que prevalecen en el mundo permitirían acabar realmente con el hambre y la pobreza. Al respecto, Drèze y Sen (1989:3,4) afirman que, por la enorme expansión del poder productivo ocurrido a finales del último siglo, quizás por primera vez, es posible garantizar una adecuada alimentación para todos, de modo que, en este contexto, la persistencia del hambre crónica y de las recurrentes hambrunas deben ser vistas como moralmente vergonzosas y políticamente inaceptables.

Asimismo, Devereux (2001) en sus comentarios al libro *Food Security and Nutrition: The Global Challenge* de Schultz y Kracht (1999), menciona que la amplia persistencia del hambre y la desnutrición en un mundo con abundante abastecimiento de alimentos es moralmente inaceptable. Por su parte, la UNHCR (2000) expresa que el hambre constituye un ultraje y una violación de la dignidad humana, por lo que, en consecuencia, se hace necesaria la adopción de medidas urgentes en el ámbito nacional, regional e internacional para eliminarla. Declaraciones similares son también mencionadas por Hadera (2000) y por dirigentes de las mismas organizaciones de la Naciones Unidas y de muchas naciones del mundo.

Las voces de todos los que han pronunciado contra la violación a los derechos humanos tienen una larga historia. Por ello, es necesario conocer los movimientos políticos y sociales que surgieron a lo largo del siglo XX, en torno a la lucha para lograr que los seres humanos socialmente más desprotegidos puedan alcanzar sus necesidades básicas fundamentales para vivir dignamente. Dentro de esas iniciativas cabe mencionar la lucha por el “derecho a la alimentación”, que cristalizó con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Con esta declaración el derecho a la alimentación cobró un creciente interés en todos sus niveles y, como consecuencia de tal interés, nació el concepto de Seguridad Alimentaria<sup>1</sup>. Sin embargo, las declaraciones y compromisos surgidos en el período de 1948 a 1973, aunque se refirieron a la necesidad

---

<sup>1</sup> Este asunto del nacimiento de la SA como consecuencia del Derecho a la Alimentación es comentado en el documento de la Naciones Unidas: United Nations. (2001). *The right to food*. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Fifty-seventh session. Economic, Social and Cultural Rights. Sin embargo, como apuntaremos más adelante, la mayoría de los actores señalan el surgimiento de este concepto en 1974.

y al derecho de una alimentación adecuada, aún no utilizaron el término SA. Más adelante hacemos una descripción cronológica de la lucha por el derecho a la alimentación.

## **1. SURGIMIENTO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Anderson y Cook (1999) señalan que el concepto de “Seguridad Alimentaria” apareció primero en los estudios internacionales sobre desarrollo en el decenio de los años sesenta y setenta, y fue concebido como la capacidad para satisfacer las necesidades de alimentos de forma consistente. Sin embargo, con frecuencia se reconoce que el concepto nació cuando la escasez alimentaria y el hambre asolaron África, Asia y América Latina a causa de un aumento sin precedentes en los precios internacionales de los alimentos básicos en el período 1972-1974. Debido a la gran preocupación sobre esa situación, la FAO convocó a las naciones a la Conferencia Mundial de la Alimentación en Roma, en 1974, donde se analizaron las causas de esa crisis alimentaria. Así el asunto de la SA se convirtió en el tema dominante y el surgimiento del concepto de la SA vino a aclarar y a centrar los objetivos de la política de muchos países en desarrollo. Al mismo tiempo que se determinaron acciones, la Conferencia aprobó una Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, que hizo suya la Asamblea General de las Naciones Unidas ese mismo año. Esa Declaración proclamó “el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición”. El derecho a la alimentación recibió repentinamente más atención que en decenios anteriores (FAO 2000a; Allen, 1999).

Según Tollens (1988), en esta conferencia el derecho al alimento fue introducido por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger. Por su parte, Maxwell (1996) también hace esta sugerencia al citar el famoso proverbio que el Sr. Kissinger pronunciara en la conferencia “Que ningún niño se vaya con hambre a la cama”, refiriéndose en su momento a la necesidad de que a nivel global y nacional se dispusiera de los alimentos suficientes para alimentar a toda la población, a través de la producción y/o importación de alimentos (WFP, 1998).

En este contexto, el concepto de SA se refirió a la capacidad de un país para generar suficientes alimentos para alimentar a toda su población (Allen, 1999). Este paradigma sostenía que un crecimiento económico generalizado conduciría al desarrollo para todos, ya que la producción agrícola en el nivel nacional eliminaría el hambre, y la forma más eficiente de aumentar la producción de alimentos era concentrar las inversiones en las regiones en donde los agricultores estuvieran mejor dotados (FAO, 2000a). Las primeras seis definiciones de la lista que aparece en el Apéndice 1 dan cuenta de este enfoque.

En esta conferencia, muchos delegados expresaron su preocupación, respecto a que el precio de los alimentos en el ámbito mundial continuara incrementándose a lo largo de la década de los setenta y se presentaran las posibilidades de una hambruna (Tollens, 1988:56). Dos de las conclusiones de esta conferencia fueron que se requería tomar medidas urgentes para aumentar la producción de alimentos en los países del Tercer Mundo y que era necesario el establecimiento de nuevas organizaciones especializadas, por lo que se crearon el Consejo Mundial de Alimentos<sup>2</sup> (*World Food Council*) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (Tollens, 1988; FAO, 2000a). Asimismo, se creó una extensión del Fondo Monetario Internacional (FMI) para establecer mecanismos para la estabilización de los precios de los cereales (Anderson y Cook, 1999).

En este contexto, aparecieron también diferentes centros dedicados al problema mundial de la inseguridad alimentaria, como el *International Food Policy Research Institute*<sup>3</sup> (IFPRI), surgido en 1975. Posteriormente, en 1976 se creó, la revista *Food Policy* (Maxwell y Slater, 2003) como un medio de debate y difusión de los fundamentos teóricos y de las políticas alimentarias a escala internacional y de países de todos los continentes. Además, se experimentó un creciente interés de instituciones de enseñanza superior, centros de investigaciones internacionales, regionales y nacionales y con ello muchos estudiosos en el tema. Así, los nuevos conocimientos generados han

---

<sup>2</sup> En 1997, el Consejo Mundial de Alimentos recibió el mandato de servir como foro en el sistema de las Naciones Unidas, para vigilar la aplicación del Plan de Acción aprobado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996.

<sup>3</sup> Instituto Internacional de Investigación sobre Política Alimentaria

permitido entender mejor los problemas de la inseguridad alimentaria, que al mismo tiempo, facilitaron el diseño de mejores herramientas para el diseño y la aplicación de políticas y programas encaminados a buscar soluciones a tan lacerante problema social.

Tras la conferencia de 1974, el término se siguió manejando en el ámbito de la ONU y pronto se fue incorporando al discurso de los gobiernos, en particular en la definición de sus políticas públicas y programas prioritarios en torno a los sectores agrícolas y de alimentos (Tollens, 1988). Así, surgió con fuerza un nuevo paradigma sustentado en el aumento de la producción de alimentos, que ofrecía una determinada explicación de las causas y de las formas de eliminar el hambre en el mundo. Así, el paradigma de la SA se centró en la Seguridad Alimentaria Nacional (SAN), la cual explicamos a continuación.

## **2. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL (SAN) BASADA EN LA DISPONIBILIDAD**

El primer elemento a estudiar está relacionado con las primeras seis definiciones que aparecen en el Apéndice 1, centradas en la disponibilidad global o nacional de alimentos. Éstas definen la SAN como “la disponibilidad segura de suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per capita del país en todo momento, incluso en los años de escasa producción nacional o de condiciones adversas en el mercado internacional”. Basándose en tales definiciones, desde el surgimiento del concepto de SA en 1974 y hasta principios de la década de 1980, las políticas alimentarias estuvieron volcadas a conseguir a escala global y nacional el suministro de los alimentos necesarios para el conjunto de su población. Para conseguir dicho suministro se utilizaron dos vías: el incremento de la producción para conseguir cierta autosuficiencia nacional de alimentos y la compra de estos por medio de las importaciones. Así, el componente más importante de la SAN es el suministro, suficiente y seguro, como se mencionó anteriormente, aún en condiciones adversas (Pérez de Armiño, 1995, 1998:7 y 2002:68).

Según Alamgir y Arora (1991) y Von Braun *et al.* (1992) citados por Pérez de Armiño (1995:159), la SAN se logra mediante:



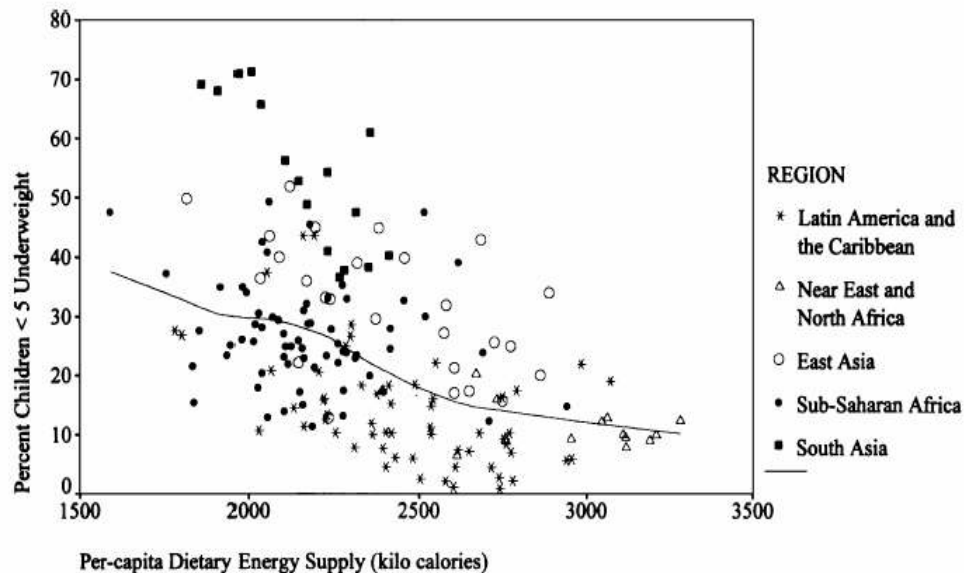
- La producción nacional, determinada por la disponibilidad de tierras, su productividad, factores medioambientales y factores políticos-administrativos.
- La importación, tanto comercial como en forma de ayuda alimentaria, que depende de los recursos en divisas, la disponibilidad de suministros internacionales y sus precios —el aumento de precios internacionales dificulta la importación—, la política de importaciones del gobierno (priorizando el empleo de sus divisas para importar bien alimentos o bien insumos productivos), la planificación de las importaciones, la disponibilidad de ayuda alimentaria, etc.
- La existencia de reservas alimentarias, privadas o públicas, que permitan cubrir la escasez temporal hasta la siguiente cosecha o hasta la llegada de las importaciones. Las reservas se ven alentadas por la inflación en los precios alimentarios y desalentadas por los costes de almacenaje y las pérdidas de alimentos durante éste. Además, requiere de adecuadas infraestructuras de comunicaciones y transporte.

Sin embargo, aunque muchos países lograron el suministro de los alimentos necesarios per cápita para la población total, los problemas del hambre siguieron persistiendo en amplios grupos de población con bajos ingresos. Al respecto, Pérez de Armiño (1995:157; 2002a:70) señala que, en definitiva, garantizar la SAN tal como se había formulado en sus orígenes no equivalía a erradicar el hambre. El que un país aumente su abastecimiento de alimentos no significa que los pobres puedan acceder a ellos. La cuestión clave, por tanto, es si las familias (e individuos dentro de ellas) disponen de un acceso efectivo al alimento.

Respecto a la SAN, es importante señalar el estudio realizado por Smith y Haddad (2001), quienes analizaron los datos de 63 países en vías de desarrollo en el período de 1970 a 1996. El estudio muestra evidencias que son estadísticamente significativas y que reflejan un fuerte impacto positivo de la disponibilidad alimentaria nacional en la nutrición infantil, a pesar del aumento de la población que se experimentó en ese mismo período.

En la Gráfica 1, podemos observar que el porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso varía de manera importante, aunque la disponibilidad de energía alimentaria per cápita sea similar. Sin embargo, de manera general observamos que la tendencia es que a menor disponibilidad de energía alimentaria per cápita nacional, el porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso es mayor, y viceversa. En este sentido, los resultados observados en la Gráfica 1 deben ser tomados en cuenta para considerar la importancia de la SAN, pero al mismo tiempo, deben analizarse las limitaciones de ésta, ya que no es una regla que a mayor disponibilidad de alimentos haya un menor porcentaje de desnutrición. Para entender mejor esta situación debemos tomar en consideración el acceso a los alimentos, el cual está determinado por diversos factores como el nivel educativo, el acceso y la calidad de los servicios de salud, la calidad del medio ambiente, el empleo y otros que estarán marcados por la implementación de las políticas sociales y económicas en cada país.

Gráfica 1. Prevalencia de bajo peso infantil en relación con la disponibilidad per cápita de energía alimentaria



Fuente: Smith y Haddad, 2001.

Uno de los principales problemas que limita el acceso oportuno y suficiente a los alimentos es la desigualdad en la distribución del ingreso y en general de los recursos. De hecho, en la Gráfica 1 se observan las amplias desigualdades que pueden existir

entre un país y otro con los mismos niveles de disponibilidad per cápita de alimentos. Al respecto, Maxwell (2001) señala que durante los años que se desarrollaron las políticas encaminadas a conseguir la SAN se fueron generando grandes inequidades entre diferentes grupos sociales, condición que dificultó aún más el acceso a los alimentos e impidió la posibilidad de lograr la seguridad alimentaria a escala familiar e individual. Fue en 1981 cuando, a partir de los escritos de Sen, se dio un importante interés en el ámbito internacional al problema relacionado con el acceso a los alimentos, tema que se convirtió en uno de los componentes más estudiados de la SA, y que abordaremos con mayor detalle en la sección sobre la SAF.

A pesar de las aportaciones teóricas que evidenciaron las inequidades respecto al acceso a los alimentos, fueron pocas las naciones que pusieron en práctica estrategias orientadas a afrontarlas, y muchos países en diferentes regiones del mundo siguieron considerando la producción y el abastecimiento de alimentos como una prioridad nacional, aún en la década de 1980. En muchos de estos casos, convirtieron la autosuficiencia alimentaria en un objetivo primario, asumiendo un compromiso para que la agricultura incrementara la producción de alimentos a nivel nacional y para, de esta forma, disminuir las importaciones (Tollens, 1988; Maxwell, 2001).

De acuerdo a Timmer, citado por Tollens (1988), las estrategias alimentarias nacionales en la década de los ochenta estuvieron enfocadas a satisfacer tres objetivos básicos:

- Crecimiento eficiente de los sectores agrícola y alimentario.
- Logro de un estado nutricional satisfactorio de toda la población, mediante la provisión de alimentos.
- Una adecuada seguridad alimentaria, independientemente de que existan malas cosechas, desastres naturales, o una incierta provisión de alimentos a escala mundial.

Estos tres objetivos básicos fueron tomados como referencia para lograr las metas de las políticas implementadas —desde 1974 hasta mediados de la década de los

ochenta— en países ricos y pobres. De hecho, el principal objetivo de las estrategias alimentarias fue sustituir la importación de alimentos, enfocando las acciones hacia el sostenimiento de la autosuficiencia alimentaria y referido particularmente a la producción de cereales (Tollens, 1988). Sobre este aspecto, Skees (2000) destaca el papel del desarrollo agrícola como clave para la seguridad alimentaria en muchos países alrededor del mundo. Por su parte, Timmer, Falcón y Pearzón (1983:145) señalan que aquellos países que basaron sus sistemas de producción en una amplia base de pequeños productores lograron con mayor éxito tanto la meta nacional de producción, así como también la de consumo.

Es importante resaltar que, con el fin de lograr la SAN, en la década de los setenta se dio un fuerte impulso a la producción agrícola en muchos países del mundo. Por ejemplo, para América Latina esa época correspondió, como señala la CEPAL (2002:136), a una expansión del crédito internacional, ocasionando que las economías crecieran con elevado déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y estructuras de gastos y precios relativos insostenibles que culminaron en la crisis de la deuda. Así, en los años ochenta, el paso de una transferencia neta de recursos positiva a una transferencia notablemente negativa se tradujo en la denominada “década perdida” en materia de desarrollo económico, seguida por graves crisis externas, fiscales y financieras, que condujeron a la adopción de una serie de programas de ajuste.

A través de los programas de ajuste estructural, el BM y el FMI impusieron a los países condiciones tales como su apertura al mercado internacional, generándoles con ello serias dificultades. La FAO/CFS (2001) señala que aún persisten las controversias sobre los efectos de estos programas de ajuste estructural, pero lo cierto es que mientras algunos países han obtenido notables beneficios, otros apenas han conseguido resultados desde el punto de vista del crecimiento económico y se han encontrado con una disparidad cada vez mayor entre ricos y pobres, esta condición ha afectado de manera importante la consecución de la SAN..

Finalmente, es importante señalar que, una suficiente disponibilidad nacional de alimentos no soluciona la inequidad del acceso al alimento ni, por lo tanto, garantiza la SAF (a pesar de que sigue siendo un objetivo importante para muchos países). Por ello,

es importante prestar especial atención a otras dimensiones como la accesibilidad a los alimentos, la reducción de la pobreza y los programas sociales orientados a tales fines.

Para resumir, es necesario tener en cuenta que la disponibilidad nacional de alimentos y, por tanto la SAN, viene determinada por una serie de factores, entre los que destacan, entre otros, los siguientes:

- a) La producción nacional, determinada por elementos como la disponibilidad de tierras para el cultivo, la situación geográfica y la disponibilidad de agua.
- b) Las políticas nacionales de producción, incluyendo elementos como la infraestructura productiva, los sistemas de crédito y la asistencia técnica.
- c) Los sistemas de investigación agropecuaria, pesquera y forestal.
- d) Los precios internacionales de los alimentos, como los cereales, y de otros productos básicos.
- e) Las políticas de importación y exportación.
- f) Las redes de almacenamiento, distribución y comercialización.
- g) Las ayudas internacionales de alimentos,.

Estos factores empezaron a ser cuestionados, especialmente a partir de la importante formulación de Sen (1981), y de las posteriores aportaciones de Reutlinger y Van Holst (1986) y Drèze y Sen (1989), en los países desarrollados donantes se generó un entusiasmo por la planificación de la SA nacional<sup>4</sup> (Maxwell, 1990). En parte, porque los gobiernos de esos países se consideraron como “emisarios para la planeación de la pobreza”, ocurriendo esto principalmente durante los años oscuros del ajuste estructural, los de la década de los ochenta (Hindle, 1990). Posteriormente, en la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996

---

<sup>4</sup> Es importante destacar que dentro de las aportaciones de Sen y las iniciativas puestas en marcha en la década de los noventa, además de atender los problemas de producción y disponibilidad de alimentos, estuvieron centradas en la accesibilidad de los alimentos a nivel familiar, que más adelante abordaremos en el tema de la seguridad alimentaria familiar.

y en la Conferencia Mundial sobre Alimentación Cinco Años Después de 2002, se cimentó el consenso en torno al objetivo de la SA, de modo que la reducción de la subnutrición se constituyó en uno de los objetivos de desarrollo del milenio establecidos en el año 2000 (Maxwell y Slater, 2003).

De esa forma la evolución del concepto de la SA, se ve perfectamente reflejada en las diferentes definiciones en torno al concepto de la SA. Por ejemplo, Maxwell y Frankenberger (1993), así como Maxwell (1996) y Maxwell *et al.* (1999) señalan que existen entre 180 y 200 definiciones de SA. Al respecto, Maxwell (1996) comenta que podría verse como inaceptable una gran diversidad de definiciones de un sólo término, y por tanto, puede interpretarse que por sus diversas aportaciones y perspectivas su utilidad es limitada. Sin embargo, el autor agrega que lejos de ser un concepto limitado, los múltiples usos del término de SA reflejan tanto su naturaleza amplia como la evolución de dicho concepto, que no sólo se ha convertido en un tema del desarrollo sino en una amplia corriente filosófica y cultural.

De esta forma la evolución del pensamiento sobre la SA, ha conducido a importantes cambios de paradigma. Maxwell (1996) señala que los avances en la SA pueden ser conceptualizados bajo tres importantes y superpuestos cambios de paradigma, que trajeron tanto a la teoría como a la política un progresivo entendimiento sobre el problema real de la inseguridad alimentaria. Los tres cambios de paradigma marcaron las siguientes líneas de transición:

- a) Del ámbito de análisis global y nacional, al familiar e individual.
- b) De una primera perspectiva que consideraba la alimentación como una necesidad biológica, a una perspectiva basada en la noción del sistema de sustento.
- c) De los indicadores objetivos a la percepción subjetiva

En las siguientes páginas el análisis de la SA lo hemos estructurado bajo el esquema de estos tres cambios de paradigma. Estos cambios son reflejados en las definiciones de la SA y, aunque pareciera irrelevante por su aparente repetición, en el Apéndice 1 aparece una lista amplia donde se incluyen 38 definiciones que han surgido a lo largo de

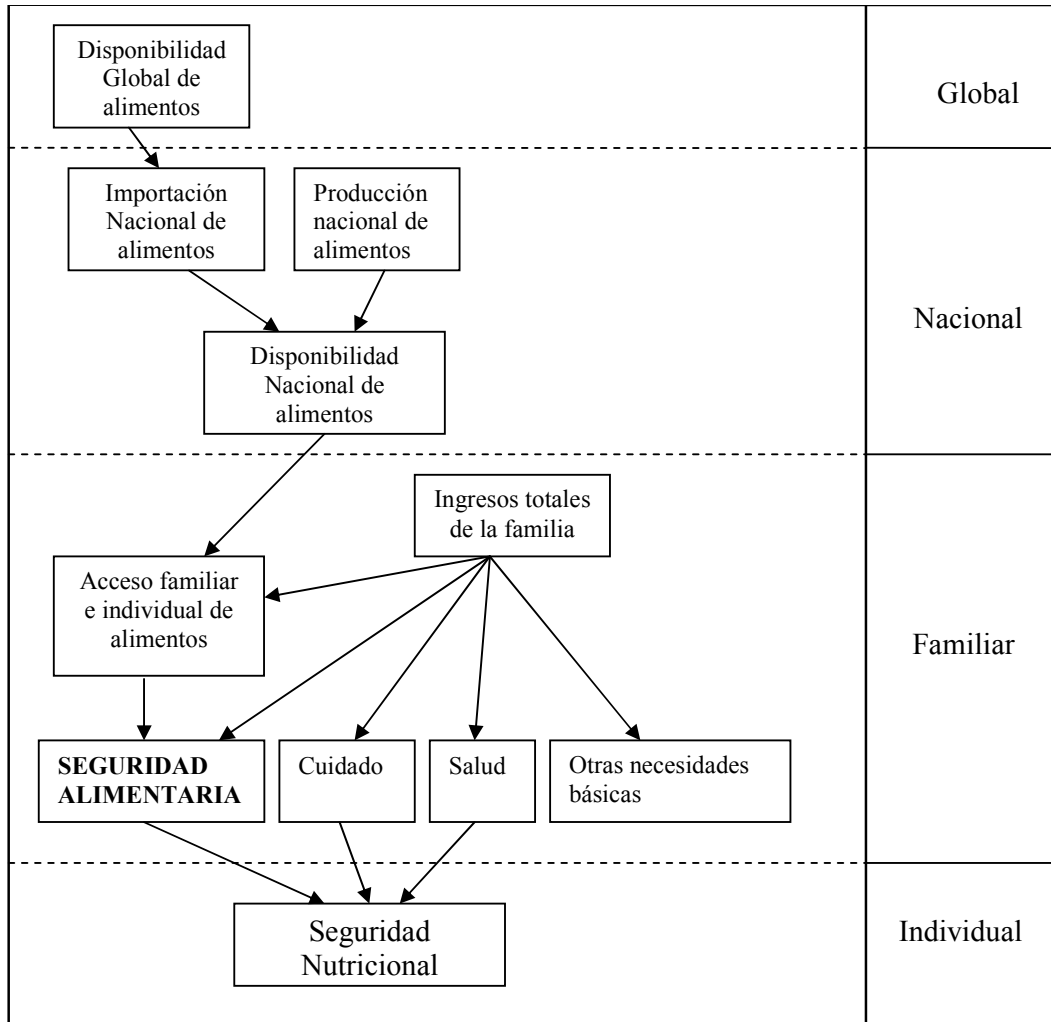
las últimas tres décadas, en las que se puede observar que los estudiosos del tema fueron incorporando nuevos componentes al concepto de la SA, haciéndolo cada vez más completo y holístico, lo que ha permitido entender mejor la complejidad y la diversidad de los factores responsables de un estado de seguridad o inseguridad alimentaria. A continuación abordamos cada uno de los tres cambios de paradigma.

### **3. PRIMER CAMBIO DE PARADIGMA: DE LA DISPONIBILIDAD GLOBAL Y NACIONAL AL ACCESO FAMILIAR E INDIVIDUAL**

Iniciamos aquí el análisis del primer cambio de paradigma elaborando un amplio marco conceptual sobre la seguridad alimentaria y nutricional (Esquema 3), la cual vemos como parte de un conjunto de procesos ligados entre sí, desde la disponibilidad de alimentos en el ámbito global y nacional, hasta el acceso familiar a los alimentos y, finalmente, la seguridad nutricional individual. La disponibilidad global y nacional soportan el nivel macro de la SA y está determinada por la producción total de alimentos en el mundo. La disponibilidad alimentaria nacional está determinada por la producción de alimentos de los propios países, por sus reservas de alimentos, así como por sus importaciones y exportaciones netas de alimentos (importaciones menos las exportaciones), incluyendo las ayudas alimentarias.

Sin embargo, la seguridad alimentaria familiar e individual está determinada principalmente por el acceso a los alimentos por parte de las familias, lo cual depende de los ingresos de éstas para poder comprarlos así como de su capacidad para producirlos. Evidentemente, tal acceso familiar suele estar relacionado con la disponibilidad nacional de suministros en dos planos: en primer lugar, en cuanto que el suministro refleja la capacidad productiva de las familias; y, en segundo lugar, porque el suministro condiciona los precios de los alimentos y la capacidad de adquirirlos. Ahora bien, para el logro de la seguridad nutricional individual, también son importantes otros factores, como el cuidado y el acceso a la salud, que son tratados con mayor detalle más adelante, en el esquema conceptual del sistema de sustento.

Esquema 3. Marco conceptual: desde la seguridad alimentaria global a la individual



Fuente: Smith, El Obeid y Jensen, (2000).

### 3.1. La Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) basada en el acceso

Durante los años en que el concepto de SA estuvo fuertemente cimentado en el logro de la disponibilidad nacional de alimentos y las políticas volcadas a conseguir ese objetivo, no había duda de que la prioridad era el fortalecimiento de los sistemas de producción de alimentos. Sin embargo, con la introducción por Sen en 1981, del concepto de accesibilidad en el nivel familiar e individual, el discurso de la SA empieza a cambiar de manera importante. Por ejemplo, a partir de 1983, en la definición número siete de SA del Apéndice 1 correspondiente a la FAO, se incorporó el término “acceso a los



alimentos”. Posteriormente, otros autores y organizaciones también lo incluyen en la definición de la SA como una condición necesaria para lograrla.

Además de la disponibilidad y del acceso a los alimentos (Sen,1981), en la lista de definiciones del Apéndice 1, Maxwell<sup>5</sup> (1996) presenta los diversos elementos que se han ido incorporando al concepto de seguridad, entre los que se encuentran los siguientes: la suficiencia de alimentos, el riesgo de perder capacidades y con ello el grado de vulnerabilidad, la necesidad de mantener el acceso a lo largo del tiempo o sostenibilidad, así como las preferencias y aceptabilidad de acuerdo a la cultura y la dignidad humana. Por su parte, el INCAP, 1999 y Bonnard, *et al.* (2002) incorporaron al concepto de la SA, la inocuidad de los alimentos o calidad de éstos en cuanto a que estén libres de contaminantes que puedan ser dañinos para la salud y, la utilización biológica (INCAP, 1999 y Bonnard, *et al.*, 2002). Finalmente, la mayoría de las definiciones de SA incluyen, como último objetivo, el de lograr una vida saludable y activa. De este modo, como señala el INCAP (1999), el objetivo de la SA es coadyuvar al logro del desarrollo de las personas.

De los anteriores elementos que se incorporaron al concepto de la SA, el que mayor impacto ha tenido en las últimas dos décadas es el de “accesibilidad” señalado por Sen en 1981 y que constituye el principal fundamento de la SAF. Ahora bien, para facilitar el análisis de la SAF, diseñamos el esquema 4 donde agrupamos todos los elementos — que se fueron incorporando al concepto de la SA—, en siete componentes de la SAF. Entre esos siete componentes se encuentra el de accesibilidad, y será cuando abordemos este componente cuando explicaremos en qué consistieron los aportes de Sen.

Sobre la importancia de la SAF, Pérez de Armiño (1995:157) señala que ésta empezó a predominar desde principios de los años ochenta, y sigue siendo en la actualidad un concepto fuertemente presente en los análisis teóricos y metodológicos sobre las explicaciones de las causas y los factores que generan el hambre en el mundo. Agrega que un paso decisivo para ello fue la aprobación de la FAO en 1985 del Pacto

---

<sup>5</sup>Este autor hace referencia a los siguientes autores que han hecho aportaciones al concepto de seguridad alimentaria: Reutlinger, 1985; Watts y Bohle, 1993; Sarris, 1989; Chambers, 1988; Falcon *et al.*, 1987; Von Braun, 1991; Oshaug, 1985 y Eide *et al.*, 1985.

Mundial de Seguridad Alimentaria, en el que se hizo una distinción entre tres niveles de la SA: familiar, nacional y global (Pérez de Armiño, 1995:157).

Antes de entrar directamente al análisis de los componentes de la SAF, consideramos pertinente examinar las implicaciones y dificultades que el mismo concepto tiene al utilizar a la familia como la unidad social básica, a través de la cual se obtiene el acceso a los alimentos. Por ello, es importante entender la complejidad y la dinámica de la familia para entender con claridad los factores y sus interrelaciones que facilitan u obstaculizan el que la familia pueda conseguir la SA. Entre dichos factores pueden ser citados los siguientes:

- Estructura del hogar: número de miembros, adultos, niños y miembros que trabajan; hogares únicamente con la madre como encargada y con ancianos.
- Factores culturales: creencias, religión, relaciones de género tanto en adultos como en niños y nivel de educación.
- Situación geográfica: urbana con servicios; o en la periferia y rural, alejada o cercana a servicios.
- Infraestructuras: carreteras, transporte, telecomunicaciones, comercialización, asistencia técnica.
- Actividades principales: agricultura (riego o temporal), pesca, silvicultura, trabajo asalariado, etc.. Nivel de diversificación de actividades (una o varias).
- Disponibilidad de servicios públicos: salud, educación, electrificación, agua potable, mercados públicos, recreación, etc.

Dependiendo de los factores que existan en el contexto donde vive la familia y las oportunidades y capacidades de sus miembros, la familia puede alcanzar ciertos niveles de funcionamiento<sup>6</sup> para alcanzar o no la seguridad alimentaria.

---

<sup>6</sup> Los funcionamientos que se incluyen pueden variar desde los más elementales como gozar de una buena alimentación, el poder evitar la enfermedad y la muerte prematura, etc., hasta logros más complejos y refinados como el poder respetarse a sí mismo, el poder tomar parte en la vida de la comunidad y así sucesivamente (Sen, 2000:17). Estos aspectos son tratados con mayor amplitud en el capítulo sobre Desarrollo Humano.

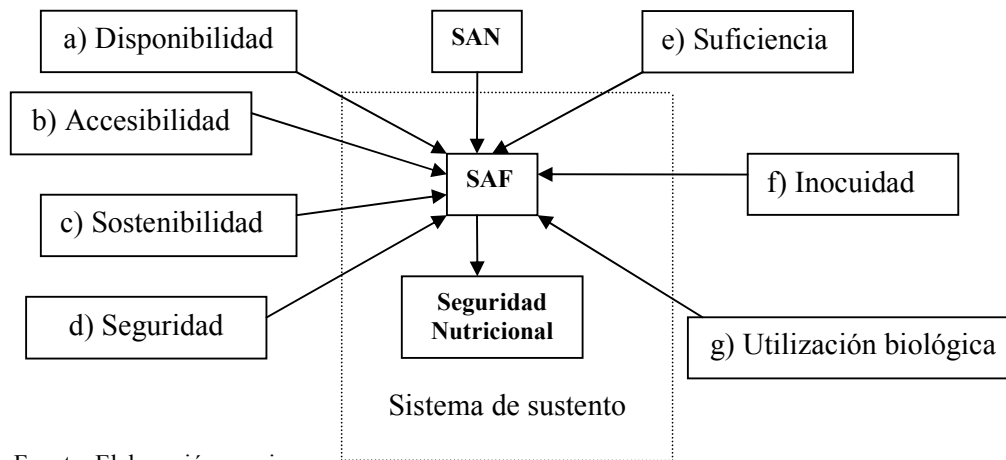
En este sentido la SAF debe ser considerada como necesaria pero no es una condición suficiente para una adecuada nutrición individual. Dicho de otra manera, la SAF está determinada por la “entrada” de alimentos y, por consiguiente, la seguridad nutricional es su “consecuencia” (Maxwell, 1996; Maxwell y Frankenberger, 1992). Este concepto es explicado con mayor detalle cuando abordamos el concepto “sistema de sustento”.

### ***3.1.1. Componentes de la Seguridad Alimentaria Familiar***

A fin de realizar un análisis detallado de cada uno de los componentes de la SAF, en base a la bibliografía especializada hemos elaborado el Esquema 4, donde señalamos que la SAF está determinada por la SAN así como por los siguientes componentes: disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, seguridad, suficiencia, utilización biológica e inocuidad. Al mismo tiempo, la seguridad nutricional está influenciada por el nivel de SAF que pueda alcanzar cada familia. Además, el Esquema 4 muestra también que la SAF es parte del sistema de sustento de las familias.

Respecto al Esquema 4 es importante señalar que diferentes autores han dado más importancia a algunos componentes que a otros. Por ejemplo, Tollens (1988) menciona que son dos los que han sido estudiados con mayor intensidad: el de disponibilidad y el de acceso. Por otro lado, Maxwell y Frankenberger, (1992), Dehollain (1995) y Pérez de Armiño (2002a:71) señalan que en la literatura sobre SAF aparecen cuatro componentes principales para entender y lograr la seguridad alimentaria: el acceso, la seguridad, la suficiencia y la sostenibilidad. Por su parte, el INCAP apunta que los cuatro pilares de la Seguridad Alimentaria y Nutricional son: la disponibilidad, el acceso, la aceptabilidad y el consumo, y la utilización biológica. Aunque existan diferencias a la hora de considerar la importancia relativa de cada uno de estos componentes, hay un consenso general en torno a que son cuatro los elementos implícitos en la definición más difundida sobre la SAF, según la cual ésta consiste en el “acceso seguro a alimentos suficientes en todo momento”.

Esquema 4. Componentes de la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF)



Fuente: Elaboración propia.

En los siguientes párrafos se describe cada uno de los componentes mostrados en el Esquema 4, aunque es importante subrayar que todos están íntimamente relacionados y por lo tanto son elementos inseparables de la SAF.

*a) Disponibilidad.* Este aspecto fue abordado de manera amplia en la sección donde se describió la SAN, por cuanto éste componente era el único en el momento del origen del término.

*b) Accesibilidad.* La accesibilidad a los alimentos, como un elemento más de la SAF, implica que tanto los hogares como los individuos sean capaces de adquirir los alimentos suficientes ya sea produciéndolos, comprándolos o recibéndolos como regalo de terceros o a través de prestaciones del Estado o ayudas internacionales (Pérez de Armiño K. 1995-164 y Maxwell, S. 2001). Este componente ha sido fuertemente influenciado por los escritos de Amartya Sen sobre la teoría de las titularidades (*entitlements*) publicada en 1981 en su libro *Poverty and Famines* (Maxwell, 2001).

Maxwell y Slater (2003) señalan que algunas ideas similares, aunque quizá menos elegantes, ya habían sido expresadas<sup>7</sup> por Berg en 1973, por Levinson en 1974 y por

<sup>7</sup> Sobre este mismo asunto, Damián Salcedo (1997:11), quien escribe una amplia introducción en el libro de Amartya Sen, *Bienestar, Justicia y Mercado*, destaca que Sen señaló que la estructura de derecho de una sociedad es la que limita las capacidades de las personas para acceder a los bienes, de tal modo que la privación no siempre se debe a catástrofes naturales, sino muchas más veces a las estructuras sociales que impiden a las personas hacerse de ellos y, enfatiza que antes de Sen ya habían sido escritos algunos documentos que indicaban las direcciones de su teoría

Kielman *et al.* en 1977. Pero añaden que, sin embargo, es a Sen a quien se le acredita como la persona que cambió rápidamente el discurso internacional del abasto de alimentos a la demanda de alimentos y al acceso a los mismos con su enfoque de las titularidades, convirtiéndose en un lenguaje emergente y en un nuevo paradigma de la SA, impulsando así que la atención, tanto en el plano teórico como político, pasara de la SAN a la SAF. Así, la titularidad, la vulnerabilidad y el riesgo se convirtieron en los nuevos conceptos clave para el análisis de la SA.

La teoría de las titularidades de Amartya Sen fue formulada partiendo de fundamentos derivados de la ética, la economía y la política. Según este autor, la seguridad alimentaria no depende sólo de la producción agroalimentaria —que en el mundo para esa década alcanzaba a superar las necesidades promedio de la población— sino, más bien y en todo caso, del acceso a los alimentos por parte de las familias. Para apoyar su afirmación estudió varias hambrunas sucedidas en el siglo XX en diferentes tiempos y culturas: la Gran Hambruna de Bengala de 1943, la de Etiopía de 1973-1975, la del Sahel de principios de la década de los setenta, y la de Bangladesh de 1974. Observó que en todos los casos los alimentos estaban potencialmente disponibles en forma de cosechas o de reservas exportables, pero que sin embargo no eran accesibles a una parte de la población. Esto le llevó a concluir que en ninguna hambruna muere “la población”: bajo esa formulación colectiva se encubre que sólo mueren los pobres, los que no pueden acceder a los alimentos. A partir de este estudio, la disponibilidad de alimentos perdió importancia frente al estudio del acceso a los mismos (Aguirre, 1998). El nuevo planteamiento derivado de Sen consiste en que, aunque evidentemente la disponibilidad de alimentos es necesaria para garantizar la SAF, no es suficiente, sino que se precisa además un acceso suficiente a los mismos. Por otro lado, cabe señalar que la teoría de las titularidades es en principio una explicación de las causas de las hambrunas, pero sus elementos básicos son también aplicables al hambre crónica y la pobreza (Pérez de Armiño, 1995:165). Por tanto, el enfoque que se ha seguido en este documento está relacionado con esta última aplicación de la teoría de Sen.

Las titularidades pueden ser definidas como las capacidades que tienen las familias y los individuos para acceder al alimento a través de los medios legales disponibles en

una sociedad dada. De este modo, los tipos de titularidades más importantes en una sociedad de mercado y propiedad privada serían los siguientes:

- Las titularidades basadas en la producción propia de alimentos. Uno está autorizado a poseer lo que produce con sus propios recursos o con recursos ajenos debidamente contratados.
- Las titularidades basadas en el comercio. Uno está autorizado a comprar alimentos con los recursos derivados de la venta de sus productos o de su trabajo propio.
- Las titularidades basadas en las transferencias procedentes de la comunidad o del Estado. Uno tiene derecho a poseer lo que le es voluntariamente concedido por otro que lo posee legítimamente, o por la existencia de “contratos sociales”<sup>8</sup> a través de los cuales se reciben donaciones, intercambios o subsidios estatales (Sen citado por Pérez de Armiño, 1995:165 y Maxwell, 2001).

Por tanto, en una economía de mercado y propiedad privada, el conjunto de titularidades que una persona posee está determinado por su dotación y por su relación de titularidades de intercambio. Su dotación (*endowment*), o conjunto de propiedades, le faculta para disponer de más o menos alimentos (tierra y otros recursos para producirlo, dinero para comprarlo etc.). Y su relación (*mapping*) de titularidades de intercambio, determina el conjunto de productos que puede llegar a adquirir mediante el comercio, a partir de sus propiedades o ingresos. Tanto la dotación como las titularidades de intercambio dependerán de las características legales, económicas y políticas de la sociedad en cuestión (Pérez de Armiño, 1995:165).

---

<sup>8</sup> Los contratos sociales son un conjunto de normas tradicionales, determinadas por la cultura y dinámica de las comunidades, en torno a la explotación de los recursos naturales de propiedad común, las herencias, la solidaridad comunitaria para el intercambio o regalo de alimentos, así como en torno a los procedimientos legales que se dan entre las comunidades y el Estado sobre la existencia de programas para el fortalecimiento de la producción o programas de asistencia social que subsidian o regalan alimentos. Así, el acceso a los alimentos está determinado por las titularidades a los alimentos con las que cuentan los individuos y los hogares (Maxwell, D. 1996 y Maxwell y Frankenberger, 1992).

En resumen, las titularidades están determinadas por los bienes, el dinero en efectivo, y los contratos sociales al nivel de la familia, la comunidad y el Estado, factores a través de los cuales los individuos pueden tener acceso a los alimentos ya sea cultivándolos, comprándolos o recibéndolos (Maxwell, 1996; Maxwell y Frankenberger, 1992; y Campbell (1991) citado por Dehollain, 1995). Los bienes poseídos, también llamados capital físico o activos, están compuestos por propiedades tales como tierra, casa, instrumentos productivos, ganado, etc. El dinero en efectivo acumulado por la familia depende de las capacidades de producción y venta, del nivel de educación, de la disposición de empleo y, en general, de las oportunidades que una persona tiene de acceder a un conjunto de bienes y servicios alternativos. Según Aguirre (1998) las oportunidades operan a través del ingreso real: si un trabajador vende su fuerza de trabajo y percibe un salario de 200 dólares, sus derechos abarcan todos aquellos bienes y servicios que sumados cuesten hasta esa cifra. El límite queda fijado por su patrimonio o dotación.

En el enfoque de las titularidades, la pobreza es vista como la causa principal del hambre. Por consiguiente, tanto en la capacidad de compra como en la de producción, el acceso deficiente a la titularidad del alimento fue evidenciado, situación que implicó un cambio de paradigma, del nivel nacional al nivel familiar e individual.

*c) Sostenibilidad.* Este componente de la SAF está relacionado con el tiempo. En la definición se establece que “los alimentos deben estar accesibles en todo momento”, lo que señala el carácter de la sostenibilidad de la SAF, en el sentido de que ésta no debería ser interrumpida en ningún momento, ni aún en situaciones críticas, tales como; desastres naturales (inundaciones, sequías, huracanes, etc.), disturbios civiles (conflictos armados, guerras, etc.) o situaciones de crisis políticas o económicas. Esos fenómenos traen como consecuencia, la pérdida de titularidades y, por tanto, la interrupción del acceso a los alimentos de las familias que entrarían en un estado de inseguridad alimentaria, entendida ésta como la pérdida de capacidades para la obtención de los alimentos nutricionalmente suficientes y a través de medios socialmente aceptables (Maxwell, 2001 y Campbell (1991) citado por Dehollain, 1995). Esta situación resulta aún más difícil de solucionar cuando existen las llamadas emergencias complejas, que

vienen siendo una combinación de las anteriores, y cuya solución es más complicada (Pérez de Armiño, 1996:5)

Autores como Maxwell y Frankenberger (1992), Maxwell (2001), Reutlinger y Holst (1986), y Tollens (1988) describen el carácter de la inseguridad alimentaria de las familias como una pérdida de las capacidades para mantener las titularidades a los alimentos a lo largo del tiempo, clasificándolas en diferentes tipos de inseguridad alimentaria:

- La inseguridad alimentaria permanente o crónica. Esta conectada a la pobreza y consiste en una dieta continuamente deficiente a causa de la incapacidad para adquirir alimentos ya sea comprándolos o produciéndolos. Afecta a las unidades familiares que están continuamente en riesgo o incapacidad para obtener los alimentos necesarios para cada uno de sus miembros.
- La inseguridad alimentaria temporal o transitoria. Ocurre cuando los hogares enfrentan un descenso temporal en la seguridad de sus titularidades y el riesgo de no obtener los alimentos necesarios por un período corto, lo que suele conocerse como “hambruna”. Esto puede ser resultado de la disminución de la producción, de la escalada del precio de los alimentos, o de una caída de los ingresos de los hogares, por ejemplo, cuando la persona que obtiene el ingreso principal de la familia queda desempleado. La inseguridad alimentaria transitoria puede conducir hacia una situación crónica.
- La inseguridad alimentaria estacional o cíclica. Ocurre particularmente en regiones donde la agricultura depende de las lluvias, dándose en particular en los meses del año anteriores a las cosechas. La dimensión estacional de la pobreza rural recibió una importante atención en la década de los ochenta porque la variación estacional en la producción de alimentos afecta el empleo rural, los ingresos familiares, y los precios de los alimentos, al mismo tiempo que determina la extensión y severidad estacional del hambre y la desnutrición.



d) *Seguridad*. Este elemento de la SAF está relacionado con el equilibrio en la vulnerabilidad, riesgo y aseguramiento (Maxwell y Frankenberger, 1992). El término vulnerabilidad es definido por Pérez de Armiño (1999:11) como el nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, o su sistema de sustento ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe. Este término ha sido utilizado en variados contextos, como el análisis del impacto del clima, en la administración de desastres y, más recientemente, en el contexto de la seguridad alimentaria. En este sentido, Dilley y Boudreau (2001) señalan que existe una pregunta obligada: ¿Vulnerabilidad a qué? Y necesariamente una respuesta universal: vulnerabilidad a la hambruna, a la inseguridad alimentaria o al hambre, vista como un resultado indeseable que afrontan las poblaciones más pobres.

A finales de la década de 1980 y principios de los noventa se evidenció que no existía un consenso respecto a la noción general de vulnerabilidad ni a su aplicación para análisis específicos. Los autores preocupados por la gestión de desastres enfatizaron el valor del término, identificando como el grado del daño que podría ser experimentado por las poblaciones afectadas o por sus activos económicos, debido al peligro de eventos naturales. Por su parte, los estudiosos de la seguridad alimentaria la concibieron como una medida para identificar el riesgo de la gente de llegar a un estado de inseguridad alimentaria y hambruna (Dilley y Boudreau, 2001).

Si bien la vulnerabilidad se refiere a características inherentes al hogar, los factores de riesgo son variables externas que atentan contra la posibilidad que tienen los hogares de acceder a los alimentos disponibles. A manera de ejemplo, las familias de tamaño grande y con niños y/o mujeres embarazadas o en período de lactancia, son más vulnerables que aquellas de tamaño más reducido y con menos integrantes nutricionalmente vulnerables. Por otra parte, los cambios bruscos en políticas de precios o salarios en el país incrementan el riesgo de inseguridad alimentaria de las familias pobres. De ahí que la seguridad se encuentre supeditada al balance entre vulnerabilidad, riesgo, y posibilidades y recursos con que cuenta el hogar para hacer frente a cambios de las condiciones existentes (Dehollain, 1995).

Así pues, el acceso seguro a suficientes alimentos incorpora el concepto de vulnerabilidad, referido a pérdida en las titularidades. La vulnerabilidad está determinada por características socioeconómicas, agroecológicas, demográficas y de educación. Las causas de las fallas de la titularidad son llamadas “shock de la SAF”. El deterioro de la SAF puede ser causada, por ejemplo, por los siguientes “shock” o problemas:

- Reducción en la producción familiar debido al estado del tiempo.
- Cambio en los precios internacionales de la importación de cereales.
- Cambios en los precios de la energía y de otros insumos requeridos para la producción.
- Pérdida de ingresos, cuando un individuo no está capacitado para trabajar, debido a enfermedad o desempleo, u otros factores que hacen que los hogares pierdan parte de sus ingresos. Esto aplica cada vez más a los hogares afectados por el SIDA (Maxwell, 2001).

De esa forma, el riesgo de falla en las titularidades determina el nivel de vulnerabilidad y por tanto el nivel de inseguridad alimentaria, con el riesgo de que se destine una alta proporción de los recursos obtenidos a la alimentación (Maxwell, 1996; Maxwell y Frankenberger, 1992; Pérez de Armiño, 1996:7). Al mismo tiempo las familias tienen menos posibilidades de satisfacer otras necesidades tales como las de educación, salud o vivienda, por mencionar algunas.

*e) Suficiencia.* Un componente más de la SAF es la suficiencia alimentaria del consumo de alimentos, definida principalmente como la satisfacción de las necesidades energéticas para llevar una vida activa y saludable, más que simplemente para garantizar la supervivencia (Maxwell, 1996 y Maxwell y Frankenberger, 1992). Dicho de una manera más completa, es la cantidad de alimentos necesaria para satisfacer los requerimientos individuales para mantener una vida activa y saludable, requerimientos que dependen de factores tales como el volumen corporal, el sexo, la edad, la actividad

física y el estado fisiológico. Además, el régimen alimentario de los individuos debe cumplir con las siguientes condiciones:

- Suficiencia. Se refiere a las cantidades de los micronutrientes y macronutrientes recomendados por organizaciones internacionales como la FAO y la OMS en función de los conocimientos científicos en torno a las cantidades de cada uno de ellos que un individuo requiere, dependiendo de la edad, sexo y estado fisiológico, para mantener su salud, y una vida sana y activa.
- Variedad. Hace referencia a que el régimen alimentario debe contener alimentos de los diferentes grupos, tanto de origen animal como vegetal, incluyendo carnes, huevos, lácteos, productos del mar, frutas y verduras. La composición de la dieta suele estar fuertemente influenciada por las características culturales propias de cada sociedad o grupo social, tales como aspectos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos, modos de vida, ceremonias, creencias y tradiciones, así como entorno geográfico en el que viven (pues la disponibilidad de unos alimentos u otros varía según las regiones). En todo caso, es preciso que la alimentación sea suficientemente variada.
- Equilibrio. Se refiere a que el régimen alimentario debe estar compuesto por una serie de alimentos que proporcionen al individuo las cantidades necesarias de nutrientes, de tal manera que exista un equilibrio en las cantidades ingeridas de los mismos. De este modo, es preciso que las proteínas aporten entre el 13% y el 15% de la energía total consumida, los hidratos de carbono entre el 50% y el 55%, y las grasas entre el 30% y el 35%. Además, deben ingerirse las cantidades mínimas recomendadas de vitaminas y minerales.
- Adecuación. Este aspecto se refiere al tipo de alimentación consumido por cada uno de los miembros de la familia. Por ejemplo, los niños, las madres embarazadas o en período de lactancia, los ancianos y algunas personas con discapacidad, o sin dentadura completa, necesitarán consumir los alimentos de acuerdo a esas condiciones, con el fin de que puedan consumir los suficientes alimentos para que puedan alcanzar los requerimientos necesarios.

- Inocuidad. Este aspecto recalca la necesidad de mantener la calidad higiénica de los alimentos, de tal forma que no pongan en riesgo la salud de los consumidores. Esta condición del régimen alimentario, por su importancia, es tratado con detalle en el componente referido a la inocuidad de los alimentos (*food safety*).

Podría pensarse que es imposible cumplir con todas y cada una de las características mencionadas anteriormente, pero, sin embargo, estas son necesarias para lograr realmente una vida sana y activa. Por otro lado, resulta difícil poder medir cada una de esas características del régimen alimentario. De este modo, por cuestiones prácticas, la FAO utiliza como un indicador de la alimentación el Suministro de Energía Alimentaria (SEA), un indicador centrado solo en el consumo de calorías y que por tanto queda lejos de poder estimar todas las características citadas del régimen alimentario de las familias y los individuos.

*f) Inocuidad de los alimentos (Food safety).* En el pasado reciente, este tema fue generalmente tratado de manera superficial en la literatura sobre la SA. Sin embargo, actualmente se considera como un componente importante de la SAF. Se entiende por inocuidad la característica de los alimentos de *no causar daño*; es decir, que los alimentos se encuentren libres de compuestos o microorganismos patógenos, toxinas o productos residuales de agroquímicos que puedan poner en riesgo la salud de los consumidores, ya que con frecuencia los alimentos pueden estar expuestos a contaminarse durante la producción, almacenamiento, procesamiento y manejo antes de ser consumidos.

En 1983, un grupo conjunto de expertos de la FAO y la OMS concluyeron que “las enfermedades debidas a los alimentos contaminados fueron quizás el problema de salud más generalizado en el mundo contemporáneo” y “una importante causa de la reducción de la productividad económica”. En el año 2000, la Asamblea Mundial de la Salud, el máximo cuerpo de gobierno de la OMS, adoptó unánimemente una resolución que reconoce al control de la calidad de los alimentos como una función esencial de la salud pública. A partir de ello, muchos países tanto pobres y ricos se han preocupado por el tema de la inocuidad de los alimentos. Se considera que el riesgo es mayor para los

habitantes de los países en vías de desarrollo por no contar con una infraestructura suficiente para el control de calidad de muchos alimentos. La OMS estima que alrededor del 70% de aproximadamente 1.500 millones de episodios de diarrea<sup>9</sup> que ocurren globalmente cada año son causados por alimentos contaminados. En los países en desarrollo, las enfermedades diarreicas representan uno de los problemas de salud pública más importantes, con repercusiones que inciden en el ámbito económico, social y político, siendo muy elevado el costo tanto en vidas humanas y recursos médicos destinados a la atención de los enfermos, como en pérdidas de tiempo laborable, ya que constituyen una de las primeras causas de ausentismo laboral (Laurean, 2003).

En las últimas tres décadas, la seguridad de los alimentos ha recibido una mayor atención debido a que diversas tendencias a nivel mundial están afectando a los sistemas alimentarios. El creciente movimiento de personas, animales vivos, y productos alimentarios que cruzan las fronteras, la rápida urbanización de los países en desarrollo, el incremento en el número de personas inmunocomprometidas<sup>10</sup>, los cambios en el manejo y el consumo de alimentos, así como la aparición de nuevos patógenos o de patógenos resistentes a los antibióticos, han contribuido a incrementar los riesgos en la inocuidad de los alimentos (Laurean, 2003 y Vásquez y Martell, 2000).

Entre los agentes que están recibiendo atención por los riesgos que pueden ocasionar a la salud figuran microorganismos patógenos<sup>11</sup>, contaminantes químicos<sup>12</sup> y ambientales. Asimismo, los alimentos genéticamente modificados y su potencial por contener alergénicos y otros posibles riesgos son también una importante preocupación. Estos agentes incluyen causantes de enfermedades como la salmonelosis, el cólera,

---

<sup>9</sup> El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas refiere que cada año se presentan 4 mil millones de episodios de diarrea, de los cuales 2.2 mil millones son fatales, especialmente para los niños (ONU, 2001).

<sup>10</sup> Relativo a una situación o sujeto caracterizado por que la respuesta inmunitaria está debilitada por una enfermedad o por algún fármaco inmunosupresor.

<sup>11</sup> Bacterias, virus, parásitos, protozoarios, helmintos, toxinas, micotoxinas, y priones. Estos últimos son un agente infeccioso que no contiene ácido nucleico, sino una forma anormal de glicoproteína, una proteína celular que normalmente se encuentra en el hospedador. Los priones causan enfermedades en los seres humanos y en los animales. La enfermedad Encefalopatía Espongiforme Bovina (*Bovine Spongiform Encephalopathy*) o “enfermedad de las vacas locas” es causada por un prión. Sobre este tema puede consultarse a Fishbein, (1998) y Latouche, Rainelli y Vermersch, (1998). También existe una amplia información científica sobre esta enfermedad en: <http://www.eeb.es/pags/cientifica.htm>

<sup>12</sup> Drogas, antibióticos, pesticidas residuales y metales pesados.

infecciones entero hemorrágicas por *Echerichia Coli* —causante del 25% de todos los episodios de diarrea en infantes y niños— y hepatitis A, campilobacteriosis E., shigelosis, fiebre tifoidea y paratifoidea, enfermedades zoonóticas, brucelosis y amibiasis. Más de 200 enfermedades conocidas son transmitidas a través de alimentos. Las causas de enfermedades de origen alimentario van desde ligeras gastroenteritis hasta síndromes de tratamiento neurológicos de por vida, hepáticos y renales (Laurean, 2003; Vásquez y Martell, 2000 y Käferstein, 2003).

Las infecciones debidas a parásitos helmintos tales como *Triquinela spiralis* y *Taenia (T) Saginata* y *T. Solium* son un extendido problema de salud pública, que afecta particularmente a países menos desarrollados. Estas enfermedades son adquiridas a través del consumo de carne cruda o insuficientemente cocinada. La ascariasis es una de las infecciones parasitarias más comunes y se estima que afecta a alrededor de mil millones de personas. El trematodo, otro tipo de parásito, infecta a unos 40 millones de personas en todo el mundo, especialmente en Asia, África y América Latina (Käferstein, 2003).

Las micotoxinas (*deoxynivalenol [DON]*, *fumonisin*, *ochratoxinas*, y *ergot Alkaloides*, *fumonisina*, *ochratoxina*, and *aflatoxinas*) son producidas por hongos, comúnmente conocidos como moho. Estas toxinas pueden ser desarrolladas durante la producción, la cosecha o el almacenamiento de granos, nueces, almendras y otros cultivos. Las micotoxinas están entre las más potentes sustancias mutagénicas y cancerígenas que se conocen. Por tanto, estas sustancias tienen riesgos crónicos para la salud, y su prolongada exposición a través de la dieta ha sido vinculada a cáncer de riñón, hígado y enfermedades del sistema inmune. Las micotoxinas se desarrollan con más frecuencia en condiciones tropicales, al tiempo que las dietas de las personas que viven en muchos países en desarrollo se basan en cultivos susceptibles a las micotoxinas y, por tanto, presentan un alto nivel de riesgo. Además, las micotoxinas pueden estar presentes en el pienso del ganado, reduciendo la productividad en la producción de carne y leche (Käferstein, 2003).

La aparición de hepatitis por aflatoxinas en humanos ha sido reportada en la India, Kenya y Malasia. Y algunos estudios epidemiológicos realizados en varias partes de África y Asia indican una correlación entre la exposición a las aflatoxinas y el cáncer de hígado. El riesgo asociado a la exposición de aflatoxinas se incrementa por la exposición simultánea al virus de la hepatitis B y posiblemente al de la hepatitis C. Estudios recientes realizados en países del Oeste de Africa, como Benin, Gambia y Togo, indican que existe una exposición crónica de diversos grupos de población a las aflatoxinas a través de la dieta. Los niños expuestos a las aflatoxinas pueden ver afectado su crecimiento, tener bajo peso, y ser más susceptibles a enfermedades infecciosas durante su infancia y a lo largo de la vida. En ciertos grupos de población, como los ancianos, los infantes, los niños pequeños, las mujeres embarazadas, los desnutridos y los inmunocomprometidos, los efectos de las enfermedades adquiridas a través de los alimentos pueden ser más serios (Käferstein, 2003).

La información de los párrafos anteriores deja en claro la importancia que representa el control de la calidad de los alimentos para mantener la salud de la población en general. Por lo tanto, los países en vías de desarrollo están fortaleciendo sus políticas en torno a este importante asunto, al mismo tiempo que persisten algunas controversias al respecto. Por ejemplo, Laurian (2003) señala que existe poco consenso sobre quién debería pagar los costos del control de los alimentos para la disminución del riesgo. Por otro lado, se sostiene que en realidad la preocupación sobre este asunto proviene de los consumidores de altos ingresos y de los productores de los países desarrollados, y que no refleja verdaderamente el interés de los países en vías de desarrollo, donde la SA aún depende principalmente de una mejora en el acceso a los alimentos. Desde esa perspectiva, se argumenta que las inversiones que tendrían que hacerse para la inocuidad de los alimentos pueden desviar recursos del desarrollo rural y de la producción agrícola.

Sin embargo, y a pesar de las controversias, es una realidad que resulta urgente el establecimiento de un adecuado control en la calidad de los alimentos para evitar el riesgo en la salud de los consumidores. Por ejemplo, en la pasada década, tanto la Unión Europea como los Estados Unidos han sido rigurosos en el control de las aflatoxinas y

los residuos de pesticidas respectivamente. Sin embargo, como señala Henson (2003), las nuevas regulaciones en los países desarrollados ciertamente tienen implicaciones para los productores y procesadores de alimentos en los países en vías de desarrollo, puesto que pueden incrementar los costos de producción, impedir el comercio y afectar significativamente la capacidad de los países en vías de desarrollo para acceder a los mercados, particularmente en los países industrializados.

Caswell (1991) y Unnevehr, Haddad y Delgado (2003) apuntan que el control para mantener la inocuidad de los alimentos no es sólo un asunto de salud pública, sino también un asunto del desarrollo del mercado. Este hecho se puede ver reflejado en los estándares de calidad fijados en los acuerdos comerciales entre los países. Los procesos de adaptación de los países en vías de desarrollo al conjunto de estándares, como ya hemos mencionado, por un lado dificultarán el comercio, pero, al mismo tiempo, pueden abrir importantes oportunidades para la exportación hacia los países industrializados.

Finalmente, las políticas relacionadas con el control de la calidad de los alimentos deben ser evaluadas en relación a su impacto en la SAF y en el alivio a la pobreza. Deben implementar estrategias para que las personas de los países en vías de desarrollo, además de lograr el acceso a los alimentos, no vean en riesgo su salud. En este sentido, la responsabilidad de lograr una mejor calidad de los alimentos debe ser compartida por los gobiernos, la iniciativa privada y los propios consumidores.

*g) Utilización biológica.* Como un componente más de la SAF, la utilización biológica se refiere a la condición de inseguridad alimentaria nutricional que incluye a grupos de población e individuos que no consumen las dietas adecuadas, aun cuando el alimento está disponible, o que, habiéndolo consumido, no lo utilizan óptimamente desde el punto de vista biológico. La inadecuada utilización biológica tendría como factores de riesgo, entre otros: la falta de conocimientos sobre los alimentos, la adopción de patrones alimentarios inadecuados, los gustos y preferencias personales, las técnicas inapropiadas de conservación y preparación de los alimentos, los efectos de la propaganda, la disminución de la actividad física, la morbilidad y la falta de acceso a



servicios básicos de agua y saneamiento ambiental (INCAP, 1999). Además, de los anteriores factores de riesgo que influyen en la utilización biológica de los alimentos, Bonnard, et al. (2002) señalan el inadecuado cuidado de los niños y un mal manejo de las enfermedades. Como podemos observar, existen diversos factores de riesgo de una mala utilización biológica de los nutrientes.

La existencia de los anteriores factores de riesgo, están fuertemente asociados a la pobreza, tanto en poblaciones urbanas como rurales, donde la alimentación de los más pobres se caracteriza por el consumo de los alimentos más baratos, trayendo un exceso de calorías por un alto consumo de grasas y azúcares simples y una deficiencia de micronutrientes y fibra por un bajo consumo de frutas y verduras. Esta condición de desequilibrio alimentario influye negativamente en la utilización biológica de los nutrientes.

Es importante señalar que los patrones alimentarios de las poblaciones pobres están fuertemente influenciados por la industria alimentaria y los medios de comunicación y, además, esos hábitos están acompañados por una disminución en la actividad física como consecuencia de la urbanización y la mecanización (Walker, Adam y Walker, 2001; Popkin, 2001 y Du, Mroz, Zhai y Popkin, 2004). Así, los cambios de patrones alimentarios afectan a la utilización biológica de los nutrientes, al tiempo que facilitan la aparición de la obesidad y de otras enfermedades crónicas no transmisibles como la aterosclerosis, la hipertensión arterial, la diabetes, la osteoporosis y algunos tipos de cáncer (INCAP, 1999). Todos estos problemas de salud muestran un importante cambio de la epidemiología a través del tiempo, situación que puede ser explicada a través de la teoría de la transición epidemiológica.

Finalmente, queremos señalar que todos los componentes de la SAF — disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, seguridad, suficiencia, inocuidad y utilización biológica—, son componentes que, aunque han sido descritos de forma independiente, en la práctica no es posible separarlos. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que para los hogares la SAF no es el objetivo primario, sino que este objetivo

se enmarca en otro más amplio, el de lograr un sistema de sustento sostenible, asunto que será abordado a continuación, al estudiar el segundo cambio de paradigma de la SA.

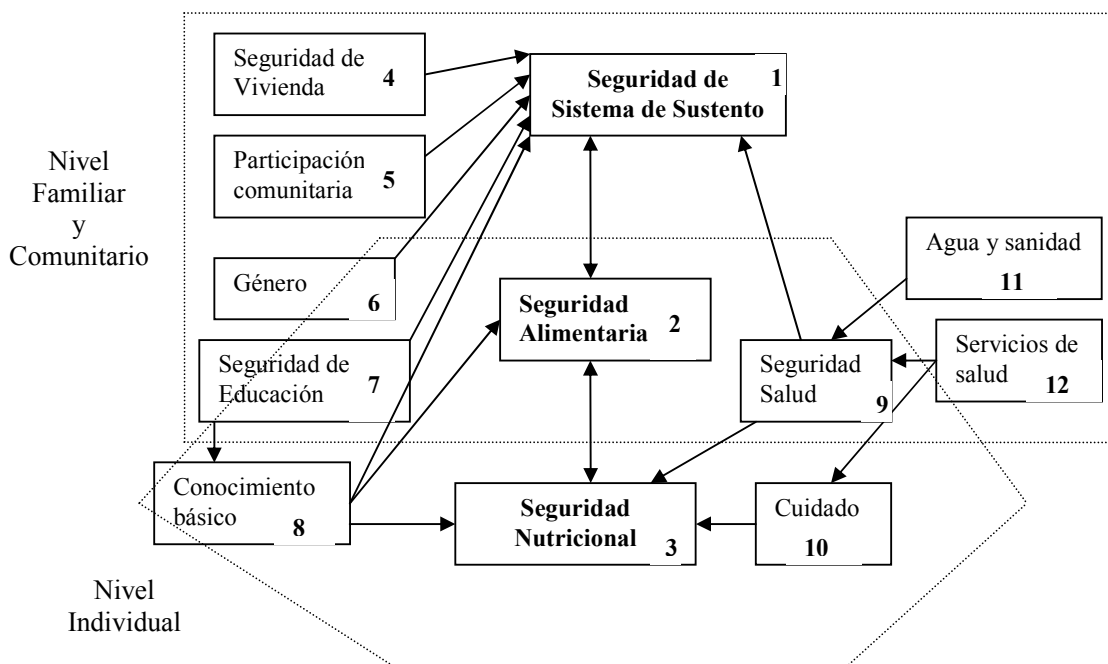
#### **4. SEGUNDO CAMBIO DE PARADIGMA: DESDE UNA PERSPECTIVA DE ALIMENTACIÓN COMO NECESIDAD BIOLÓGICA, A LA COMPRENSIÓN DEL SISTEMA DE SUSTENTO**

En el pasado se dirigieron importantes esfuerzos hacia el conocimiento de las necesidades alimentarias desde una perspectiva biológica y se emprendieron esfuerzos tendientes a satisfacer dichas necesidades y lograr un mejor estado de salud. Es claro que, aunque con este enfoque se obtuvieron importantes logros respecto al conocimiento de tales necesidades, durante mucho tiempo se ignoró la importancia que tiene la comprensión del sistema de sustento (lo que en inglés se conoce por *livelihood*) de las familias que viven en condiciones de inseguridad alimentaria. No obstante, en años recientes diversos estudios empíricos han mostrado la gran relevancia que tiene comprender mejor dichos sistemas, ya que en la actualidad están permitiendo un mejor diseño e implementación de políticas encaminadas a la disminución del hambre y la pobreza. En las siguientes páginas se hace un análisis de este cambio de paradigma, iniciando con la propia definición del término sistema de sustento, su relación con la SAF y la seguridad nutricional, así como los distintos elementos del sistema de sustento y sus interrelaciones.

Para una mejor comprensión del sistema de sustento, el siguiente modelo conceptual sobre la relación entre aquél, la SA y la Seguridad Nutricional, mostrado en el Esquema 5 presentado Frankenberger y McCaston, (1998). En este esquema aparecen por separado los elementos que conforman la seguridad del sistema de sustento, pero en el entendido que dichos elementos están completamente interrelacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. Por tanto, dichas interrelaciones deben ser entendidas con el objeto de mejorar la seguridad del sistema de sustento y la reducción de la pobreza.

Las relaciones entre el sistema de sustento, seguridad alimentaria y seguridad nutricional son reflejadas en el modelo conceptual, indicando que las relaciones pueden darse en ambos sentidos. Sin embargo, *el sistema de sustento (1)* es considerado como una condición previa para que las familias puedan alcanzar *la seguridad alimentaria (2)*; asimismo, la seguridad alimentaria es una condición para lograr *la seguridad nutricional (3)*, entendiendo que el estado nutricional es el indicador final. Pero el estado final depende del incremento o disminución de los factores que condicionan el sistema de sustento y de si esos factores son o no suficientes para preservar la seguridad nutricional.

Esquema 5. Modelo conceptual de la relación entre sistema de sustento, seguridad alimentaria y nutricional



Fuente: Frankenberger y McCaston, (1998). Basado en el modelo de la desnutrición de UNICEF (UNICEF, 1990) y el concepto de sistema de sustento.

En este modelo conceptual, la Seguridad Familiar del Sistema de Sustento es definida como el acceso adecuado y sostenible a los ingresos y recursos para satisfacer las necesidades básicas, incluyendo el *acceso a los alimentos (2)*, *agua potable (11)*, *servicios para la salud (12)*, *oportunidades para la educación (7)*, *vivienda (4)* y *tiempo para participar en la comunidad y para la integración social (5)*.

En el modelo se sostiene que la seguridad alimentaria es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el estado nutricional adecuado. Un concepto más integral es el de *seguridad nutricional* (3), el cual incluye la capacidad de *cuidado individual* (10), el *cuidado de la salud y del medio ambiente* (9), además de la seguridad alimentaria. Cada uno de estos factores es esencial, pero no suficiente en sí mismo, para un estado nutricional adecuado de toda la población. Por ejemplo, los requerimientos de energía y de otros nutrientes dependen de factores fisiológicos, tales como crecimiento, embarazo, lactancia, así como de procesos patológicos tales como las infecciones. Pero una adecuada nutrición de cada miembro de la familia requiere de un cuidado adecuado, y la capacidad para el cuidado está determinada fuertemente por el nivel de conocimiento<sup>13</sup>. El *cuidado* (10) como señala (Pérez de Armiño (2000:136), es uno de los determinantes del estado de nutrición, salud y bienestar de los miembros dependientes de la familia. El cuidado, consiste en la atención a tiempo y en el apoyo de suministros adecuados y suficientes en el hogar y en la comunidad para satisfacer las necesidades físicas, mentales y sociales de los miembros de la familia.

Además de los anteriores elementos, en este modelo se añade el concepto de *género* (6) por la fuerte incidencia que las relaciones de género, así como concretamente el rol de las mujeres, tienen en la seguridad alimentaria y en el cuidado de los niños. En este sentido, se destaca la importancia que la mujer juega en mejorar la seguridad alimentaria cuando participa en la toma de decisiones en el hogar. Este hecho es también señalado por Hindle (1990) como un aspecto fundamental para conseguir la SA.

#### **4.1. Seguridad del sistema de sustento (Livelihood Security)**

El concepto *livelihood* es frecuentemente traducido como “medio de vida”. Sin embargo, teniendo en cuenta la amplitud de su significado, Pérez de Armiño (1995:163 y 1999:12) lo traduce como “sistema de sustento”, debido a que como él explica, contempla un conjunto de diversos elementos interrelacionados entre sí: no meramente las actividades productivas como tales, sino también el acceso a los recursos

---

<sup>13</sup> Este concepto está fuertemente ligado la utilización biológica de los alimentos considerada en este trabajo como uno de los elementos de la SAF.

productivos (tierra, bosque y otros bienes comunitarios), los medios y capacidades para explotarlos (tecnología), así como los derechos y los vínculos sociales que posibilitan tales actividades.

El sistema de sustento es definido como el acceso adecuado y sostenible a los ingresos y recursos para satisfacer las necesidades básicas, incluyendo el acceso a los alimentos, al agua potable, a los servicios de salud, a la educación, a la vivienda, así como el tiempo para participar en la comunidad y para la integración social (Frankenberger y McCaston, 1998; Maxwell, 2001 y Pérez de Armiño (1995:163; 1999:12). Una forma concreta de definir el sistema de sustento, como señala Chambers (1995), se refiere a los medios para ganarse la vida, incluyendo las capacidades y los activos tangibles e intangibles. Así, las capacidades de los miembros de las familias están determinadas por una gran cantidad de factores sociales y económicos del contexto donde viven, y en los activos tangibles e intangibles están incluidos todos los medios posibles y legales que las familias más pobres utilizan para lograr la SAF.

Así, el sistema de sustento es visto como una condición más amplia que la SAF, ya que dentro del sistema de sustento el acceso a la alimentación es sólo una de las necesidades básicas que las familias deben satisfacer para preservar sus formas de vida. Para contribuir a esto último, las familias desarrollan sus propias estrategias de afrontamiento ante las crisis presentes y actúan de acuerdo a la percepción que tienen de los riesgos e incertidumbres. Por tanto, Maxwell (2001) y Pérez de Armiño (1996:9) señalan que es engañoso pensar que la SAF es el objetivo primario de los hogares. Prueba de ello es que algunas veces los hogares deciden pasar hambre, estar en inseguridad alimentaria, a fin de asegurar otras necesidades básicas tales como la preservación de sus recursos —tierra, instrumentos de producción— o el acceso a la educación de sus hijos.

La SAF, aunque es considerada una necesidad fundamental, no puede ser vista de manera independiente a las amplias consideraciones del sistema de sustento de las familias. Por ello, el concepto de SAF, visto dentro del sistema de sustento, permite una mayor comprensión de la pobreza, la desnutrición, la dinámica y las complejas

estrategias que las personas pobres usan para la supervivencia, al mismo tiempo que ayuda a identificar en qué momento se generan los deterioros en el sistema de sustento que hacen más vulnerables a las familias de cara a satisfacer sus necesidades (ingresos, alimentación, vivienda, salud, educación, etc.).

En cuanto a la vulnerabilidad se identifican tres tipos de familias: resistentes (*enduring*), flexibles (*flexible*) y frágiles (*fragile*): las primeras son familias que permanentemente se encuentran en seguridad alimentaria, las segundas son familias que al enfrentar una crisis pueden recuperarse con rapidez, y las terceras son familias que sufren un incremento de la inseguridad alimentaria ante la presencia de una crisis. Frankenberger y McCaston (1998) y Maxwell y Frankenberger (1992) destacan que el sistema de sustento es seguro cuando los hogares tienen dominio o acceso a los recursos, incluyendo reservas y activos, así como ingresos obtenidos por sus actividades, con los cuales poder contrarrestar el riesgo, así como aliviar el choque de contingencias inciertas. Así mismo, añaden que la alimentación familiar, la nutrición y la seguridad del ingreso puede ser mejorada por la implementación de tres estrategias, que deberían ser promovidas de manera integral y no por separado, por cuanto el objetivo final de cualquier intervención de desarrollo debería estar enfocada hacia la obtención de sistemas de sustento sostenibles. Esas tres estrategias son:

- Promoción del sistema de sustento: mejora de la flexibilidad, adaptabilidad y diversificación de los hogares para obtener los alimentos y otras necesidades básicas con bases sostenibles.
- Protección del sistema de sustento: previniendo la pérdida de activos para la producción, o ayudando a su recuperación.
- Abastecimiento del sistema de sustento: suministro de alimentos y de otras necesidades esenciales para mantener un estado nutricional adecuado y salvar la vida.

Dentro de las tres estrategias mencionadas para el logro de sistemas de sustento sostenibles están implícitas tres características que deben ser consideradas en un sistema

de sustento: la sensibilidad (*sensibility*), la flexibilidad (*resilience*) y la sostenibilidad (*sustainability*).

La sensibilidad se refiere a la susceptibilidad de cambio que presenta el sistema de sustento, por ejemplo, ante el impacto de innovaciones de desarrollo como son la irrigación o los fertilizantes. Pero también implica una capacidad de rápida degradación, desencadenable por un pequeño cambio inicial. De este modo, muchos sistemas de sustento con una alta producción alimentaria, por su capacidad para beneficiarse de las medidas de modernización, son a la vez muy vulnerables a la degradación (Pérez de Armiño, 1995:248).

La flexibilidad de un medio de sustento consiste en su capacidad de recuperación pasada la crisis, gracias a las estrategias de afrontamiento de la crisis llevadas a cabo por los vulnerables. En los sistemas flexibles la población tiene la capacidad de adaptarse con facilidad a los cambios (del medio, de disponibilidad de recursos, etc.), utilizando tales estrategias y explotando otras posibilidades económicas. Esto permite que, tras la crisis, se recuperen con facilidad la situación y los niveles de productividad previos. De este modo los sistemas flexibles son difícilmente destruibles (Pérez de Armiño, 1995:248).

La sostenibilidad de un sistema de sustento consiste en su capacidad de perdurar a lo largo del tiempo a pesar de las agresiones que sufra y de las tendencias adversas a largo plazo, lo cual no significa necesariamente que no experimente cambios o se mantenga con éxito en todo momento. Constituye el resultado de la interacción entre la sensibilidad a los cambios y la flexibilidad de ellos (Pérez de Armiño, 1995:248). Chambers (1995) señala que un sistema de sustento sostenible (*sustainable livelihood*) significa tener una vida en la cual se satisfacen las necesidades básicas y se dispone de estrategias para enfrentar situaciones de crisis.

En este sentido, las estrategias de afrontamiento (*coping strategies*) que las familias deciden poner en práctica, dependen de diferentes condiciones y del contexto en el que se desarrollen. Maxwell y Smith (1992), citados por Pérez de Armiño (1995:249),

proponen clasificar las estrategias familiares de afrontamiento en dos tipos diferentes, en estrategias de defensa y estrategias de adopción. Las primeras buscan mantener el nivel habitual de consumo y las normas económicas y sociales, como respuesta a corto plazo a un descenso inmediato e inhabitual en el acceso al alimento, en tanto que las estrategias de adopción se implementan al agotarse las primeras y no poder defender durante más tiempo las pautas de consumo existentes.

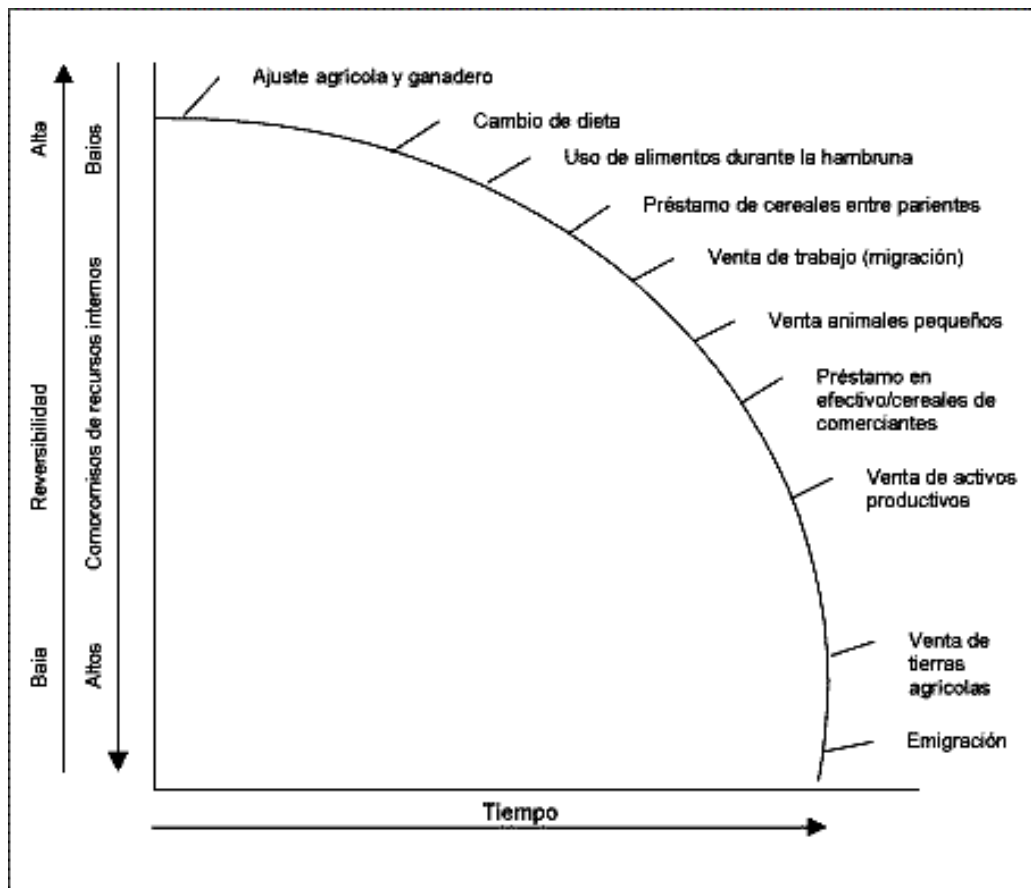
Por ejemplo, en el Esquema 6 se muestra una representación estilizada de una secuencia de estrategias de afrontamiento ante una situación de crisis alimentaria, basada en un estudio realizado entre los hausa<sup>14</sup> en Nigeria. Las primeras seis medidas — ajuste agrícola y ganadero, modificación del régimen alimenticio, el consumo de los alimentos de hambruna (*famine foods*), préstamos de cereales entre parientes, migración y venta de animales pequeños—, pueden clasificarse como medidas de seguridad. Las cuatro siguientes representan diferentes formas de enajenación de bienes productivos, y la última (emigración) indica indigencia (Thomson y Metz, 1996). Las primeras seis están relacionadas con las estrategias de defensa y las cuatro siguientes corresponden a las estrategias de adopción. Aunque este esquema corresponde a una situación específica en un determinado lugar, esta representación bien puede aplicarse a otros contextos, en relación a las estrategias que las familias más pobres ponen en práctica para hacer frente a cambios que provoquen un deterioro de sus sistemas de sustento.

---

<sup>14</sup> Hausa, pueblo africano del noroeste de Nigeria y el suroeste de Níger. La denominación comprende a etnias diferentes pero culturalmente homogéneas, con una población que oscila entre los 10 y 15 millones de habitantes. La agricultura de subsistencia es la ocupación principal de la mayoría, pero también son buenos artesanos del metal, los curtidos, los tintes y los tejidos, y han sido famosos desde hace mucho tiempo por su comercio itinerante de amplio alcance.



Esquema 6. Estrategias de afrontamiento familiares



Fuente: Thomson y Metz, 1996; Pérez de Armiño, 1995, 1996 y 1999.

En la tabla 8, de Downing (1993), citada por Pérez de Armiño (1999:15), se resume el nivel de vulnerabilidad en el que se pueden encontrar las familias más pobres. Esta información puede ayudar a priorizar el tipo de ayuda, así como la forma de implementar políticas públicas y de la cooperación internacional. Además, la información disponible sobre la vulnerabilidad de los más pobres ayuda a comprender mejor que, como señala Pérez de Armiño (1999:13), no son seres desvalidos, pasivos y totalmente dependientes de la ayuda exterior. En realidad, las víctimas son agentes activos, siempre disponen de más o menos recursos propios (materiales, de conocimientos, organizativos, etc.), y, mediante la movilización de tales recursos, constituyen el principal actor tanto en el afrontamiento del desastre como en su recuperación posterior. Considerando lo anterior, este autor agrega que la autoayuda a

escala local suele ser más importante que la ayuda que llega del exterior. Por consiguiente, el refuerzo de sus capacidades y estrategias debiera ser una estrategia central en las intervenciones de mitigación y de preparación antes de los desastres, y en las de rehabilitación tras ellos. Pérez de Armiño (2002:19) reitera que toda ayuda debería tomar como punto de partida un análisis de la situación de la vulnerabilidad (debilidades) y también de las capacidades (fortalezas) de la comunidad con la que se va a trabajar. Por ello, la tabla 8 es una buena guía para este análisis.

Tabla 8. Vulnerabilidad en función de las estrategias de afrontamiento

Nivel de vulnerabilidad	Condiciones	Intervención	Vigilancia
Ligera	Estrategias de producción para afrontar la tensión estacional y mantener o acumular posesiones	Actividades de desarrollo a largo plazo para reducir la vulnerabilidad	Recogida regular de información, principalmente para planificación de desarrollo
Moderada	Venta de bienes no esenciales y de reservas de excedentes, reducción del gasto y el consumo, etc.	Acciones de mitigación de la vulnerabilidad y/o de desarrollo, ambas orientadas a apoyar las propiedades (estabilización de precios, sacar al mercado de las reservas nacionales de alimentos, subsidio de forrajes, etc.)	Mayor y más específica sobre grupos vulnerables y temas determinados, pero sin movilizar nuevos recursos sustanciales para ello
Alta	Venta de propiedades no productivas y otras estrategias de adaptación con costes significativos para el individuo, la familia y/o el medio ambiente y que alteran el tipo de producción: aumento del trabajo asalariado y migración laboral, venta de leña, cultivo de tierras marginales, toma de préstamos gravosos, etc.	Mitigación de vulnerabilidad y quizá ayuda para apoyar ingresos y bienes, y evitar el hundimiento de las estrategias de adaptación: programas de comida o dinero por trabajo, etc.	Más vigilancia de grupos y zonas vulnerables, con evaluaciones rápidas sobre el terreno y otros medios
Extrema	Riesgo de hambruna; producción alterada por la venta de bienes productivos, o por abandono de los medios de producción preferidos en favor de fuentes productivas o de ingreso no tradicionales de emergencia (p. ej., migración)	Mitigación y ayuda para apoyar la nutrición (p. ej., ayuda alimentaria), los ingresos (p. ej., semillas) y las propiedades (p. ej., pienso).	Estimaciones intensivas y sobre el terreno, respecto a comunidades, familias y/o individuos específicos, para medir necesidades y recursos específicos e identificar respuestas adecuadas
Hambruna	Miseria, agotamiento de los estrategias de afrontamiento	Ayuda de emergencia, pues es tarde para la acción preventiva: comida, refugio, medicinas, etc.	Vigilancia: del acceso a la ayuda

Fuente: Downing (1993:219 y 220). Proyecto Famine Early Warning System) de la USAID, citado por Pérez de Armiño (1999: 15).

## 4.2. Elementos del sistema de sustento y sus interrelaciones

A continuación vamos a proceder a describir cada uno de los elementos presentados en el esquema conceptual sobre el sistema de sustento. Asimismo, describiremos las interrelaciones que se generan para la obtención de la seguridad alimentaria dentro de ese amplio sistema donde las familias más pobres y vulnerables implementan sus estrategias de afrontamiento. Si se intentara priorizar las necesidades, sería difícil clasificar por orden de importancia cuáles son las necesidades más apremiantes, en el entendido de que para la consecución de una necesidad como la alimentación, son necesarias otras condiciones previas como vivienda, educación, salud, trabajo, etc., y esto mismo aplica para la consecución de cualquier otra condición. En este sentido, en los siguientes apartados se describen los elementos señalados en el modelo conceptual del Esquema 5: a) Seguridad de vivienda, b) Participación comunitaria, c) Género y d) las interrelaciones del resto de los elementos. Subrayamos que en la práctica no pueden ser tratados como elementos separados, razón por la que se hace un análisis de las interrelaciones entre los elementos del sistema de sustento.

*a) Seguridad de vivienda.* La posesión o acceso a la vivienda, además de ser una necesidad apremiante, es también un asunto distintivo tanto en el contexto de los países ricos como pobres o en áreas urbanas o rurales. La vivienda es uno de los factores a través del cual la sociedad separa de manera visible a los ricos de los pobres. El contar con una vivienda adecuada o inadecuada puede ser símbolo de triunfador o perdedor en el sistema económico actual.

Aunque en el modelo conceptual de la relación entre el Sistema de Sustento, la SA y la Seguridad Nutricional, se presenta la seguridad de la vivienda como un elemento importante, en realidad la posesión o accesos a la vivienda es sólo uno de los activos<sup>15</sup> necesarios para que las familias puedan ajustar sus estrategias de afrontamiento frente a

---

<sup>15</sup> Un activo (denominado también ‘capital’, ‘disponibilidad’ o ‘recurso’) es todo aquello que se puede utilizar, sin agotarlo, para aumentar los ingresos regulares más allá de lo que se percibe por el trabajo, autónomo o asalariado, y de esa forma aumentar los ingresos de los productores o el bienestar de los consumidores. Son activos comunes la tierra, los pozos, el ganado, las herramientas, las viviendas, las participaciones, los conocimientos técnicos, la salud y la infraestructura productiva o social. (FIDA, 2001)

las crisis. Por ello, además de abordar el asunto de la vivienda, es importante incluir otros activos dentro del sistema de sustento, como: tierra, agua, ganado, instrumentos e infraestructura productiva, etc. Por supuesto, en el análisis es importante tener en cuenta que con frecuencia las familias pobres están desprovistas de muchos activos, situación que les pone en permanente riesgo de caer en un estado de inseguridad alimentaria. Esta reflexión se puede apoyar en la observación de Chambers (1995) según la cual es necesario considerar los activos tangibles e intangibles del sistema de sustento. En esta misma línea, el FIDA (2001) subraya las dificultades que las familias tienen para conseguir los activos necesarios para el aseguramiento de un sistema de sustento que les lleve a la seguridad alimentaria está determinado por el contexto en el que viven.

Generalmente, los más pobres de entre los pobres de las zonas rurales viven en lugares remotos. Incluso en el África oriental y meridional, la mayoría de ellos residen en zonas densamente pobladas, especialmente en las cercanías de las capitales. Los pequeños productores suelen vivir en las zonas secas de África occidental y central, de Asia y el Pacífico y de América Latina y el Caribe. Los campesinos pobres de las antiguas colonias de África oriental y meridional ocupan zonas de bajo potencial agrícola. Se sabe que los grupos indígenas más aislados y marginados son los que viven en las montañas y bosques pluviales de América Latina y el Caribe, y en las zonas montañosas del Cercano Oriente y África del Norte y de Asia y el Pacífico (FIDA, 2001, p. 22)

En las condiciones tan inhóspitas donde habitan las familias más pobres, es difícil que sus miembros puedan lograr el acceso a los activos suficientes para satisfacer las necesidades primordiales, como alimentación, salud, educación, vivienda, producción, ingresos económicos, etc. Los activos físicos o naturales, tales como la tierra y el agua<sup>16</sup>, son escasos y de baja calidad, y comúnmente se explotan de manera inadecuada y excesiva, situación que trae como consecuencia unos suelos erosionados, afectados por la salinidad y con frecuencia objeto de sequías o inundaciones. Además, en muchas regiones del mundo, los habitantes más pobres a menudo no pueden hacer uso de activos de propiedad común como los bosques, que han sido concesionados por los gobiernos a grandes trasnacionales. También es común que en estas regiones sean escasos los activos humanos, ya que por lo general existe un bajo nivel de educación y alfabetización, así como un deterioro de la salud, un escaso acceso a servicios sanitarios

---

<sup>16</sup> Por lo que respecta a los activos, los derechos sobre la tierra y el agua son, evidentemente, los más esenciales para la población rural pobre, e históricamente los más difíciles de modificar. (FIDA, 2001) Sobre ello se puede observar las disparidades existentes por ejemplo en Brasil, Perú y otros países de América Latina y África.

y un estado de nutrición deteriorado de gran parte de la población y especialmente de los grupos vulnerables (como las mujeres embarazadas o en período de lactancia, los niños y los ancianos). Y, por si fuera poco, en muchas regiones donde viven los más pobres, existen disturbios civiles, guerras e inseguridad social.

Por la descripción anterior, es claro que un activo como el de la vivienda –hablando de una vivienda digna– está fuertemente ligado a la posesión de otros activos, a la posibilidad de ingresos de los miembros de las familias, así como a los programas sociales que los gobiernos implementen en las regiones más pobres. En cualquier caso, una característica común en las regiones más pobres es la carencia de una vivienda digna. Esta situación dificulta a las familias alcanzar un adecuado funcionamiento, que les pone en permanente riesgo de enfermedad e inseguridad alimentaria, por la situación de convivencia en condiciones de hacinamiento y falta de servicios apropiados como electricidad, agua potable, drenaje, y condiciones inapropiadas para la preparación y conservación de los alimentos. A todo esto se añade la mala calidad de los materiales con los que frecuentemente es construida la vivienda, tales como piso de tierra, paredes y techos de materiales frágiles, que ponen a la familia en constante estrés por la vulnerabilidad de sus viviendas ante fenómenos naturales como huracanes e inundaciones.

*b) Participación comunitaria.* En la actualidad existe un consenso generalizado sobre la importancia de la participación comunitaria en los programas implementados por los gobiernos, la ONG y las agencias internacionales. Al respecto, existen muchas declaraciones que aluden a la necesidad de integrar a las personas beneficiarias de los programas como sujetos activos y protagonistas de su propio desarrollo. Asimismo, existen muchas declaraciones referidas a la participación comunitaria como elemento esencial para el éxito y la sostenibilidad de las acciones emprendidas por los programas. La misma definición del sistema de sustento considera importante este aspecto.

Por ejemplo, Fawzi H. Al-Sultan, Presidente del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA, en su Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza (1995) declaró:

Lo que se necesita ahora es pasar de un sistema en que los pobres participan en programas de desarrollo de carácter oficial a otro en que los gobiernos y donantes externos presten apoyo a las iniciativas de desarrollo de la población. Éste debe ser nuestro verdadero objetivo, la realización de los plenos derechos de los pobres, permitiéndoles ejercer un mayor control sobre sus vidas y su futuro (FIDA, 1995, p. 5)

En el informe sobre la pobreza rural del 2001, el FIDA reconoce la paradoja de que, aunque se desea un cambio institucional para ayudar a los pobres, las instituciones, incluidos el Estado y las ONG, tienden a estar controladas por personas poderosas que no son pobres. Con frecuencia, quienes controlan una institución también controlan otras. ¿Cómo pueden los pobres y los débiles servirse y sacar provecho de las instituciones, que son controladas por los ricos y los poderosos y administradas principalmente en su beneficio? Este es uno de los asuntos más difíciles de resolver, y aunque hay avances significativos de empoderamiento en muchas regiones del mundo, las élites siguen siendo las que generalmente toman las decisiones.

El *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002* del PNUD:v) expresó que la reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de manera coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad. Sobre este aspecto, Haddad y Oshaug (1998) explican que actualmente existe un potencial para la conexión de la democracia y la seguridad alimentaria y nutricional. Este asunto puede apoyarse en la literatura sobre crecimiento económico y la democracia comunitaria, en la que existe una sorprendente coherencia y madurez sobre estos aspectos.

La participación basada en la solidaridad refleja una posición ética, en el sentido que la gente pobre y las naciones tienen el derecho de despojarse de la pobreza como una cuestión de principio (Jonsson, 1996:54). Así, la participación se convierte en un asunto central para evolucionar y ganar terreno en la aplicación práctica de los derechos humanos como un asunto de equidad y justicia. En relación a esto, Frankovits (1996:125) comenta que la participación es el concepto esencial en el marco de los derechos humanos internacionales y ha ganado una aceptación extendida dentro de los programas mundiales de asistencia al desarrollo. Esto ha sido demostrado a través de

muchas experiencias que en el pasado y en la actualidad se están desarrollando, como son los procesos de empoderamiento que aspiran a lograr en un futuro la sostenibilidad del desarrollo y la SA. En este sentido, en la 27ª Conferencia regional de la FAO para América Latina y El Caribe se destacó la importancia de la participación activa de la sociedad civil y de las ONGs para garantizar los principios de transparencia y rendición de cuentas (FAO, 2002e).

Finalmente, respecto a la participación comunitaria, Magenzo (2003) sostiene que, en general, las prácticas de la participación activa y solidaria promueven la tolerancia, la no-discriminación, la no-violencia, el respeto de los derechos humanos, la justicia social, la democracia, la libertad y la igualdad de oportunidades, todas ellas esenciales de una educación para la paz.

*d) Género.* Al igual que la participación comunitaria, las relaciones de género y, en particular, la necesidad de lograr que la mujer se integre activamente al proceso de desarrollo, es un tema que también ha sido bastante consensuado por muchos autores e instituciones nacionales e internacionales que promueven el desarrollo. En diversas regiones del mundo y, especialmente, en los países menos desarrollados, una amplia gama de factores profundamente arraigados en la cultura de la sociedad sigue propiciando que la mujer continúe relegada, discriminada y con desiguales oportunidades tanto en la educación, la posesión de bienes, el empleo y la remuneración de su trabajo, en la participación en la toma de decisiones tanto en el ámbito familiar, comunitario y político en el nivel local y nacional.

Además de las desigualdades anteriores es importante señalar que también se observan desigualdades en la distribución intrafamiliar de alimentos (Maxwell, 1996 y Maxwell, 2001), donde con frecuencia las mujeres son las más afectadas y, por tanto, las mujeres y en general los niños pueden ser los miembros de la familia que se ven más seriamente afectados en su seguridad nutricional. (Maxwell, 1996) agrega que por esa razón, no sólo se requiere un conocimiento de las necesidades totales de la familia, sino también se requiere profundizar en el conocimiento de cada uno de sus miembros y de la dinámica de distribución intrafamiliar de los alimentos.

En cuanto a las desigualdades, Haddad y Oshaug (1998) explican que en muchas sociedades del mundo la mujer es poseedora de menos derechos que los hombres, sólo por el hecho de ser mujer. Así, tiene menos posibilidades de ser propietaria de tierras, de acceder a la información y educación, e incluso de disponer de su propio tiempo, de diversos recursos y, en definitiva, dispone de menos oportunidades.

Por ejemplo, Crowder (1997) señala que algunas de las principales causas de la desigualdad de la mujer en lo que respecta a la participación en la educación son:

- *Falta de tiempo.* Las niñas empiezan a ayudar a muy temprana edad en las tareas del hogar sobrecargándolas con trabajos como la búsqueda de combustible (leña), agua, preparación de alimentos, cuidado de los niños y trabajo en el campo. Al mismo tiempo, la realización de esas actividades se reconoce como exclusiva de la mujer, resultando en una disminución del tiempo para que la mujer pueda participar en la educación, problema que se va haciendo más difícil con el incremento de la edad.
- *Costumbres, tradiciones y actitudes.* Una combinación de las costumbres, tradiciones y actitudes de muchas sociedades asignan un mayor valor a la función de los hombres sobre las de las mujeres. Así, dentro de las percepciones sociales y culturales de las familias, a menudo se da prioridad a la educación de los niños, limitando a las niñas porque se piensa que requieren una mínima o ninguna educación.
- *Ciclo de la pobreza.* En las familias más pobres, las niñas tienen menos probabilidades de ser enviadas a la escuela porque su trabajo es requerido en el hogar y en el campo. Así, en los países pobres, las niñas analfabetas se casan a muy temprana edad y crían niñas analfabetas que continúan reproduciendo el mismo círculo vicioso de la pobreza. Este hecho también es mencionado por el FIDA (2001), al señalar que las mujeres con menor instrucción se casan más jóvenes y procrean más hijos.



Como resultado, generalmente en todo el mundo las tasas de matriculación en la educación primaria, secundaria y universitaria son más bajas para las mujeres, aunque esto puede variar considerablemente en las distintas regiones. Esto trae como consecuencia que casi en todas partes, las tasas de mujeres que saben leer son más bajas que las de los hombres (Crowder, 1997).

Respecto al tema de la educación y la producción de alimentos, es importante destacar que aunque la mujer juega un importante rol en la producción de alimentos en muchos países del mundo, por ejemplo, en África, Asia y América Latina de acuerdo a Klennert, (2005:i) entre el 60 al 80% de las necesidades de los alimentos básicos son satisfechas gracias sólo por el esfuerzo de las mujeres, pero generalmente la información agrícola no refleja esta importancia crucial de las contribuciones que la mujer hace a la seguridad alimentaria. Sin embargo, actualmente hay un amplio reconocimiento sobre la necesidad de invertir tanto en la educación como en la extensión agrícola para fortalecer el papel de la mujer rural. Un análisis de coste-beneficio realizado por el BM mostró que la inversión en la educación de las mujeres tiene la más alta tasa de retorno que cualquier tipo de inversión en los países en desarrollo (Crowder, 1997). Sobre este mismo asunto, el FIDA (2001) hace énfasis en que la escolarización femenina tiene más influencia sobre los ingresos, la reducción de la pobreza, y la salud y nutrición infantil, que una mayor educación masculina.

Entendiendo que la mujer es poseedora de todos los derechos, no por ser mujer sino ante todo porque es un ser humano (Haddad y Oshaug, 1998), se han puesto en marcha diversas iniciativas que intentan lograr la eliminación de las desigualdades entre hombre y mujeres en el campo de la seguridad alimentaria. Uno de ellos es el Plan de Acción de la FAO para la integración de la mujer en el desarrollo, el cual bosqueja el marco para la integración de la perspectiva de género en todos los programas de la FAO y actividades para el período 1996-2001, identificando tres estrategias:

- Promoción de género basado en la equidad, en el acceso y el control de los recursos productivos.

- Incremento de la participación de la mujer en las decisiones y en los procesos de implementación de políticas, en todos los niveles.
- Reducción de la carga del trabajo de las mujeres que viven en las zonas rurales, e incremento de oportunidades para acceder al empleo remunerado. (SDWW, 1997 y FAO, 1995).

Los objetivos a largo plazo del Plan fueron: mejorar la condición jurídica de la mujer; aumentar el acceso a los recursos y el control de los mismos para incrementar la producción y productividad; integrar nutrición, educación y actividades sociales en los esfuerzos orientados hacia la producción, así como capacitar a la mujer en disciplinas que favorezcan su participación y poder de negociación en las instituciones nacionales y locales (FAO, 1995).

Además, es importante señalar la existencia de instrumentos internacionales<sup>17</sup> que se han creado con el objetivo de eliminar todas las formas de discriminación de la mujer y que en teoría se están llevando a la práctica por los países miembros que han firmado el compromiso y reconocen la necesidad de avanzar en este campo.

Con relación al género y la SA, son muchas las evidencias que reconocen el importante rol que desempeña la mujer en la alimentación de la familia y especialmente en el cuidado de los niños. Por ejemplo, Van (1999) señala que la SA no puede ser entendida o materializada hasta que la mujer esté incluida en el centro de la discusión de la política alimentaria, ya que la mujer desempeña un papel especial en la alimentación, no como una expresión relacionada con la división natural del trabajo, sino como un aspecto culturalmente estructurado, basado en la identidad, el sentido y la habilidad para alimentar a su familia. El caso de Brasil, citado por Hopkins (1986), es un claro ejemplo de la habilidad y la capacidad que las mujeres tienen para alimentar a su familia, por

---

<sup>17</sup> La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD). La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW (CEDAW-OP). Los países miembros que los han firmado hasta el 10 de enero de 2003 era como sigue: CERD por 165 países, CEDAW por 170 países y CEDAW-OP por 47 países (ONU, 2003a).

cuanto éste indica que cuando el ingreso es controlado por las mujeres este tiene un efecto veinte veces mayor en la supervivencia de los niños.

De esta forma, el análisis del rol que ejerce la mujer en la alimentación de las familias confirma que la mujer carga con la tarea de asegurar que los miembros de la familia estén alimentados con comidas adecuadas y culturalmente aceptables. Por tanto, la mujer juega un papel central en la alimentación como eje de organización de la familia y como ritual de la vida familiar. Sin embargo, muchos estudios muestran que el trabajo de la mujer en el hogar es estructuralmente invisible, aunado al hecho de que la mujer y las niñas a menudo coman al final y en menor cantidad, situación que ha sido muy poco analizado en el campo de la SA. A todo esto se añade que la mujer, en algunas partes del mundo, ha perdido el acceso directo a la titularidad de los alimentos y al intercambio de titularidades (Van, 1999),

Todos los aspectos que hemos comentados ponen en evidencia la gran importancia que la situación de las mujeres y las relaciones de género tienen para la seguridad alimentaria familiar. Tanto es así que la consecución de ésta requiere que la mujer tome un rol protagónico dentro de la familia, en su comunidad, en las estrategias de afrontamiento dentro de todo el sistema de sustento y, en general, en relación a los diversos aspectos que afectan directa o indirectamente a la seguridad alimentaria.

*d) Las interrelaciones del resto de los elementos.* Volviendo al Esquema 5, *La Seguridad Nutricional* (3) como un resultado final de la *Seguridad Alimentaria* (2), está influenciada directamente por el *Conocimiento básico* (8), y éste por la *Seguridad de acceso a la Educación* (7). Por otro lado, la Seguridad Nutricional tiene influencia directa en el *Cuidado* (10), el cual se encuentra condicionado por los *Servicios de Salud* (12) y la *Seguridad en Salud* (9), que a su vez esta determinada por el *Agua y la sanidad* (11) y por los *Servicios de Salud* (12). Varios de estos factores están ubicados dentro del nivel familiar y comunitario, así como en el nivel individual. Estas interrelaciones son importantes para el logro de la seguridad nutricional, aunque es necesario dejar en claro que la salud y el estado de nutrición de los individuos no sólo están determinados por los factores señalados en dicho modelo conceptual.

Si se inicia el análisis desde lo individual, se tiene que entrar necesariamente en el terreno relacionado con la *seguridad de la educación* (7) y los *conocimientos básicos* (8) que los miembros de las familias posean. En este sentido, se ha señalado que las familias pobres y, especialmente, las mujeres tienen una gran desventaja en el acceso a la educación, trayendo como resultado que los conocimientos básicos de las mujeres que viven en regiones pobres sean más escasos. Así, dado que son ellas quienes se encargan principalmente del cuidado de los niños, la calidad del *cuidado* (10) es por lo general más deficiente, tanto en la forma que las madres preparan los alimentos a sus hijos como en manejo higiénico, ocasionando problemas de cuadros gastrointestinales y diarreicos. Sobre este asunto, Haddad, Bhattarai, Immink, y Kumar (1998) sostienen que la buena nutrición de los preescolares depende de la SAF, de un medio ambiente saludable, y de un adecuado cuidado materno e infantil, pero que no se debe olvidar que el estado nutricional es un producto no sólo de los niveles que se consigan en cada uno de estos factores, sino también en las interacciones entre estos.

De esa forma, las interacciones que se dan entre esos factores también están influenciadas por el acceso a la educación que en gran medida determina la capacidad para utilizar los recursos disponibles en sus comunidades, que pueden estar determinados fuertemente por costumbres, hábitos y tabúes bien arraigados en personas con menor grado de educación y, por tanto, esas condiciones contribuyen al deterioro de su estado nutricional. En este sentido, Haddad *et al.* (1998) sostienen que la malnutrición contribuye al deterioro de los mecanismos de defensa que protegen contra las infecciones. Estos mecanismos incluyen barreras físicas (piel y membranas de las mucosas), mecanismos no específicos (interferón, lisosoma, y fagocito) y procesos antígenos específicos (anticuerpos y respuesta inmune). Por tanto, la deficiencia nutricional puede contribuir a un incremento del riesgo a la infección.

Además, el binomio malnutrición-infección está fuertemente relacionado con el nivel de educación, la disponibilidad y *acceso al agua* potable, así como por las condiciones de *sanidad* (11). Todos son factores que determinan la presencia o ausencia de las enfermedades. Por ejemplo, cuando las familias carecen de agua potable, tienen mayores riesgos de contraer enfermedades gastrointestinales por el consumo directo de

agua de mala calidad, por la deficiente higiene en la preparación de los alimentos, por la falta de higiene en el hogar o por el insuficiente cuidado personal de sus miembros. Esta condición se agrava cuando las familias viven un ambiente insalubre por carecer de drenaje sanitario y de un sistema adecuado para la eliminación de la basura. Además, la situación sanitaria se agrava cuando tampoco se tiene acceso al agua para la agricultura.<sup>18</sup>

Ahora bien, la prevalencia de la malnutrición, las infecciones y las condiciones de un ambiente insalubre, pueden verse disminuida por la existencia de instituciones y programas públicos que los gobiernos implementen de acuerdo a políticas redistributivas encaminadas a disminuir las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, así como entre los pobres y los ricos. Por otro lado, es importante tener en cuenta que las condiciones pueden mejorar o empeorar, dependiendo del tipo de capital social<sup>19</sup> existente en cada sociedad. Por ejemplo, sobre este último aspecto, Kennedy, Kawachi y Brainerd (1998) señalan que los epidemiólogos están interesados en la noción de la sociedad civil y el capital social para explicar variaciones en la salud a través del tipo de sociedad, pues existen evidencias que sugieren que el grado de cohesión social es un importante determinante del estado de salud de la población. Agregan que los ciudadanos que viven en sociedades con alto grado de cohesión social –caracterizada por fuertes redes sociales y altos niveles de confianza interpersonal– sienten estar más saludables que aquellos que viven en sociedades socialmente desorganizadas.

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, en el *Informe sobre la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2003*, la FAO indica que la sequía es la causa más común de la escasez grave de alimentos en los países en desarrollo. Si existe un suministro de agua suficiente y fiable, el riego aumenta los rendimientos de la mayoría de los cultivos en un 100 a 400 por ciento y proporcionando más alimentos e ingresos más altos en las zonas rurales. Aunque sólo el 17 por ciento de las tierras cultivables del mundo se riegan, ese 17 por ciento produce el 40 por ciento de los alimentos mundiales. Además de mayores rendimientos, el riego aumenta los ingresos y reduce el hambre y la pobreza. Los datos muestran que cuando se dispone ampliamente de riego, la subnutrición y la pobreza son menos frecuentes. Los estudios en curso en países asiáticos ofrecen pruebas de que el riego mitiga tanto la pobreza permanente como la temporal. En la India, por ejemplo, un estudio del BM determinó que el 69 por ciento de la población de los distritos de secano era pobre, mientras que en los distritos de regadío los pobres representaban sólo el 26 por ciento de la población (FAO, 2003).

<sup>19</sup> Entendido como las características de la organización social tales como la densidad de las asociaciones cívicas. (Kennedy, Kawachi y Brainerd, 1998). Desde la perspectiva de la CEPAL, el capital social se entiende como el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad (CEPAL/MSU, 2003).

Las escasas oportunidades que ofrecen los países en desarrollo en cuanto al *acceso a la educación* y/o a los *servicios de salud*, influyen fuertemente para que en las sociedades pobres el capital humano sea también pobre. Sin embargo, cuando existen mejores posibilidades de acceso a la educación, como señala el FIDA (2001), favorece la reducción de la pobreza<sup>20</sup> de la población rural, pues la educación le ayuda a conseguir un mejor empleo y a aumentar sus ingresos explotando el capital físico o natural, ya sea al dedicarse a la agricultura o a otras actividades. Así, cuando se dispone de nuevas tecnologías, estas rinden mejores frutos si existe un mayor nivel educativo, ya que se acelera su adopción, y con frecuencia reporta a los pequeños agricultores y a los trabajadores agrícolas ganancias sustanciales de productividad e ingresos. Por ejemplo, en la India, los agricultores instruidos suelen recurrir con mayor frecuencia al crédito, el riego y las semillas mejoradas. En resumen, y como señalan Schiff y Valdés (1990), la educación y la promoción de servicios públicos, tales como el suministro seguro y sostenible de agua potable y sanidad, deben ser componentes esenciales de las políticas orientadas a incrementar el ingreso familiar, y a mejorar el estado nutricional y de salud de las familias.

En conclusión, como hemos comprobado al estudiar el segundo cambio de paradigma de la SA, cada uno de los elementos abordados (salud, educación, cuidado, capital social, etc.) tiene una gran importancia para una mejor comprensión de los problemas de la inseguridad alimentaria, que con frecuencia afrontan las familias pobres. Existe un creciente conocimiento sobre la importancia de tales factores y su interrelación mutua, lo cual, a su vez, está incrementando las posibilidades de que los programas y políticas para afrontar la inseguridad alimentaria de las familias sean efectivos.

---

<sup>20</sup>En Egipto, los programas educativos jugaron un rol decisivo en el alivio de la pobreza. Una investigación mostró que los padres que completaron la escuela primaria pueden incrementar el consumo per cápita de los hogares entre el 10 y el 13%. Las simulaciones muestran que el incremento de dos años en promedio en el nivel de educación reduciría en un 18% el número de individuos que viven en la pobreza (Conference Report, 2000).

## **5. TERCER CAMBIO DE PARADIGMA: DE LOS INDICADORES OBJETIVOS A LOS SUBJETIVOS**

Una de las preocupaciones ante cualquier nuevo concepto que quiera llevarse a la práctica es la necesidad de medir su incidencia y sus cambios en la población objetivo. Esta preocupación ha estado presente también en la SA, por lo que han surgido diversas interpretaciones sobre cómo medir los resultados de las políticas y programas implementados en torno al mejoramiento de la SA y la eliminación del hambre y la desnutrición. En el transcurso de los primeros veinte años tras el surgimiento del concepto de la SA, los únicos indicadores fueron indicadores objetivos, y ningún indicador que no fuera de esta característica servía de juicio para establecer el éxito o fracaso de las políticas implementadas.

Sin embargo, en la década de los noventa, nuevas formulaciones teóricas pusieron de relieve la necesidad de que la SAF fuera analizada y perseguida con criterios de flexibilidad, adaptabilidad, sostenibilidad y diversificación, al mismo tiempo que temas como las percepciones subjetivas de las personas y la distribución intrafamiliar de los recursos pasaron a considerarse como claves (Maxwell y Frankenberger, 1992). Por tanto, surge la necesidad de considerar indicadores que integren estos nuevos conceptos en la medición de los resultados de las políticas implementadas.

Como hemos visto, la SAF es una realidad multidimensional que abarca diferentes aspectos cuantitativos y cualitativos, por tanto, todos deben ser contemplados. Del mismo modo, atendiendo a esa dimensión cualitativa y subjetiva, Maxwell y Frankenberger (1992) señalan que las políticas de la SAF deberían orientarse a incrementar la capacidad de elección de las personas vulnerables, desarrollando acciones con su participación en lugar de imponiéndoles programas estándares y centralizados (Maxwell y Frankenberger, 1992).

### **5.1. Indicadores objetivos (cuantitativos)**

En este apartado se abordan los diferentes tipos de estudios utilizados para evaluar el estado de la nutrición y la alimentación de los individuos y los grupos humanos, entre

los que se encuentran los siguientes: antropométricos, bioquímicos, clínicos y dietéticos. Sin embargo, hemos agregado los estudios socioeconómicos, que, aunque no evalúan directamente el estado de la nutrición, resultan sumamente importantes, debido a que sin un conocimiento de los aspectos económicos y sociales de los grupos estudiados, se carece de elementos suficientes para entender las causas de los problemas nutricionales y para diseñar programas orientados a afrontarlos.

Respecto a la medición de los indicadores, Maxwell (1996) señala que recoger información para un análisis completo de la SA puede ser una tarea virtualmente imposible. Así pues, aunque hay una gran variedad de indicadores que pueden evaluar directa o indirectamente el estado de nutrición de los individuos y poblaciones, a continuación se mencionarán sólo los que se han empleado con mayor frecuencia, como es el caso de los estudios antropométricos y dietéticos, así como otros que han surgido en los últimos años, los cuales incluiremos dentro de los económicos y sociales, y que tienen que ver con las percepciones y la participación de las personas que viven en inseguridad alimentaria. Los estudios bioquímicos y clínicos, aunque resultan ser excelentes indicadores para la medición del estado de nutrición de los individuos y poblaciones, tienen el gran inconveniente de ser muy costosos, por requerir personal altamente capacitado, insumos y equipo para efectuar los análisis correspondientes. Ello hace que dichos estudios no se utilicen por los sistemas de seguimiento y evaluación que abarcan a toda la población.

*a). Estudios antropométricos.* La obtención de los datos de las medidas corporales son realizados a través de la antropometría, técnica utilizada para medir las dimensiones físicas y grosor de pliegues cutáneos del cuerpo, como por ejemplo el peso, la estatura, la circunferencia de la cabeza, el pliegue braquial, tricipital, subescapular, etc. Es un método no invasivo y poco costoso, aplicable en todo el mundo y a todas las edades, desde los recién nacidos hasta los ancianos (OMS, 1995).

Para evaluar el impacto de intervenciones específicas (como programas agropecuarios, de atención a la salud, de desarrollo socioeconómico, ayudas alimentarias, etc.) y para decidir su continuidad, interrupción, o extensión a otros grupos de población, el Comité de Expertos de la OMS (1995) recomendó tomar el peso y



medir la longitud o talla de los beneficiarios de la intervención cuando menos dos veces, al inicio y al final del programa, a fin de considerar los índices de peso/edad, talla/edad y peso/talla. Ahora bien, para el establecimiento de un Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, los datos antropométricos se obtienen con una mayor frecuencia, la cual estará determinada por el tipo de población beneficiaria. Por ejemplo, si la población beneficiaria es de niños menores de 2 años, los datos deberán obtenerse cada mes, si son menores de 5 años, cada 6 meses y, si la población es de adultos, podrá ser cada año. De esta forma, el grupo de trabajo encargado de la ejecución del programa tendrá información valiosa sobre el impacto que se está logrando en la población objetivo (OMS, 1995).

Los datos antropométricos, en general, pueden proporcionar importante información referente al estrés nutricional de los individuos, familias y poblaciones, e identificar al mismo tiempo si los problemas nutricionales de la población estudiada corresponden, por ejemplo, a una desnutrición de corta o de larga duración.

*b). Estudios dietéticos.* Estos están enfocados hacia la medición del consumo de alimentos a través de diferentes métodos, entre los cuales dos han sido más ampliamente usados. El primero, denominado *método de pesos y medidas*, valora la cantidad de alimentos de la familia ya sea a través de la producción o la compra en un determinado período de tiempo; con ello se estiman los alimentos que están en posesión de la familia al inicio y al final del estudio. La diferencia o la cantidad de alimentos que faltan en relación con la evaluación inicial, indica la cantidad de alimentos consumidos durante el tiempo del estudio. Este método es más utilizado por los economistas. El segundo método es denominado *recordatorio de 24 horas* y la medición consiste en identificar los alimentos que la familia consumió en las últimas 24 horas, mediante una entrevista a la persona que se encarga de la preparación de alimentos, a quien se le solicita que indique los alimentos que se consumieron el día anterior. Con esa información se cuantifica la cantidad de alimentos así como el consumo de energía y/o de otros nutrientes.

En este último método se considera necesario un buen entrenamiento para el entrevistador, a fin de contrarrestar varias posibles desventajas: la dependencia de la

memoria del entrevistado para recordar lo que ha consumido, prejuicios del observador, falta de una buena colaboración para responder de parte del entrevistado, poca representatividad respecto al resto de las familias, alto costo de la recogida de información, etc. Este método es más usado por los nutricionistas y señalado por varios autores (Maxwell, 1996; Madrigal y Martínez, 1996; OPS/ILSI, 1991 y Sanjur y Rodríguez, 1997). El problema de los dos métodos anteriores consiste en que sólo dan cuenta del consumo y ninguno provee un diagnóstico completo, porque ninguno mide la vulnerabilidad o sostenibilidad. Ambos métodos sólo dan cuenta del elemento de disponibilidad y al final ningún método ha sido aceptado como la “regla de oro” ó “estándar de oro” (Maxwell, 1996).

Además de estos dos estudios han surgido otras técnicas que incluso pueden recoger información relacionada con los aspectos históricos de la alimentación. Por ejemplo, el método de *frecuencia del consumo de alimentos* puede evaluar la dieta de un pasado remoto y es útil para estimar la asociación entre enfermedades crónicas y los cambios en los hábitos en la alimentación (Madrigal y Martínez, 1996; OPS/ILSI, 1991).

*c). Estudios económicos y sociales.* En este grupo han sido incluidos con frecuencia los indicadores objetivos relacionados con el ingreso, el empleo, la producción, las características de la vivienda, la disponibilidad de tierras, de infraestructura y de servicios (como agua, electricidad, salud o educación). También se incluyen los estudios sobre las estrategias de afrontamiento relacionadas con el consumo de alimentos de hambruna, la emigración o la venta de bienes (ganado, propiedades, instrumentos de producción etc.). En general, los estudios que entran en esta categoría son muchos. Más adelante se comentan algunos indicadores subjetivos que también pueden estar dentro de este grupo de indicadores, tales como los relacionados con la participación.

## **5.2. Indicadores subjetivos (cualitativos)**

Los indicadores subjetivos para evaluar la SA han cobrado una importante relevancia en los últimos años debido a que permiten entender mejor las causas de la inseguridad alimentaria. La toma en cuenta de la expresión de las percepciones de las personas que

viven en inseguridad alimentaria, es un aspecto principal del tercer cambio de paradigma basado en el cambio de indicadores objetivos a la aproximación de indicadores subjetivos. Maxwell (1996) comenta que, en el debate de la década de los noventa, estos indicadores han tenido especial atención debido a que durante mucho tiempo se ha hecho el diagnóstico de *las condiciones de pobreza* a través del análisis objetivo. Sin embargo, se dejaron en el olvido los criterios subjetivos como *los sentimientos de los pobres*, entre los que se encuentran la baja autoestima y el escaso respeto a sí mismo, aspectos que luego han sido recogidos de la literatura sobre la pobreza rural, como señala Chambers (1989).

Otros indicadores subjetivos que se comentan en la literatura están relacionados con aspectos como los hábitos alimentarios locales, la aceptabilidad cultural y la dignidad humana, la autonomía, la calidad de las titularidades de acceso a los alimentos, la autosuficiencia, la diversidad de estrategias de afrontamiento (que pueden ser muy numerosas), etc. Además, si consideramos por ejemplo la definición de SA *número 18 del apéndice 1*, se pueden incluir otros indicadores subjetivos, como los relacionados con la eliminación del temor de la población a padecer hambre en el futuro. Como se ve, existen numerosos indicadores subjetivos, y sería difícil abarcarlos en un cuestionario.

El debate existente sobre este tema acepta que la importancia de estos indicadores es indiscutible; sin embargo, el punto de discusión está centrado en los siguientes cuestionamientos: ¿Cuáles son los diferentes aspectos subjetivos que podrían ser elegidos para el análisis y qué peso se les debe dar dentro de la ponderación general? ¿Cómo y quiénes tendrían que realizar dicha elección? Respecto a estas interrogantes existen algunas propuestas de indicadores subjetivos que podrían ser importantes dentro de la evaluación y la medición de impacto de las políticas implementadas. Sin embargo, en este documento no se abundará más sobre este asunto. Nos limitaremos a destacar que, según Maxwell (1996), la nueva agenda sobre la SA sugiere que en la década de los noventa, las siguientes palabras son claves en el debate: flexibilidad, adaptabilidad, diversificación y elasticidad; así como también son claves el asunto de las percepciones subjetivas y el de la distribución intrafamiliar.

### 5.3. Resumen de los indicadores cualitativos y cuantitativos

En las Tablas 9 y 10 se presenta un resumen de algunos indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, que pueden ser utilizados para la evaluación de la seguridad alimentaria. Son una recopilación de la información básica necesaria sobre el contexto local, a fin de entender las causas de la desnutrición y la pobreza. Incluso donde no sea posible realizar una evaluación completa, estos factores deben tenerse en cuenta para comprender la relación de la desnutrición, la enfermedad y la muerte, y para tener presente la capacidad local con el fin de hacer frente a las emergencias y a la situación que prevalece en la región.

Tabla 9. Información sobre el contexto local para la evaluación de la SAF

Lista de información/ Áreas principales para formular preguntas.	Métodos
<p><b>Localización geográfica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ . Clima</li> <li>○ Medio ambiente</li> <li>○ Acceso por carretera, vía férreas, marítima o aérea.</li> <li>○ Infraestructura física.</li> </ul> <p><b>Contexto político</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ideología política</li> <li>○ Relaciones internacionales</li> <li>○ Infraestructura y servicios del Estado</li> <li>○ Compromiso político para atender la emergencia</li> </ul> <p><b>Seguridad y estabilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Causas y naturaleza de conflictos internos y guerra</li> <li>○ Certidumbre de la población afectada</li> <li>○ Acceso y seguridad a las agencias de socorro</li> </ul> <p><b>Población afectada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Número</li> <li>○ Composición demográfica</li> <li>○ Orígenes (historia de desplazamientos)</li> <li>○ Divisiones étnicas y sociales</li> <li>○ Cohesión social/ estructuras de liderazgo</li> </ul>	<p><b>Información secundaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entrevistas con informantes claves. (representantes de ONG's, académicos, periodistas, expertos locales y personas que tienen un respeto de la sociedad).</li> <li>○ Mapeo</li> <li>○ Estimación poblacional.</li> </ul>

Fuente: Young, (1998) y Young, Jaspars, Brown, Frize y Khogali (2001).

Tabla 10. Necesidades de información para la evaluación de la SAF

Elementos	Lista de comprobación/ Áreas principales para formular preguntas	Métodos
Disponibilidad de alimentos	<p>Describe y caracteriza el abastecimiento de alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Agricultura mecanizada.</li> <li>○ Agricultura de subsistencia</li> <li>○ Importaciones</li> <li>○ Proximidad de la producción/suministro de alimentos que afecta a la población.</li> </ul> <p>Mecanismos de precios y mercado, por ejemplo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Acceso por género/etnicidad</li> <li>○ Proximidad de los mercados que pueden afectar la población.</li> <li>○ Políticas de gobierno que afectan los mercados</li> <li>○ Precios del mercado y principales productos.</li> <li>○ Términos de comercio (para aquellos que tienen ingresos rurales, de pesca, etc)</li> </ul>	<p>Fuentes secundarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Particularmente de las instituciones e informes locales</li> <li>○ Visitas de campo para observar las condiciones de la agricultura y condiciones socio-materiales.</li> </ul>
Acceso/ Titularidades a los alimentos	<p>Identificar los medios por los cuales las personas adquieren los alimentos, previo a la crisis y en la actualidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Agricultura de subsistencia.</li> <li>○ De la ganadería o la pesca</li> <li>○ Del trabajo regular o casual</li> <li>○ Aparcería.</li> <li>○ Comercio de producción de artesanías o de recursos naturales, por ejemplo, productos del bosque.</li> <li>○ Alquiler o renta.</li> <li>○ Remesas de envíos, regalos o préstamos.</li> <li>○ Robo.</li> </ul> <p>Identificar los diferentes grupos de subsistencia de acuerdo a los medios más importantes por los que la gente adquiere sus alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Agricultura de subsistencia o agro-pastoril</li> <li>○ Venta de la fuerza de trabajo</li> <li>○ Programas sociales o reciben donaciones de alimentos.</li> </ul> <p>Diferencias/ relaciones de género</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Acceso a la educación de las mujeres</li> <li>○ Propiedades a nombre de las mujeres</li> <li>○ Grado de participación en la vida pública</li> <li>○ Persistencia de actitudes como el machismo, etc.</li> </ul>	<p>Fuentes primarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entrevistas a informantes claves.</li> <li>○ Visitas a hogares</li> <li>○ Transectos caminando</li> <li>○ Observaciones directas</li> <li>○ Ejercicios de ordenamiento</li> <li>○ Mapeo</li> <li>○ Tendencias de tiempo.</li> </ul>
Seguimiento de las condiciones en el contexto local	<p>Efectos estacionales sobre los principales alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Producción agrícola (cereales, horticultura y ganado)</li> <li>○ Demanda de trabajo</li> <li>○ Tiempo de hambre y tiempo de abundancia</li> <li>○ Situación actual comparada con lo esperado de acuerdo a los patrones estacionales.</li> </ul>	<p>Calendarios estacionales; tendencias a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hambrunas</li> <li>○ Crisis sociales o económicas</li> <li>○ Profundización de la pobreza</li> </ul>

Continuación de la tabla 10.

Severidad de la inseguridad alimentaria	<p>Capacidad de la gente para alimentarse a sí misma.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Identificar los mayores cambios en las principales fuentes o recursos de titularidad y evaluar la viabilidad de fuentes alternativas de alimentos.</li> <li>○ Impacto de la inseguridad alimentaria en el estado nutricional.</li> </ul> <p>Vulnerabilidad del sistema de sustento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Naturaleza de los factores externos y la intensidad del impacto sobre el sistema de sustento de la gente (sequías, inundaciones, ciclones, colapsos del mercado, conflictos, migración forzada, persecución política, ataques violentos, robos, pérdida de activos, desplazamiento restringido).</li> <li>○ Capacidad de la gente para hacer frente a las crisis.</li> <li>○ Etapa de afrontamiento (cuáles son las estrategias de las familias frente a la crisis)</li> <li>○ Permanencia de las repuestas de la gente; temporalidad de las estrategias de afrontamiento frente a la adaptación de estrategias permanentes.</li> <li>○ Proporción de gente en situación marginal/actividades no sostenibles.</li> </ul>	<p>Fuentes secundarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entrevistas de informantes claves.</li> <li>○ Visitas a hogares</li> <li>○ Transectos caminando.</li> <li>○ Observación directa</li> <li>○ Ejercicios de ordenamiento</li> <li>○ Mapeo</li> <li>○ Tendencias de tiempo.</li> </ul> <p>Antropometría.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vigilancia o encuestas, particularmente sitios centinelas.</li> </ul>
---	--	--

Fuente: Young (1998) y Young, Jaspars, Brown, Frize y Khogali (2001).

Las tablas 9 y 10 dan una idea general de la información con la que se pueden construir indicadores cuantitativos y cualitativos, así como los métodos posibles a utilizar para la valoración de la SAF. Entre los métodos cualitativos, Young (1998:13) cita el método rápido (*Participatory Rural Appraisal*), para valorar la seguridad alimentaria utilizando una combinación de fuentes secundarias y primarias. Por su parte, Wolfe y Frongillo (2000) señalan la posibilidad de utilizar diferentes métodos cualitativos como el etnográfico, el diagnóstico rural rápido, el de estrategias de afrontamiento, el enfoque de la economía alimentaria, la seguridad de los sistemas de sustento y los análisis de casos.

## **6. ABORDAJE DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO Y LA JUSTICIA**

En el primer apartado de este capítulo se hizo una revisión del concepto de SA desde su nacimiento y evolución, tomando como base tres cambios de paradigma. En esta sección abordamos la SA a través de la perspectiva del derecho y la justicia, a fin de analizar los conceptos teóricos que han sustentado la implementación de las políticas alimentarias, así como la búsqueda de razonamientos, juicios, reflexiones y consideraciones que se han formulado a fin de promover que los conceptos teóricos fueran aplicados en la práctica mediante políticas y acciones orientadas a la SA de las familias más pobres.

El análisis de la SA desde el enfoque del derecho es tratado en tres partes. La primera parte es de tipo descriptiva, pues en ella se presentan de manera cronológica las diversas Declaraciones, Tratados, Pactos, etc. en los que ha sido reconocido a nivel internacional el derecho a la alimentación, como un derecho humano de todas las personas. En la segunda parte se estima la importancia del cumplimiento del derecho a la alimentación como condición para lograr la SA en la práctica, a través de la obligación que los Estados tienen para hacer cumplir este derecho. En la última parte se aborda el carácter científico y ético, así como teórico y práctico, de las corrientes de pensamiento y conceptos teóricos en los que descansa la lucha por el derecho a la alimentación y su relación directa con el logro de la SA.

### **6.1. Evolución del Derecho a la Alimentación**

Los orígenes del debate sobre el derecho a la alimentación pueden retrotraerse probablemente a la aparición del Derecho Internacional Humanitario a mediados del siglo XIX. Las leyes humanitarias fueron impulsadas por Jean Henri Dunant (1828-1910), un filántropo suizo, quien horrorizado por las condiciones de los heridos de las que fue testigo en las inmediaciones del campo de batalla, en Solferino, Italia, en 1859, propuso el establecimiento de una organización que atendiera estas situaciones. De acuerdo a esa propuesta, en la Convención de Ginebra de 1864 se fundó la Cruz Roja Internacional que adoptó como base los principios escritos por Dunant, en los cuales se

declaraba que, “la vida de un hombre herido debe ser salvada: él es tu adversario pero él es también tu semejante, él es similar a ti, los prisioneros deben tener alimentos y agua” (United Nations, 2001:12,13).

Sin embargo, fue a principios del siglo XX cuando surgieron iniciativas que poco a poco fueron ganando terreno en el debate sobre los derechos humanos y el reconocimiento del derecho universal a la alimentación, y como una consecuencia de este debate surge el concepto de la SA (ONU, 2001). En la primera mitad del siglo XX, el debate avanzó de manera lenta; sin embargo, a partir de 1948, el interés internacional por este asunto se incrementó rápidamente, generándose diversos instrumentos internacionales que reconocen este derecho, al mismo tiempo que muchas naciones lo fueron integrando en sus propias constituciones.

Con el objeto de mostrar un panorama del camino que de manera cronológica ha tenido este debate, se presentan a continuación los hechos más relevantes que han dado sustento y fortaleza a lo que actualmente es el sistema internacional de derechos humanos, con énfasis en el derecho universal a la alimentación. Pero es importante tener presente que muchas de las declaraciones que se proclamaron desde 1948 tienen sólo valor político y moral pero no jurídico, por lo que no todos los instrumentos internacionales tienen el mismo rango en el sentido de crear obligación de los Estados. En efecto, las Declaraciones no son derecho internacional, sino que en el mejor de los casos, únicamente expresan aspiraciones políticas, y en el peor son mera retórica; mientras que los Pactos y Tratados internacionales sí tienen un carácter jurídico, de derecho internacional.

*1914-1938.* En Europa, con el sufrimiento de los niños durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918), se creó un movimiento de consenso para su protección, resultando en la adopción de la Declaración de los Derechos de los Niños (Conocida como la Declaración de Ginebra) por la Sociedad de Naciones 1924 (organización interestatal de cooperación para la paz, vigente entre 1920 y 1938). La declaración incluyó que los niños con hambre deben ser alimentados y los niños enfermos deben ser adecuadamente atendidos (Jonsson, 1996:42).



1941-1944. El discurso de las “Cuatro Libertades”<sup>21</sup> emitido en enero de 1941 por el Presidente Franklin Delano Roosevelt de los Estados Unidos, fue de especial importancia al incluir la liberación de la miseria como uno de los derechos aludidos. En el discurso de 1944 sobre el Estado de la Unión, Roosevelt había preconizado la aprobación de una Carta de Derechos Económicos, donde declaró que la libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económica. Los hombres necesitados no son hombres libres. Con gente hambrienta y sin trabajo se construyen las dictaduras. Así, el discurso del Presidente Roosevelt influyó enormemente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Asbjom, s/f y Haddad y Oshaug, 1998).

1945. El derecho a la alimentación se encuentra especificado como tal en las actas fundacionales de 1945 de la FAO. Así, según el fragmento corolario del Preámbulo de la Constitución de la FAO, los Estados que aceptaron ésta Constitución, decididos a fomentar el bienestar general, se comprometieron, a través de la acción individual y colectiva, a:

- Elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción.
- Mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los productos alimenticios y agrícolas.
- Mejorar las condiciones de la población rural.
- Contribuir a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad.

1948. El principio de la Convención de Ginebra de 1864 sobre que los prisioneros de guerra deberían contar con alimentos y agua, es nuevamente ratificado y ampliado en la Convención de Ginebra del 12 de agosto de 1948. Su artículo 14 especifica que “*el hambre de civiles como un método de combate está prohibido*” (United Nations, 2001).

---

<sup>21</sup> Libertad de expresión, de culto, de vivir libre del miedo y de agresiones físicas, y de vivir en la indigencia.

*El 10 de diciembre de 1948*, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 25, fracción 1, dice: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación...”*. Con ello se hizo patente la preocupación a escala internacional sobre la necesidad que tiene el ser humano de alimentarse adecuadamente para lograr un pleno desarrollo de sus potencialidades tanto físicas como intelectuales, convirtiéndose esta declaración en la más importante del siglo respecto al reconocimiento de este derecho humano. Después de esta declaración, la atención internacional sobre este asunto continuó en ascenso y el derecho a la alimentación fue ratificado en diversas cumbres y convenciones internacionales. Algunos autores, como Van (1999) y Haddad y Oshaug (1998), señalan que en realidad con esta declaración es cuando se anuncia formalmente el derecho a la alimentación.

*1959*. En los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial se incrementó la conciencia de que los niños requerían de una protección especial, lo que tuvo como resultado que la propia ONU adoptara en 1959 su Declaración sobre los Derechos del Niño en 1959. En esta declaración, el principio supremo es el cuidado de los niños, y el derecho a la nutrición es explícitamente mencionado en el Principio 4. Aunque la Declaración de 1959 supuso un importante respaldo a los derechos de los niños desde el punto de vista de los principios y los valores, no es un documento con valor jurídico vinculante en el marco de la ley internacional. Por lo tanto, fue sólo una declaración de carácter moral y político (Jonsson, 1996:42,43).

*1966*. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue ratificado en 1966 por 142 Estados y entró en vigor el 3 de enero de 1976, se ocupa del derecho al alimento más exhaustivamente que cualquier otro tratado. En el artículo 11 se especifica lo siguiente:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes

tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (Nations Units, 2001; Maxwell, 1998 y Hadera, 2000).

El ejercicio del derecho a la alimentación es fundamental para el mandato de la FAO. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, (Observación General 12, párrafo 8) ha considerado que el contenido básico del derecho a la alimentación implica “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, así como la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos” (FAO, 2002b).

*1969.* La declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo incluyó la eliminación del hambre y la desnutrición y la necesidad de garantizar una nutrición adecuada (Art. 10.6) (Jonsson, 1996:43).

*1972-1974.* Cuando la escasez alimentaria y el hambre asolaron África, Asia y América Latina a causa de la fuerte alza de los precios de los alimentos y del aceite en este período, el derecho a la alimentación recibió repentinamente más atención que en decenios anteriores. En la Conferencia Mundial de la Alimentación en Roma, en 1974,

donde se analizaron las causas de esa crisis alimentaria y se determinaron diversas acciones, se aprobó una Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, que hizo suya la Asamblea General de las Naciones Unidas ese mismo año. Esa declaración proclamó el *derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición* (FAO, 2000a).

*1974-1980.* Como continuación de los pasos anteriores, durante el período 1974-1980 se trabajó ampliamente el concepto de Seguridad Alimentaria Nacional (SAN), desde la asunción de que el principal problema radicaba en la producción y el abastecimiento per cápita de alimentos. Sin embargo, estos seis años fueron suficientes para entender que el enfoque de la SA tendría que ser cambiado, al llegarse a la comprensión de que la SAN no era en modo alguno suficiente para garantizar la seguridad alimentaria de las personas, así como que el hambre no era una mera cuestión de disponibilidad nacional de alimentos, sino un problema de acceso a los mismos en función del poder adquisitivo o productivo de las familias más pobres. Por otro lado, en 1979, con la declaración del Año Internacional del Niño, se inicia un amplio proyecto sobre los derechos de los niños bajo el liderazgo del profesor polaco Adam Lopatka, quien ocupaba la presidencia de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, sin embargo, dicho proyecto fue bloqueado por el Gobierno del presidente Ronald Reagan (Jonsson, 1996).

*1981.* El paradigma de la seguridad alimentaria, concebida en base a la disponibilidad de alimentos, dio un cambio importante a partir de los escritos de Amartya Sen en 1981, habitualmente reconocido como el autor que transformó la concepción de la SA al centrarla en la idea del acceso al alimento mediante su enfoque de las titularidades. No obstante, hay que reconocer que ideas similares, pero quizás menos elegantes, habían sido expresadas ya antes en la literatura sobre nutrición (por ejemplo, Berg, 1973; Levinson, 1974; Kielman *et al*, 1977) y, ciertamente, en las contribuciones sobre las redes de seguridad en el marco de los debates sobre las políticas alimentarias (Timmer *et al.*, 1981: 269). Cualquiera que sea la fuente, la inquietud principal del discurso internacional cambió rápidamente del abastecimiento de alimentos a la demanda de alimentos, de modo que la titularidad, la vulnerabilidad y el

riesgo se convirtieron en los conceptos clave en el nuevo lenguaje emergente de la SA (Maxwell y Slater, 2003).

1989-1990. 30 años más tarde de la primera Declaración sobre los Derechos del Niño en 1959, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración de los Derechos del Niño (que entraría en vigor el 2 de septiembre de 1990) durante la Cumbre Mundial sobre la Infancia de Nueva York, en la que 72 jefes de Estado acordaron hacer todos los esfuerzos posibles para lograr la meta fijada para el año 2000. Entre las ocho metas relacionadas con la nutrición se incluyeron las siguientes: la reducción en un 50% de la malnutrición energético proteica, la eliminación de los desórdenes por deficiencia de yodo y deficiencia de vitamina A, la reducción del bajo peso al nacer y de la anemia en la mujer, así como la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna. Cinco años después, 173 Estados habían reconocido esta declaración, incluidos los Estados Unidos (Jonsson, 1996). Esta declaración establece el derecho de los niños a disfrutar de un *adecuado nivel de salud*. En el párrafo 2-c del artículo 24 se hace una llamada a los Estados a combatir la enfermedad y la desnutrición a través de la provisión adecuada de los alimentos. El Artículo 27 reconoce el derecho de cada niño a tener un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (Cook y Brown, 1996 y Hadera, 2000).

Así, la Declaración de los Derechos del Niño se convirtió en el primer tratado internacional que crea obligatoriedad a los Estados firmantes en cuanto a los derechos de los niños, quedando obligados a reportar periódicamente la implementación de los compromisos adoptados al Comité de la Convención de los Derechos del Niño, dejando de ser solo un compromiso moral o político (Jonsson, 1996).

1992. Estas metas<sup>22</sup> fueron nuevamente ratificadas en la Conferencia Internacional sobre Nutrición (ICN) realizada en diciembre de 1992 en Roma a iniciativa de la FAO y la OMS. En la conferencia se adoptó la Declaración del Plan de Acción sobre Nutrición,

---

<sup>22</sup> La reducción en un 50% de la malnutrición energético proteica, la eliminación de los desórdenes por deficiencia de yodo y deficiencia de vitamina A, la reducción del bajo peso al nacer y de la anemia en la mujer, así como la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna.

y la vinculación de la nutrición y los derechos humanos fueron nuevamente ratificados (Jonsson, 1996 y Laurian, 2003). Además, los ministros y representantes plenipotenciarios representantes de 159 países afirmaron su determinación para “*eliminar el hambre y reducir todas las formas de desnutrición*”. De igual forma se expresó la preocupación relacionada con la alta prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años de edad y su incremento en algunas regiones de África, Asia, América Latina y El Caribe (Florencio, 1996).

1996. En la Conferencia Mundial sobre Alimentación en 1996, los jefes de Estado y de Gobierno de 186 países reafirmaron el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, declarando lo siguiente:

“Prometemos consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos, y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual (800 millones) no más tarde del año 2015” (FAO, 2002, p.1)

En esta conferencia se abogó por la necesidad de especificar y esclarecer la definición sobre qué se entiende por derecho a los alimentos, y se instó a que se preste especial atención a la aplicación y realización plena y progresiva de esos derechos, como medio para conseguir una seguridad alimentaria para todos (FAO, 2001a).

La anterior descripción cronológica de los diversos, momentos en los que ha sido reconocido y ratificado el “derecho a la alimentación” como un derecho humano, nos proporciona un panorama del debate desarrollado a lo largo del siglo XX. El concepto del derecho a la alimentación sigue siendo de gran vigencia, lo que se percibe tanto en diversas declaraciones e iniciativas de los actores de la sociedad civil, como en el uso que muchos gobiernos hacen del mismo, con frecuencia en clave meramente retórica y de imagen política. El fuerte interés que ha cobrado en las últimas décadas hace que, como menciona FCLMPH y APM (2002), sea uno de los derechos más citados en documentos solemnes, pero también el más burlado.

La FAO (2001) agrega que la situación actual del hambre se deriva del olvido del derecho universal a la alimentación. Tal olvido no significa que no se hable del tema, sino que se utiliza en un discurso que no se plasma en la práctica política. Por su parte, Aguirre (1998) señala que estar bien alimentado es, desde la perspectiva ética invocada por Amartya Sen, decisivo para la libertad: el hambre es un atentado a la libertad de tal magnitud que justifica una política activa orientada a tutelar el derecho a los alimentos hasta en tanto éste se haga efectivo y los pobres puedan asumir su propia autonomía.

Las Naciones Unidas (2001) declararon que morir de hambre es equivalente a ser asesinado. A pesar de esto, la desnutrición crónica y lo serios problemas de hambre persisten, lo cual es una violación al derecho fundamental de la vida. Esta silenciosa tragedia ocurre diariamente en un mundo donde sobreabundan los recursos. Según la FAO, en el presente escenario del desarrollo de la producción agrícola, la Tierra podría alimentar adecuadamente a 12 mil millones de seres humanos, suministrando alimentos equivalentes a 2.700 kilocalorías por día a cada individuo. Y aún hoy solo somos poco más de 6 mil millones de personas viviendo en el planeta.

Durante los últimos tres decenios, la producción de alimentos ha crecido más rápidamente que la población. En teoría, bastaría un aumento menor de la producción si fuera acompañada de un acceso más equitativo a los alimentos (FAO, 2001). El BM asegura que en el mundo hay abundantes alimentos. Por su parte, Reutlinger y Holst, (1986) y Pérez de Armiño (1998:6) señalan que el problema no radica en la escasez de los alimentos, sino que los países que no producen lo suficiente no disponen de los recursos económicos para importarlos, por lo cual muchos países pobres y cientos de millones de personas pobres no participan de esa abundancia.

Aunque es evidente que se ha avanzado en el reconocimiento del derecho a la alimentación, todavía queda mucho para conseguir su aplicación en la práctica, pues sigue siendo un derecho violado, esgrimido de forma retórica para legitimar el discurso político. Por ejemplo, Hadera (2000) declara que ninguno de los documentos (sobre el derecho a la alimentación) indica claramente en qué consisten las violaciones a ese derecho, ni se identifican medidas e indicadores simples sobre tales violaciones. Más

aún, estos documentos no indican explícitamente quién es responsable de las violaciones al derecho a la alimentación, aunque parece ser entendido que el Estado debe ser el titular de la obligación de garantizarlo. El soporte sistemático de los derechos humanos involucra tres actividades: el monitoreo, la validación y el apoyo o sustento con diferentes medidas para hacer justicia. Sin embargo, los documentos tampoco contienen mecanismos para obligar la implementación de estas tres actividades.

Ziman, Sieghart y Humphrey (1986) ilustran que, en principio, cada persona a la que sus derechos hayan sido violados debería ser capaz de buscar una solución legal, primero en su país y, como último recurso, en el nivel internacional. Pero, en la práctica, la búsqueda de una solución es difícil de obtener aún en el propio país, y la persona agraviada rara vez está en una posición de exigir legalmente sus derechos. En el plano internacional, la maquinaria de ejecución de la ley internacional es aún más remota, compleja y con frecuencia insensible.

Aunque es claro que éste es aún un tema abierto al diálogo, Hadera (2000) plantea que los siguientes índices cualitativos y cuantitativos pueden ser considerados como indicadores de violación de los derechos a la alimentación:

1. Porcentajes globales de malnutrición.
2. Proporción del presupuesto que el gobierno dedica a programas de nutrición y salud, en relación al gasto militar y a otras políticas.
3. Porcentaje de mortalidad infantil.
4. Porcentajes de mortalidad materna y prevalencia de bajo peso al nacer.
5. Ausencia de legislación nacional sobre derechos a la alimentación.
6. Prevalencia de deficiencia de micronutrientes, especialmente de yodo, hierro y vitamina A
7. Estado de discriminación de grupos minoritarios y de la mujer que afecta a la autosuficiencia
8. Discriminación en el empleo.
9. Negación de los derechos a la tierra y a cultivar y cosechar.



10. Políticas inapropiadas de alimentación (fijación de precios, distribución, producción, mercado y redes de políticas de seguridad) que no estén dirigidas hacia los grupos más vulnerables de la sociedad.
11. Obesidad y complicaciones asociadas a un desequilibrio en la dieta.

A continuación analizamos los aspectos éticos y jurídicos que han dado sustento al reconocimiento del derecho a la alimentación y por consiguiente a la SA.

## **6.2. El cumplimiento del derecho a la alimentación para lograr la SA**

Se ha tomado el camino del derecho a la alimentación en el entendido que este, es actualmente reconocido no sólo en instrumentos internacionales, sino por los Estados Nacionales de muchos países en vías de desarrollo. Así pues, el derecho a la alimentación es una excelente plataforma para emprender un trabajo, desde la vía jurídica y legal, orientado a instar a los gobiernos a emprender acciones tendentes a conseguir la SA para todos sus ciudadanos. Y, aunque en general los avances logrados en el terreno del derecho universal a la alimentación y la SA han sido muy accidentados en los últimos 50 años, reclamar la aplicación de tal derecho es uno de los caminos que sigue justificando la esperanza de lograr un mundo sin hambre.

Las recomendaciones del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, (FAO-CFS, 2002) especifica que cada gobierno debe elaborar una *ley marco nacional*, ajustada a la necesidad de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación, en la que se reconozcan las obligaciones dimanantes de la legislación internacional de derechos humanos y del derecho humanitario internacional, en particular el párrafo 29 de la Observación general No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según recomendó la Tercera Consulta de Expertos sobre el Derecho a la Alimentación, celebrada en Bonn (Alemania) del 12 al 14 de marzo de 2001, en la estrategia debe prepararse un inventario o listas de esferas en la que es necesaria la reglamentación en el ámbito nacional, como la garantía del acceso a los recursos productivos para los que sufren la inseguridad alimentaria y para los grupos vulnerables, incluidos el acceso al agua y la seguridad de la tenencia de la tierra. Además, debe

llevarse a cabo un examen de la legislación existente para evaluar si está en contradicción con las obligaciones emanadas del derecho a una alimentación suficiente, o si su aplicación es o no adecuada. Deben ponerse en práctica procedimientos administrativos y judiciales de recursos y restitución para todos cuantos vean transgredido u olvidado su derecho a la alimentación.

Con el objeto de seguir avanzando en el reconocimiento y, sobre todo, en la aplicación de este derecho, la FAO ha promovido activamente el desarrollo del Proyecto de Código Internacional de Conducta sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada. El Código cuenta ahora con el apoyo de centenares de organizaciones no gubernamentales, así como de algunos gobiernos. En su Parte II, artículo 4 fracción 3, el Proyecto de Código dice:

“La realización del derecho a una alimentación adecuada es inseparable de la justicia social y requiere la adopción de políticas apropiadas a nivel económico, medioambiental y social, tanto a nivel nacional como internacional, orientadas todas ellas a la erradicación de la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas” (FAO, 2000a, p.40)

### ***6.2.1. La SA desde un enfoque centrado en el derecho***

La aplicación a la SA de un enfoque centrado en el derecho tiene importantes consecuencias tanto para el análisis de la situación como para la planificación de las políticas y los programas encaminados a lograr dicha SA. El análisis de la situación debe completarse con el análisis de los obstáculos que impiden satisfacer el derecho a una alimentación adecuada en el ámbito de los hogares, así como a escala nacional e internacional, lo que permite identificar a los responsables de dichos obstáculos y su eliminación (FCLMPH y APM, 2002).

A través de este análisis, basado en la idea del derecho humano, se pueden establecer responsabilidades tanto de los gobiernos como de los diferentes actores de la sociedad, incluyendo la gran responsabilidad que debe recaer también en los propios ciudadanos. Esas responsabilidades incluyen la necesidad de emprender acciones encaminadas a lograr que el *derecho a la alimentación* sea cumplido como un mandato.

Un ejemplo del avance en este campo es la importancia que muchos gobiernos han concedido al integrar en sus propias constituciones el derecho de todos los ciudadanos a gozar de una adecuada alimentación para el desarrollo de sus potencialidades físicas, mentales y sociales.

Conforme con la definición del concepto de “derecho a la alimentación” todos tienen el derecho a la alimentación de acuerdo a sus necesidades particulares y de acuerdo a su cultura. Esto último significa que es fundamental considerar la percepción no sólo nutritiva, sino también la percepción que la gente tiene del alimento y la alimentación ligada a creencias, formas de vida y cosmovisión, lo cual significa el respeto a dichas percepciones para el suministro y accesibilidad a los alimentos (Nations Units, 2001). Al mismo tiempo, esta visión está ligada a los sistemas de producción y, por tanto, al tipo de alimentos que se produce de acuerdo a la cultura en cada región del mundo.

Hadera (2000) recalca que cuando se habla de la alimentación basada en el derecho, los beneficiarios no deben ser solo receptores pasivos de alimentos, sino que se convierten en actores activos y reactivos de su derecho a la alimentación. Esto ayuda a distinguir entre dos estrategias que se han seguido en la programación de actuaciones de SA: la programación basada en la necesidad y la programación basada en el derecho a una adecuada alimentación. Tradicionalmente, los programas de nutrición utilizaban la estrategia basada en la necesidad, la cual considera a los beneficiarios como meros receptores pasivos de alimentos, una visión que ha estado presente en muchas acciones de ayuda alimentaria, concebida como un gesto de caridad y benevolencia de los ricos a los pobres cuando así conviene.

### ***6.2.2. Las responsabilidades del Estado***

En los análisis sobre el derecho a la alimentación una cuestión habitualmente debatida es la de las responsabilidades que el Estado tiene para hacer cumplir aquél, lo que incluye la responsabilidad de emprender acciones encaminadas a mitigar y aliviar el hambre, aún en condiciones de desastres naturales o de otro tipo (Nations Units, 2001).

En el entendido que el derecho humano involucra tanto a las partes que tienen la obligación como a los que reclaman ese derecho, la principal pregunta es ¿quién debe hacer cumplir el derecho a la alimentación? Generalmente, quien da soporte a los derechos es el Estado, por lo cual el Estado debería ser el primer titular de la obligación relativa al derecho a la alimentación. No obstante, como señala Hadera (2000), también otras partes deberían tener participación de esta responsabilidad, como son la sociedad civil, la iniciativa privada, las ONG, las agencias de las Naciones Unidas y la Comunidad Internacional. En los siguientes párrafos, de acuerdo con Jonson (1996), Villareal y Kent (1996), Haddad y Oshaug, (1998), Maxwell (1998), Van (1999), Asbjom, (s/f), Hadera (2000) y FAO (2000a), analizamos las obligaciones o responsabilidades del Estado en el cumplimiento del Derecho a la Alimentación.

- La obligación de respetar: En este nivel el Estado deben respetar los recursos que son propiedad del individuo y la libertad de éste para que encuentre el trabajo que prefiera, haga un uso óptimo de sus conocimientos y adopte las medidas necesarias y utilice (solo o asociado a otros) los recursos para satisfacer sus propias necesidades, incluidas las de la alimentación. Por lo tanto, el Estado no debe cometer ninguna violación de los derechos individuales y debe abstenerse de actos que podrían tener como resultado la carencia de alimentos de un gran número de personas.
- La obligación de proteger: El Estado debe tomar medidas para prevenir cualquier forma de violación de los derechos individuales a la alimentación, incluyendo la protección y el acceso a los recursos básicos y evitando que terceros obstaculicen las posibles opciones que los individuos o grupos tengan para satisfacer sus propias necesidades. Por consiguiente, las obligaciones del Estado comprenden la protección activa contra otros sujetos más agresivos o que hagan valer más sus derechos y en particular, contra intereses económicos más poderosos. Además, el Estado debe proteger contra el fraude, el comportamiento poco ético en el comercio y en las relaciones contractuales, la comercialización y el vertimiento de productos nocivos o peligrosos, así como la protección contra formas de discriminación. La función protectora del Estado se utiliza ampliamente y es el aspecto más importante

de sus obligaciones en relación con los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

- La obligación de cumplir: El Estado debe tomar medidas para asegurar que cada persona se beneficie del derecho a la alimentación, favoreciendo las oportunidades para el desarrollo de las capacidades de todos los ciudadanos. Esto puede incluir la reforma de la tenencia de la tierra, la redistribución de los recursos, el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, etc. y; cuando sea necesario, la provisión directa de alimentos. Asimismo, para dar cumplimiento al derecho a la alimentación, el Estado debe ser responsable de facilitar los recursos necesarios para la producción y, en caso necesario, debe proveer alimentos a aquellas personas que no tengan la capacidad de obtenerlos por sí mismas por razones que escapen de su propio control; por ejemplo, en el caso de los desempleados (durante una recesión económica), los marginados (como consecuencia de transformaciones estructurales en la economía y la producción), los desfavorecidos y los ancianos, así como también en situaciones repentinas de crisis o desastre como sequías, inundaciones y conflictos armados. Para ello, el Estado debe implementar programas de ayuda alimentaria directa y otros programas de seguridad social. Sin embargo, cuando esté incapacitado para proveer de los alimentos necesarios, puede recurrir a instancias internacionales con obligaciones para cooperar con el suministro de alimentos.

Desde el marco jurídico-legal, el derecho a la alimentación y el logro de la SA cobran especial importancia y relevancia para que desde la sociedad civil organizada y bien informada, los ciudadanos reclamen ese derecho, no como una limosna, sino como un derecho que por ley les corresponde, y desde la organización civil se impulsen iniciativas que impacten en la agenda de las políticas de SA implementadas por lo gobiernos locales y nacionales, así como por la comunidad internacional. De esta manera, el derecho a la alimentación se convierte en un instrumento político y de lucha para lograr este derecho que hasta ahora ha estado postergado para los más pobres.

Ahora bien, Pinstруп-Andersen, Nygaard y Ratta, citados por Maxwell (1998), señalan que los países tienen varias justificaciones para no decretar por ley el derecho a la alimentación como un derecho legal: la ejecución podría ser prohibitivamente cara

para el Estado, es imposible definir en términos legalmente aplicables los derechos económicos y sociales, proteger estos derechos podría involucrar la redistribución de recursos que se hacen a puerta cerrada, y tales derechos pueden ser fácilmente objeto de abuso por los gobiernos representativos. Sin embargo, estos argumentos pueden ser rebatidos cuando se analiza el problema desde la perspectiva de la democracia y la libertad, en el sentido que las inversiones que el Estado puede hacer en asuntos como la educación, la salud, la alimentación, etc., con certeza pueden revertir las condiciones de marginalidad y pobreza, mejorar el capital humano y social, y crear mejores condiciones y un clima adecuada para la convivencia social.

Existen evidencias de que para los gobiernos democráticos el asunto del derecho a la alimentación y la SA puede ser un incentivo: en el terreno político para ganar adeptos con fines electorales y en el terreno económico para atraer inversiones, préstamos y crear un clima de confianza y estabilidad social. Desde esta perspectiva, se abren posibilidades para que con esos incentivos los gobiernos cumplan con sus obligaciones con respecto al derecho al alimento.

En el cumplimiento de sus responsabilidades respecto a los derechos humanos (entre ellos, el derecho a la alimentación), el Estado se basa en las leyes nacionales e internacionales, leyes que se sustentan en una mezcla de teorías que se han desarrollado y que coexisten en la aplicación de las acciones encaminadas a la eliminación del hambre y la pobreza: nos referimos a las teorías basadas en el deber o “deontológicas” y las basadas en el objetivo final o “teleológicas”. Aunque no pretendemos profundizar en estos aspectos, a continuación hacemos un a breve descripción de las mismas.

Las teorías basadas en el deber se originaron por el filósofo Immanuel Kant en 1785 (White y Mark, 2004; Jonsson, 1996). De acuerdo con esta teoría, las personas que están sufriendo de inseguridad alimentaria tienen el derecho a la alimentación como un resultado de obligaciones morales que poseen los miembros de la sociedad y los gobiernos, en el sentido que se debe asegurar que las necesidades de esas personas sean cumplidas cabalmente. La obligación moral de los miembros de una sociedad y de los gobiernos implica que las personas subnutridas tienen un correspondiente derecho.

La ética o filosofía moral aspiran a la comprensión de los conceptos morales y justifican los principios morales y teóricos, ocupándose de lo que debe ser y considerando los valores básicos. La teoría basada en el deber o “deontológica” enfatiza que ciertas características en la acción en sí mismas tienen un valor intrínseco. La mayoría de las religiones reflejan una posición deontológica. En el desarrollo de la teoría se enfatiza la calidad del proceso, en donde la participación es un factor importante. Se considera que aunque en sí misma la participación puede no lograr un objetivo más eficiente que en una aproximación carente de participación, un proceso participativo tiene un valor intrínseco positivo. Los procesos deben fortalecer la autoestima, la confianza y la seguridad en sí mismo. Los individuos, por tanto, deben ser actores de su propio desarrollo. Un buen proceso debe promover la solidaridad y la democracia, por ello, enfatizan la participación e involucramiento de la gente, respecto del balance de género que aspira a la equidad y, además, responde a las necesidades que la gente sienta y son sensibles culturalmente. En resumen, estos procesos promueven el desarrollo endógeno (Jonsson, 1996). Estos temas son abordados con mayor profundidad en los capítulos II y IV.

Las teorías basadas en los objetivos finales o “teleológicas” originadas por los filósofos Jeremy Bentham (1748–1832) y John Stuart Mill (1806–1873) implicarían que estarían enfocadas hacia el siguiente razonamiento: Todas las personas tienen el derecho a una buena nutrición porque al ser bien alimentadas serán más útiles en la sociedad. Por ejemplo, si los niños son bien alimentados, aprenden mejor, necesitan servicios de salud menos caros y serán más productivos como adultos - todo contribuye a la máxima felicidad y riqueza. Esta corriente está fuertemente fundada en el pensamiento donde la determinante principal son los buenos resultados de las acciones, quedando en segundo plano los métodos o los procesos. Sin embargo, dentro de la perspectiva del pensamiento teleológico surgieron dos escuelas dominantes: el hedonismo y el utilitarismo (Cruise y Fennell, 1998). De esas corrientes, el utilitarismo es la más importante teoría teleológica que ha dominado las políticas y estrategias de nutrición en las pasadas décadas. En el entendido que la mejora de la nutrición es promovida por su potencial y real impacto en los resultados finales, reduce el coste en la salud y aumenta la productividad (Jonsson, 1996; Whelan, 2002).

Tanto las teorías deontológicas como las teleológicas aportan elementos de gran importancia para el desarrollo de acciones y políticas encaminadas a hacer cumplir con el derecho a la alimentación; por consiguiente, es difícil pensar que las acciones y políticas estén sustentadas sólo en los fundamentos de una de esas teorías. En general, las políticas implementadas son una mezcla de ambas teorías, ya que se requiere la implementación de buenos procesos y buenos resultados para lograr el objetivo final de la reducción del hambre y el desarrollo de los más necesitados.

En el Esquema 7 tomado de Jonsson (1996) se destaca la importancia de la calidad de los procesos y los buenos resultados en la consecución de los objetivos de los programas y políticas implementadas para conseguir el bienestar de las personas. Aunque se ha dicho mucho sobre la calidad de los procesos del desarrollo en la discusión y el debate contemporáneo del desarrollo, muy poco se ha logrado en cuanto a indicadores apropiados de desarrollo para monitorear esta calidad. Existe, por consiguiente, una necesidad urgente para desarrollar tales indicadores, tanto que la vigilancia de los procesos en términos de calidad son tan científicos como la actual vigilancia que se dedica a los resultados. El nivel de resultados y la calidad del proceso define dos dimensiones “el mapa por donde caminar” de dos posibles formas para alcanzar el estado ideal. Esto es, buenos resultados y buenos procesos. Un buen resultado a expensas de, por ejemplo, sostenibilidad (un aspecto de un buen proceso) es tan inútil y cuestionable como un buen proceso sin ningún resultado. Un derecho es realizado sólo si ambos, resultado y procesos, son satisfactorios.

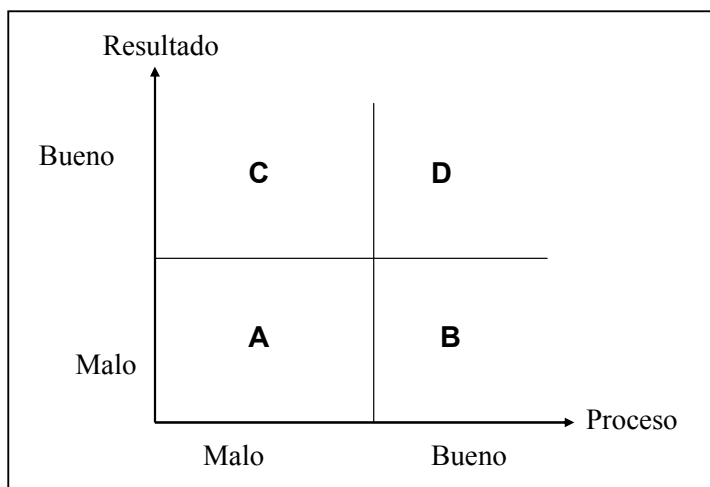
En el Esquema 7, se hace un bosquejo ejemplificando con los programas de nutrición, la importancia de los buenos procesos y resultados en la consecución de los objetivos. En los programas de nutrición, el área A con frecuencia representa un estado pobre y un proceso débil. Muchos programas y proyectos orientados hacia la nutrición tienden a estar atrapados en dos zonas peligrosas, en la C con buenos resultados pero con procesos insatisfactorios (muchos programas de distribución de alimentos), o en B con buenos procesos pero débiles resultados (muchos programas comunitarios). No hay duda que la dominancia utilitaria en la práctica del desarrollo ha resultado en un gran número de programas insostenibles en el área C. Las presiones del donante para obtener



resultados rápidos, y generalmente el dominio utilitarista, tienen a menudo resultados como se mencionó anteriormente en situaciones insostenibles. El creciente énfasis sobre la participación, la apropiación, la capacidad constructiva y el empoderamiento, proveen un sendero cercano a la zona D.

En la consecución del derecho a la alimentación para todos, se aspira a un balance óptimo de desplazamiento de la zona A, a la Zona D; no se trata de vigilar el proceso o vigilar los resultados, se trata de ambos, ya que para la consecución de ese derecho estas teorías son mutuamente reforzadas. La idea de la trayectoria de moverse de A a D parece difícil, sin embargo, esta debería ser la trayectoria que deben seguir los programas de nutrición y lograr un balance entre obtener un resultado adecuado con procesos satisfactorios a lo largo de la implementación del proyecto.

Esquema 7. Estrategia de desarrollo: proceso y resultado



Fuente: Jonsson (1996)

Un claro ejemplo de las serias dificultades por las que atraviesan los programas implementados para combatir el hambre, es el señalamiento que hacen Villareal y Kent (1996). Quines mencionan que, a pesar de que a principio de la década de los noventa más de 1.600 millones de dólares se gastaron anualmente para subsidiar la alimentación de la gente que vive en inseguridad alimentaria, aún sigue persistiendo la malnutrición, en parte porque muchos de los programas han sido ineficaces.

## **7. LA INTERDISCIPLINARIEDAD DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Una vez que se ha destacado la importancia de las corrientes teóricas basadas en la eficiencia de los procesos y los resultados, es necesario retomar el papel de la interdisciplinariedad de la seguridad alimentaria, y la necesidad de tener en consideración el carácter científico y ético de la misma, como una condición necesaria para la consecución de los buenos procesos y buenos resultados.

Sobre este aspecto, Andrien (1994) señala que la necesidad del enfoque multidisciplinario para el tratamiento de la seguridad alimentaria requiere de la colaboración entre distintos profesionales y sectores, porque es raro encontrar a especialistas en todas las disciplinas necesitadas en algún ministerio. Se requiere de la acción intersectorial así como el uso de varios canales de comunicación, implicando la participación de varios departamentos ministeriales. Por ejemplo, la educación en nutrición es una actividad que no es suficiente que sea atendida por nutricionistas, sino que requiere de la participación de especialistas de áreas diferentes, tales como educación, comunicación, agricultura, antropología, sociología, salud, nutrición, etc. El análisis de las causas de la desnutrición revela una multiplicidad de condiciones y factores, por lo cual es necesario el esfuerzo multidisciplinario.

Sobre este mismo asunto, Van (1999) recalca que es importante considerar que en casi todas las sociedades los alimentos modelan y reflejan los valores humanos. Agrega que, a menudo, muchos estudios realizados por disciplinas como la nutrición, la economía y la agronomía, se guían principalmente por criterios científicos y no por reglas éticas, así como que la discusión de los derechos humanos es una discusión occidental, individualista y que corresponde a un discurso legal. Por estas razones, el autor agrega que es importante que la SA se aproxime a una perspectiva interdisciplinaria que incluya consideraciones culturales y de género, y no simplemente desde la perspectiva científica y la economía neoclásica.

Un hecho que de alguna manera explica la débil interdisciplinariedad que en el pasado se dio en el campo de la nutrición, es que la ciencia de la nutrición humana fue originalmente desarrollada para incrementar el conocimiento sobre los procesos bioquímicos del metabolismo de los nutrientes y sus implicaciones fisiológicas y clínicas. Las personas capacitadas en esta ciencia son llamadas normalmente nutricionistas. Durante la década de 1950, cuando los problemas de malnutrición llamaron la atención a observadores de Occidente, los nutricionistas vieron este problema como parte de su rol y responsabilidad, y otros profesionales apoyaron sus puntos de vista. No fue hasta la década de los setenta cuando los estudiosos y observadores empezaron a reconocer que los problemas de la malnutrición en la sociedad no podían ser adecuadamente dirigidos sólo por los nutricionistas, sino que se requería del trabajo de los economistas, politólogos, antropólogos, sociólogos y ecologistas (Jonsson, 1996).

El consenso respecto a la actuación de la interdisciplinariedad y la participación de los diversos sectores, ha generado importantes avances en varios aspectos, entre los que se señalan los siguientes: la mejor comprensión de las causas y los factores que siguen perpetuando el hambre y la pobreza en el diseño e implementación de políticas y programas, el fortalecimiento y eficiencia de los sistemas de producción, así como el desarrollo de acciones para la prevención a través de modernos sistemas de seguimiento y evaluación.

## **8. CONCLUSIONES**

A continuación, en la Tabla 11, tomada de Pérez de Armiño (2002a:77,78) a la que hemos hecho algunas modificaciones, resumimos los principales enfoques o paradigmas de la seguridad alimentaria, que han predominado en distintos momentos, y que han tenido importantes efectos en las políticas implementadas a lo largo de las últimas tres décadas.

Tabla 11. Enfoques, causas del hambre y políticas de la Seguridad Alimentaria

Enfoques	Explicación de las causas del hambre	Políticas de Seguridad Alimentaria.
Seguridad Alimentaria Nacional  Con predominio de los factores naturales	El hambre es una consecuencia de: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alto crecimiento demográfico</li> <li>○ Falta de alimentos en el nivel nacional.</li> <li>○ Desastres naturales (sequías, inundaciones, huracanes, etc.)</li> </ul>	Mejora de la disponibilidad de alimentos per capita nacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aumento de la producción de alimentos</li> <li>○ Creación de reservas alimentarias</li> <li>○ Mejora de la capacidad de importación</li> </ul> Se ha promovido el debate sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Autosuficiencia alimentaria nacional</li> <li>○ Sustitución de cultivos comerciales por cultivos alimentarios</li> <li>○ Promoción de la revolución verde</li> </ul>
Seguridad Alimentaria Familiar  Con predominio de los factores socioeconómicos	Las principal causa es la pobreza que a su vez trae como consecuencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Disminución de los activos (FIDA, 2001) o de las titularidades a los alimentos (Sen, 1981) de los más desfavorecidos</li> <li>○ Inseguridad del medio de sustento</li> <li>○ Fracaso de estrategias de afrontamiento</li> <li>○ Mayor frecuencia de enfermedades</li> <li>○ Escaso cuidado materno infantil</li> <li>○ Discriminación de género</li> </ul>	Acciones contra la pobreza y la vulnerabilidad de los más pobres: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Incremento de diversificación de ingresos</li> <li>○ Desarrollo de la agricultura familiar</li> <li>○ Subsidios a los alimentos básicos</li> <li>○ Programas de empleo temporal, así como la diversificación y consolidación de ingresos</li> <li>○ Apoyo a las estrategias de afrontamiento</li> <li>○ Incremento de los servicios de salud, saneamiento, agua y educación</li> <li>○ Disminución de las desigualdades de género</li> </ul>
La Seguridad Alimentaria Familiar <sup>1</sup>  Con predominio de los factores políticos.	La violación de los derechos humanos trae como consecuencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La negación de algunos derechos civiles, políticos, sociales, culturales y de solidaridad</li> <li>○ Negación del derecho a la alimentación como uno de los derechos sociales.</li> </ul>	Acciones para la defensa de los derechos humanos y especialmente el derecho a la alimentación <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Denuncia a gobiernos represivos y que violan los derechos humanos</li> <li>○ Denuncia de actos de corrupción</li> <li>○ Protección de las víctimas</li> <li>○ Prevención de conflictos</li> <li>○ Redes de apoyo entre los movimientos sociales</li> <li>○ Reconocimiento de los gobiernos nacionales del derecho a la alimentación</li> </ul>

<sup>1</sup>Además de los aspectos políticos, esta perspectiva integra el conocimiento previo relacionado con la influencia de los factores naturales y socioeconómicos, haciéndola ecléctica y con mayores posibilidades de influir en las causas estructurales del hambre y la inseguridad alimentaria.

Fuente: Pérez de Armiño, (2002a: 77,78) tabla modificada.

En la tercera columna “Políticas de Seguridad Alimentaria” se puede apreciar claramente las distintas tendencias de dichas políticas, de acuerdo al momento en que ha predominado cada uno de los enfoques. Por ejemplo, en las décadas de los setenta y los ochenta, cuando predominó el paradigma de la SAN basado en el objetivo de aumentar la producción y/o en la importación de alimentos para asegurar la disponibilidad

nacional, se implementaron políticas bien definidas para conseguir ese objetivo. Al respecto, Pérez de Armiño (2002a:76) señala que dichas políticas estuvieron centradas en tres grandes aspectos:

- El incremento de la producción y la productividad agropecuaria. Para ello, se crearon diversas instituciones dedicadas a la investigación agropecuaria, al mismo tiempo que se crearon diversos programas para: la introducción de nuevas variedades agrícolas y el mejoramiento genético de las ya existentes, la introducción de nuevas tecnologías e insumos agrícolas, el inicio o incremento de la asistencia técnica a los productores, la mejora en los sistemas de conservación y almacenamiento de alimentos y el fortalecimiento de la infraestructura productiva, por mencionar algunos.
- La importación de alimentos. En este aspecto, los gobiernos de diversos países se centraron en la inversión de importantes obras de infraestructura portuaria, aeroportuaria y carretera, para facilitar la importación de alimentos y, por supuesto, existió la preocupación de mantener reservas de las divisas necesarias para la importación de alimentos.
- La creación de reservas de alimentos. En este aspecto, los gobierno emprendieron políticas que estuvieron encaminadas a la creación de infraestructura para el almacenamiento de los alimentos básicos, con el objeto de mantener un stock de alimentos suficiente para las épocas de escasez.

Lo anterior nos da una idea clara de la gran influencia que el concepto de SA tuvo en ese período.

Por otro lado, con el cambio de la SAN a la SAF, durante la década de los ochenta, se dio una superposición de ambos enfoques, y empezó a dominar el paradigma de SAF centrado en el problema de la accesibilidad de alimentos a nivel familia. Es así como fueron surgiendo nuevas políticas centradas en el combate a la pobreza y la disminución de la vulnerabilidad de las familias más pobres. Por ello, se desarrollaron una gran

variedad de políticas y programas que se señalan en la tabla 9, todas centradas predominantemente en los aspectos socioeconómicos.

Además, dentro del enfoque de la SAF, paralelamente a las políticas implementadas por los gobiernos, surgen con fuerza diversos movimientos y acciones —desde la iniciativa de la sociedad civil organizada—, en torno a la defensa de los derechos humanos y especialmente en el derecho a la alimentación. Dichos movimiento surgen, como una demanda para que muchos de los países que aún no reconocen dentro de sus constituciones el derecho a la alimentación, lo hagan, y para el caso de los países que han reconocido dicho derecho, lo cumplan.

Finalmente, queremos concluir enfatizando que varios autores (Drèze y Sen, 1989:3,4; Devereux (2001; UNHCR, 2000; Hadera, 2000; Perez de Armiño, 2002a:78,79) coinciden que hoy más que nunca existen suficientes razones y condiciones para dar solución al problema del hambre en el mundo: Primero, porque es un problema que causa la muerte de 40 millones de personas cada año, entre los cuales 13 millones son niños, lo cual es moralmente vergonzoso y políticamente inaceptable, además de que constituye una clara violación a los derechos humanos y, especialmente, del derecho a la alimentación. Segundo, porque existen los alimentos suficientes en el mundo para alimentar adecuadamente a todos sus habitantes, así como los avances tecnológicos y científicos para producir, almacenar y transportar los alimentos. Tercero, porque en el plano teórico y académico, las soluciones están claramente formuladas, están bien entendidas las causas y, además, se cuenta con un cúmulo de experiencias aprendidas, que en la actualidad pueden ser perfectamente aplicadas. Y cuarto, porque de acuerdo a varios estudiosos del tema y diversas declaraciones de altos funcionarios, coinciden en señalar que, lo único que falta para eliminar o mitigar el hambre es la decisión política de quienes poseen el poder en el mundo y en cada una de las naciones.

## CAPÍTULO IV

# EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO Y SU INFLUENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

En este capítulo abordamos el *desarrollo humano*, uno de los conceptos más importantes que a partir de 1990 fuera introducido por el PNUD, y que sirve actualmente de referencia para el diseño y puesta en marcha de muchos proyectos políticos, sociales y económicos de los gobiernos locales y nacionales, así como de muchas agencias internacionales. Además, es un concepto que ha recibido gran atención de parte de investigadores sociales, académicos y políticos.

Destacamos también que, desde su irrupción, el concepto de desarrollo humano ha ejercido una importante influencia en el estudio del desarrollo, pues, además de los indicadores económicos, se integraron los de esperanza de vida y educación, que en su conjunto dieron origen al Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual fue ampliamente aceptado. Una clara evidencia de su aceptación fue el surgimiento de los Informes sobre Desarrollo Humano a nivel mundial y, posteriormente, en el ámbito de muchas naciones del mundo, elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Enfatizamos que en la actualidad el IDH es utilizado como un indicador para medir y

comparar el nivel de desarrollo entre los países, e incluso el grado de desarrollo de las regiones dentro de un mismo país.

Asimismo, en este capítulo hacemos una revisión conceptual del desarrollo local como un proceso de desarrollo endógeno. A este respecto, partimos de la base de que el factor económico es fundamental, pero no suficiente, para lograr la potenciación o empoderamiento de los más pobres con vistas a garantizar la consecución de las libertades fundamentales o la eliminación de la pobreza y la inseguridad alimentaria. De acuerdo a este razonamiento, en la sección 2.4 de este mismo capítulo, titulado *La dimensión medioambiental y la economía sostenible*, abordamos la conexión que la economía debe tener con la ecología para lograr que los procesos económicos sean procesos perdurables en el tiempo —está presente la dimensión de sostenibilidad— y que no pongan en riesgo el medio ambiente y la vida del ser humano. Esta última condición es considerada en los procesos de Desarrollo Local Sostenible (DLS), donde exploramos el importante rol que juegan otras ciencias sociales para avanzar en la consecución del Desarrollo Humano Local (DHL).

En la última parte de este capítulo abordamos el tema de la globalización como un fenómeno mundial de grandes dimensiones, el cual puede tener importantes efectos positivos y/o negativos en la aplicación de políticas y programas encaminados a promover la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y el Desarrollo Humano Local (DHL).

## **1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO**

A fin de clarificar los conceptos teóricos que lo sustentan, comenzaremos con la definición del concepto de Desarrollo Humano del PNUD, que a la letra dice:

Proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse “avergonzado de aparecer en público” (PNUD, 1990, p.33)



En esta definición podemos observar que las oportunidades de los individuos pueden ser múltiples, pero seis de ellas son las más importantes, las cuales, para efectos de nuestro estudio, a partir de ahora llamaremos “categorías”: *vida prolongada y saludable, acceso a la educación, nivel de vida decente, libertad política, garantía de los derechos humanos, y el respeto a sí mismo*. A continuación haremos un análisis de los principales conceptos teóricos del desarrollo humano a partir de las seis categorías mencionadas.

Dentro del desarrollo humano subyace el concepto de la ampliación de las oportunidades. Al respecto, Sen (2000:55) explica que el desarrollo se concibe como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos; enfoque que considera la expansión de las libertades como *el fin primordial y el medio principal* del desarrollo humano. En esta investigación tuvimos presente las seis categorías ya señaladas, de las cuales las tres primeras son utilizadas para construir el IDH —como ya apuntamos. Si bien las otras tres categorías —libertad política, garantía de los derechos humanos y respeto a sí mismo— no forman parte del IDH, es necesario destacar la enorme importancia que representan para la ampliación de las oportunidades y la consecución plena de las libertades. Por ello procedemos a continuación, a describir brevemente estas tres categorías.

La *libertad política* es entendida como el ejercicio de libre expresión, la participación activa y consciente de los ciudadanos en los asuntos de su comunidad y de la vida pública, así como votar y ser votado en elecciones de cargos públicos. El PNUD, (1992:70 y 1993:52) señala que la libertad política es un elemento esencial del desarrollo humano y una condición necesaria para liberar las energías creativas de las personas, al mismo tiempo que es un objetivo y un medio para hacer progresar el desarrollo humano.

El *respeto a sí mismo* está determinado por la autoestima, la agencia personal, la identidad, la confianza y la solidaridad. De esta manera, el respeto a sí mismo juega un rol clave para el logro de un desarrollo humano armónico, y la realización de la persona como ser social que no siente vergüenza de sí misma y es capaz de integrarse

socialmente con dignidad para actuar, emprender y desarrollarse. Por lo tanto, el respeto a sí mismo refleja precisamente el concepto positivo que tiene una persona de sí misma, lo que el PNUD (2003:11) señala como la “dignidad de las personas”.

La *garantía de los derechos humanos* es una categoría fundamental para comprender los avances en el desarrollo humano de las poblaciones en general. La garantía de esos derechos se manifiesta claramente en los resultados finales de la situación en la que viven las poblaciones humanas. Así, no es difícil identificar que aquellas poblaciones que se caracterizan por la pobreza, la inseguridad alimentaria y en general carecen de accesos a los servicios básicos, son víctimas de la violación de sus derechos, que comúnmente se dividen en tres generaciones: en la primera se identifican los civiles y políticos; en la segunda, los derechos económicos, sociales y culturales y; en la tercera, los derechos ambientales, comunitarios y de los pueblos.

Además de la descripción de cada categoría, el PNUD (1995:16) enfatiza que el Desarrollo Humano “no es una medida de bienestar, ni tampoco de felicidad. Es en cambio una medida de potenciación”, que propicia las oportunidades para las futuras generaciones y se basa en el respeto al ambiente. Por su parte, Sagar y Najam (1998:250) señalan que el concepto de Desarrollo Humano abarca *la forma en la que las personas usan sus capacidades en los ámbitos en los que se desenvuelven*. Esta última concepción resalta la importancia de las capacidades y habilidades que tienen las personas en su propio medio; de suerte que es aquí donde cobra importancia agregar el término *local* al desarrollo humano. Por esta razón aparece el término Desarrollo Humano Local (DHL), en el que abundaremos más adelante.

La aparición del concepto de DHL es una prueba fehaciente de la continua evolución que ha experimentado el concepto de desarrollo humano desde su introducción en 1990. Además, es importante destacar que el PNUD (1999), basándose en algunas referencias de Haq Mahbub (fundador del Informe sobre Desarrollo Humano), pone énfasis en que este concepto abarca múltiples dimensiones, lo que significa una constante ampliación y profundización de su contenido. Entre las variadas dimensiones que lo integran, distinguimos las siguientes:

- *La productividad.* Consiste en aumentar el rendimiento por unidad de medida (toneladas de productos agropecuarios por hectáreas), mediante la aplicación de tecnologías y la participación activa de los productores en el proceso productivo. Este es un elemento esencial del desarrollo humano, que se traduce en invertir en las personas y en el logro de un ambiente macroeconómico y de mayores posibilidades para mejorar las condiciones de vida y en general el desarrollo de las naciones.
- *La equidad.* Consiste en otorgar y garantizar la igualdad de oportunidades para todos los sectores y grupos humanos. Si el desarrollo humano significa ampliar las oportunidades de la gente, ésta debe disfrutar de un equitativo acceso a ellas.
- *Sostenibilidad.* Consiste en asegurar, tanto para el presente como para el futuro, el libre y completo acceso a las oportunidades, así como potenciar todas las formas de capital social, humano, físico y ambiental.
- *Potenciación o empoderamiento (empowerment).* Significa que las personas están en capacidad de ejercer la elección de sus oportunidades por sí mismas. Esto implica que las personas puedan participar en la toma de decisiones de los proyectos y programas que tengan importantes implicaciones en sus vidas.

A su vez, la productividad, la equidad, la sostenibilidad y la potenciación o empoderamiento (que abordamos más adelante) son dimensiones que están incluidas en los procesos de Desarrollo Local Sostenible.

Finalmente, consideramos oportuno destacar que para promover la SAF y el DHL para todos, necesariamente se requiere fortalecer tres tipos de capital: humano, social y físico. A continuación hacemos una descripción de los tres.

### **1.1. Capital humano**

Se define como la acumulación de conocimiento y el desarrollo de habilidades y destrezas de las personas para la ampliación de sus oportunidades individuales. De acuerdo a esta definición, el municipio tiene una serie de importantes funciones que se

encaminan a fortalecer el capital humano en el territorio, siendo éste uno de los mayores desafíos para los gobiernos locales. Al respecto, Atria *et al.* (2003) señalan que este desafío adquiere un gran significado, ya que se trata del fortalecimiento de los actores sociales más débiles, al tiempo que se les prepara para ejercer un mayor protagonismo en todos los aspectos del ámbito territorial y la rendición de cuentas de la gestión pública en sus niveles municipales, regionales y nacionales. Entre los actores principales que se deben considerar se encuentran las mujeres pobres urbanas y rurales, así como los grupos rurales e indígenas ampliamente excluidos de los procesos de desarrollo.

## 1.2. Capital social

El capital social es un tema de gran relevancia para los objetivos de este trabajo, por lo que es importante precisarlo. Fukuyama (2003:37) refiere que el término capital social, que fue incorporado al léxico de las ciencias sociales por James Coleman en los años ochenta, alude a la capacidad de las personas de trabajar en grupo. Pero también han surgido otras definiciones en los últimos años, como las que se señalan a continuación:

Blanco (2003:32) lo define como la capacidad que existe a escala local para promover y desarrollar nexos de confianza interinstitucionales que se traduzcan en acciones concertadas y coordinadas de mutuo beneficio.

Fukuyama (2003:37) lo explica como las normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. En un sentido amplio se emplea en todas las situaciones en que la gente coopera para lograr determinados objetivos comunes, sobre la base de un conjunto de normas y valores informales compartidos.

Robison, *et al.*, (2003:57) lo definen como los sentimientos de solidaridad de una persona o un grupo hacia otra persona o grupo. Esos sentimientos pueden abarcar la admiración, el interés, la preocupación, la empatía, la consideración, el respeto, el sentido de obligación o la confianza respecto de otra persona o grupo.

Durston (2003:147) lo define como el contenido de ciertas relaciones sociales que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, y que proporciona mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo.

Ernest Gellner, citado por Fukuyama (2003:37), plantea que el capital social es aquello que permite que los individuos débiles se agrupen para defender sus intereses y se organicen en apoyo de sus necesidades colectivas.

En resumen, en los últimos años el concepto de capital social ha surgido con fuerza y ha sido tratado por una gran diversidad de autores. Al respecto, Durston (2003:149) señala que existen muchas posiciones intelectuales sobre este concepto y sobre sus implicaciones para las políticas públicas. Entre los autores se detectan diferentes posiciones respecto al capital social, en un continuo ideológico que va desde conservadores hasta progresistas:

En el extremo progresista hay una preocupación con el empoderamiento, la ciudadanía, el pluralismo y la democratización. En el extremo más conservador, el capital social se ubica en un compromiso con estructuras familiares tradicionales y en un orden moral colectivo fundado en valores tradicionales (Durston, 2003, p.149).

Siguiendo la línea de las políticas públicas, Fukuyama (2003:42) señala que la situación más difícil para abordar el capital social es la de aquellas sociedades que carecen por completo de confianza social, las cuales lamentablemente no son pocas en el mundo de hoy. En algunos casos, como Colombia, la desconfianza es el resultado del conflicto y la quiebra social. El autor agrega que, en el ex mundo comunista, el marxismo-leninismo se centró deliberadamente en tratar de minar la sociedad civil y atomizar a los individuos, de manera que no es de extrañar que el vacío de un Estado con un sistema comunista colapsado haya sido llenado por la desconfianza y el cinismo. En otras áreas, como los Balcanes, el Oriente Medio y muchas partes del África Subsahariana, el capital social ha sido minado por la explosión de conflictos armados internos en la posguerra fría. Esto último corresponde a lo que Robison, *et al.*, (2003:100) llaman capital social negativo, refiriéndose a los sentimientos de hostilidad en lugar de solidaridad, los cuales a menudo crean obstáculos para el intercambio. Estos

autores puntualizan que la hostilidad, o capital social negativo, es probablemente el impedimento más importante para lograr el desarrollo y la reducción de la pobreza.

## **2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL**

Antes de abordar el concepto de desarrollo local, consideramos oportuno hacer un breve análisis de las características más sobresalientes del modelo económico neoclásico, en la medida que nos ayudan a explicar el porqué del surgimiento del desarrollo local como un paradigma alternativo, y a entender sus particularidades y estrategias, así como la incorporación del concepto de sostenibilidad.

### **2.1. Características generales del modelo de desarrollo neoclásico**

Las versiones tradicionales de Solow (1956 y 1957) al referirse al modelo neoclásico, parten en general de postular la existencia de una función de producción de dos factores: trabajo y capital (Hounie, Pittaluga, Porcile y Scatolin, 1999:10,11). Considerando estos dos factores, Robison, *et al.*, (2003:84,86) destacan que dicho modelo ha sido reconocido por sus numerosos éxitos y en la mayoría de los casos ha demostrado ser un sistema económico más eficiente que las demás opciones, entre las que se incluyen las economías centralmente planificadas. La importancia que se le concedió a este modelo la confirma Vázquez (1992:40) cuando advierte que por décadas se aceptó que el desarrollo era sinónimo de industrialización y urbanización. En este sentido, el modelo predominante de crecimiento y de cambio estructural fue caracterizado por la existencia de empresas urbanas de producción a gran escala y producción en masa, con métodos de producción tayloristas, una alta división del trabajo y el crecimiento de los créditos al consumo.

Durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, el desarrollo exógeno constituyó el paradigma teórico predominante, en el cual el crecimiento estratégico de las políticas regionales estaba basado en la expansión de la industria a gran escala y en los centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado se difundirían, y posteriormente favorecerían el desarrollo de las regiones periféricas (Vázquez, 1992:104, Vázquez, 2000:6,7 y Garafoli, 1992:4).

Además de la industrialización a gran escala, como señala Abalos (2000:7), en la década de 1970 la transformación se manifiesta también en la vinculación del agro con el comercio exterior hasta los años ochenta; transformación que en muchos aspectos tuvo características de “capitalismo salvaje”. Estos dos hechos (industrialización y transformación del agro) marcaron el rumbo de muchas naciones del mundo, y explican por tanto las razones por las que el modelo económico aplicado estuvo centrado en el crecimiento económico, como el fin principal, y el abandono de grandes estratos de la población que no participaron de los beneficios de ese modelo económico.

Por su parte, Robison, *et al.*, (2003-84,85) señalan que el modelo económico tradicional hace hincapié en que el desarrollo y la prosperidad dependen de las oportunidades de especialización y realización de intercambios, y citan el muy conocido principio de Adam Smith —reconocido como el padre del pensamiento económico—, ilustrado con el ejemplo de los fabricantes de alfileres: un solo trabajador podía fabricar apenas un alfiler por día; pero 10 trabajadores, cada uno de ellos especializado en una etapa del proceso de fabricación de alfileres y trabajando en forma conjunta, podían producir más de 48.000 alfileres por día. Actualmente, el principio de que la especialización determina un aumento de la productividad se aplica en todo el mundo. La historia y la experiencia han dado la razón a Adam Smith: la especialización y el intercambio son necesarios para el progreso económico. Sin embargo, también la historia ha mostrado que el progreso económico no ha sido para todos, debido a que el modelo económico tradicional, en el que han predominado los postulados neoliberales, ha generado una fuerte inequidad entre los territorios de un país, entre los países y entre las personas, y a pesar del desarrollo económico, la pobreza sigue existiendo en forma persistente, incluso en los países desarrollados.

## **2.2. Evolución del concepto de desarrollo local**

De acuerdo con Robison, *et al.*, (2003:84,86), el desarrollo local surge precisamente como una respuesta a las grandes inequidades generadas por la implementación del modelo económico tradicional. En este mismo sentido, autores como Vázquez (2000:2,6), Ranis y Stewart (2002:11) y Gallicchio (2004:2) señalan que la

conceptualización del desarrollo local constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma del desarrollo exógeno, pues este último sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, razón por la cual no ha sido posible aprovechar el potencial productivo de los distintos territorios, lo que a su vez constituye una de las causas de aumento de la pobreza. En consecuencia, estos autores plantean que es necesario cambiar de los patrones de desarrollo exógeno, que dependen principalmente de las decisiones tomadas por los agentes económicos fuera del área local, a patrones de desarrollo endógeno, que están centrados en variables principalmente controladas por los agentes dentro del área local.

Por otra parte, Garafoli (1992:3) señala que los modelos de desarrollo local no son resultado sólo de la diferenciación económica, sino también de la emergencia de nuevas formas de industrialización y desarrollo como consecuencia de la crisis del “paradigma funcionalista<sup>1</sup>” del desarrollo, el cual consideró el espacio como un simple lugar donde ocurren los procesos de desarrollo. En cambio, en la reformulación de la nueva corriente del desarrollo local, agrega el autor, el territorio es visto como un factor estratégico en el sentido de que sus características específicas facilitan las oportunidades de desarrollo, y los representantes territoriales son una aglomeración de relaciones sociales que están, en gran medida, influenciadas por las características culturales del contexto local. Por tanto, éste es el lugar en donde el hombre, el mercado y los negocios establecen relaciones; es también donde se determinan las formas de la organización productiva, la capacitación para la producción, las relaciones entre negocios y medio ambiente, etc.; y donde las instituciones públicas locales intervienen para regular los esquemas de funcionamiento de la sociedad.

Asimismo, Vázquez (1992:40), Rui (1992:117) y Pecqueur y Rui (1992:17) señalan que el surgimiento del desarrollo local coincide con el rompimiento del paradigma del

---

<sup>1</sup> Blanco (2006:186) señala que el paradigma funcionalista incorpora todas las teorías basadas en la teoría económica neoclásica y en la teoría clásica de gestión. Sus principales argumentos, apoyados en justificaciones meramente económicas, son: el funcionamiento del mercado es el que explica todas las actuaciones relativas a la elaboración y presentación de diversos tipos de información, la social es una más de ellas; el objetivo de la información de tipo social es ofrecer datos útiles a los accionistas y a los mercados financieros, ya que puede influir en la valoración de las acciones, por lo tanto el usuario básico es el inversor y; la maximización de la satisfacción social se consigue a través del libre mercado.



modelo fordista a principios de la década de los setenta; época en la que surgieron importantes experiencias de desarrollo local en diferentes regiones del mundo, entre las que destacan: Silicon Valley, en USA, el corredor M4 o la ciudad científica de Ile, en Francia, los sistemas de firmas locales en Terza, Italia, o la región de Valencia, en España. Todas estas experiencias surgieron como un sistema de empresas locales y una forma de producción industrial; sistema productivo que por ser considerado exitoso, más tarde se implementó en los países en vías de desarrollo.

Al respecto, Pecqueur y Rui (1992:20,21) destacan que las experiencias citadas se sustentan en la llamada industrialización difusa, que es un fenómeno considerado como parte de la dinámica del desarrollo local. En este sistema, los factores propios del contexto local son considerados de particular importancia, pues este tipo de industrialización ha hecho posible el uso de los recursos locales para el total progreso y sin el rompimiento con los lazos históricos. Estos autores agregan que la noción de la industrialización difusa fue usada por primera vez por autores italianos.

Es importante precisar que, dado que las diversas experiencias exitosas de desarrollo local se han llevado a cabo a través de diferentes métodos y estrategias, no es posible citar alguna que represente la gran variedad de casos de desarrollo local. En gran medida, esto puede ser explicado en virtud de que cada experiencia se ha desarrollado en ámbitos que conservan particularidades muy distintas, por ejemplo, en historia, cultura, idiosincrasia, recursos disponibles, régimen político y, en general, el conjunto de factores que constituyen la estructura socioeconómica y política del contexto local. El conocimiento de cada uno de esos factores y la amplia experiencia acumulada sobre desarrollo local, hacen posible que en la actualidad se disponga de una mayor capacidad para diseñar e implementar políticas de desarrollo local con mayores posibilidades de éxito.

Ahora bien, para lograr que las políticas de desarrollo local lleven a un mayor éxito, Vázquez (1992b:167) y Garafoli (1992:5) señalan que deberían ser dirigidas hacia los siguientes objetivos:

- Crear un ambiente económico favorable para los procesos de desarrollo local.
- Promover un espíritu emprendedor a nivel local.
- Utilizar el potencial local para mejorar la producción y la productividad.
- Enfocar las acciones hacia la solución de los problemas específicos de cada economía local.
- Expandir las firmas locales más allá de la región, tanto con exportación como con inversión directa en otras regiones.
- Mantener las empresas locales dentro de un control local.
- Lograr una estructura económica y de negocios y servicios con funciones controladas en el nivel local.

El logro de esos objetivos significaría la superación de los obstáculos para que los gobiernos locales puedan tomar ventaja con la articulación de todos los actores del territorio y, al mismo tiempo, con las políticas de desarrollo del Estado y con el sistema económico nacional e internacional. Pero para que esto suceda, es importante cambiar la visión proteccionista de los gobiernos locales respecto a su relación con las políticas de desarrollo del Estado. Al respecto, Abalos (2000:7) señala que el rol del Estado no debe entenderse como el tradicional salvavidas proteccionista que no hace más que ocultar las deficiencias de competitividad, pero tampoco debe ser visto como una forma solapada de *privatizar las ganancias y socializar las pérdidas*. Más bien, debe estimular la reconversión de prácticas viciadas en las que predomina la improvisación, por prácticas donde prime la planificación y la adecuada focalización para la atención de las principales demandas y los problemas del territorio.

En resumen, el desarrollo local, o desarrollo endógeno, es visto por Vázquez (2000:5,6) bajo el supuesto de que cada territorio posee un conjunto de recursos naturales, económicos, humanos, culturales e institucionales que con frecuencia no son

explotados, y constituyen, por tanto, su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza por poseer un conjunto de factores: una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, entre otros, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. La forma de organización productiva, las estructuras familiares y tradiciones locales, la estructura social y cultural, y los códigos de conducta de la población que condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades, municipios, comarcas y regiones.

### **2.3. Estrategias de desarrollo local**

Si bien, como ya mencionamos, existen diversas formas y estrategias de desarrollo local, Vázquez (2000:17) plantea que las experiencias se sustentan primero en la definición y posteriormente en la ejecución de una estrategia de desarrollo, instrumentada a través de acciones que persiguen los objetivos de productividad y competitividad, pero también los de equidad y los relativos a la ecología. En general, existe un acuerdo sobre el tema del aumento de la productividad y de la competitividad como metas que deben orientar el proceso de cambio estructural de las economías locales. Estos objetivos se pueden alcanzar a través de caminos diferentes, que se simplifican en dos estrategias alternativas: la de “cambio radical” y la denominada de “pequeños pasos”.

*a). Estrategia de cambio radical.* La estrategia de cambio radical está formada por un conjunto de acciones, cuyo objetivo prioritario es el aumento de la competitividad (eficiencia/eficacia) del sistema productivo local, cualquiera que sea el coste en términos de empleo y de impacto ambiental.

Supone un salto tecnológico, la producción de nuevos bienes, localizaciones alternativas y, en todo caso, un cambio radical del centro de gravedad del sistema productivo de la ciudad, comarca o región, con impactos negativos, a corto y largo plazo, sobre el empleo, los sistemas de organización de la producción, el medio ambiente y la cultura local (Vázquez, 2000, p.18).

Por su parte, Sepúlveda (2001:36) señala que esta estrategia está directamente relacionada con la “Economía de bajos salarios” (*sweatshop economy*), y con frecuencia puesta en marcha en diversas regiones de países en vías de desarrollo que buscan la atracción de capitales extranjeros —conocidos como Inversiones Extranjeras Directas—, los cuales resultan en la instalación de múltiples empresas transnacionales. El autor agrega que la geografía económica mundial permite observar un variado menú de estrategias de desarrollo económico regional, en el que la economía de bajos salarios, como estrategia competitiva, está basada en los bajos costes tanto de los niveles salariales como de los impuestos que afectan a las empresas, o de otros factores productivos directos (energía) o indirectos (costes regulatorios). Por estas razones, se trata de una estrategia de “competencia por costes”. Hounie *et al.* (1999:19) también señalan que con frecuencia los salarios bajos son vistos como una variable que favorece la competitividad.

Según Keating (1998:150), los territorios que adoptan esta estrategia deciden tener un rol reactivo frente a la globalización, aceptando la “división global del trabajo” debido a que dicha estrategia encuentra su racionalidad en las ganancias de corto plazo asociadas a las inversiones extranjeras o nacionales que los gobiernos de las regiones logren atraer al territorio. Uno de los problemas de esta estrategia es que, frente a una escasa construcción o fortalecimiento institucional de los territorios, se limita a la creación de servicios de empleo con salarios muy bajos. Así, la planificación regional está orientada a la atracción de inversiones extranjeras y los intereses del sector laboral están excluidos de ella, observándose además importantes niveles de población inmigrante en situación de precariedad laboral.

Las críticas dirigidas a la economía de bajos salarios son diversas. Debido al hecho de que la estrategia no busca desarrollar activos competitivos específicos, más allá de las ventajas de coste, las regiones que la adoptan están permanentemente expuestas a ser desplazadas por otras regiones de menor coste relativo, más aún en un proceso de creciente globalización en el que siempre puede haber una región que disponga de costes laborales e impositivos (subsídios) más baratos. También se cuestiona su sostenibilidad a largo plazo, pues la estrategia se basa en el uso intensivo de los activos

existentes como infraestructura, educación, servicios públicos, etc., sin contemplar programas de reinversión hacia futuro, lo cual expone a estas regiones a caer en un círculo vicioso que opere en forma progresiva y negativa sobre todos los activos regionales. En algunos casos, estas regiones también se ven afectadas por unos altos niveles de conflictividad social, que pueden tener efectos negativos sobre la estrategia de atracción de inversiones externas y el conjunto de la economía regional (Sepúlveda, 2001:36,37).

*b). Estrategia de pequeños pasos.* Esta estrategia combina acciones que persiguen los objetivos de eficiencia y equidad a corto y largo plazo. Además, es una alternativa que da prioridad a la dimensión social y opta por utilizar el saber-hacer y la cultura tecnológica existente en el territorio; pretende dar un paso adelante en el cambio estructural a partir del tejido productivo existente, de combinar la introducción de innovaciones con el mantenimiento del empleo y de realizar las transformaciones de forma que sean asumidas, lideradas y adoptadas por la sociedad local. Ahora bien, existe el riesgo de que la economía local caiga en un modelo de economía asistida por la necesidad de apoyo público que tiene esta estrategia, con los consiguientes problemas para la continuidad del proceso de desarrollo económico (Vázquez, 2000:18). Es, entonces, una estrategia basada en la calidad de los recursos y en la economía del aprendizaje regional, como señala Sepúlveda (2001:36).

Sobre esta estrategia, Hounie *et al.* (1999:19) comentan que la nueva CEPAL incorpora al concepto de competitividad el avance técnico y también la equidad. Plantean que una mayor equidad favorece la difusión de tecnología, por cuanto genera un marco más propicio para los esfuerzos de cooperación intrafirma requeridos por las nuevas técnicas. Conjuntamente, habría aquí elementos de un círculo virtuoso, ya que los aumentos de productividad permitirían una gradual mejora en la distribución del ingreso. La relación entre mercado interno y competitividad adquiere también otras dimensiones, entendiendo que la ampliación del mercado interno, nacional y regional, derivada del crecimiento con equidad, ofrece una base insustituible para el aprendizaje tecnológico. Los autores agregan que en los casos en donde existe retroalimentación entre competitividad y equidad, se presentan los siguientes fenómenos:

- Transformación de la agricultura hacia estructuras agrarias más homogéneas y con aumentos de productividad.
- Acceso más igualitario a la propiedad por la creación de empresas pequeñas y medianas, articuladas al sistema productivo y de productividad creciente.
- Calificación de la mano de obra, universalización de la educación y mayor grado de integración social.
- Aumento del empleo asociable al dinamismo exportador.
- Incremento de la productividad y de las remuneraciones.
- Propagación de la lógica industrial.
- Redistribución del ingreso por la vía de las finanzas públicas.

Esta segunda estrategia de desarrollo local es más coherente para los gobiernos locales, debido a que ofrece mejores posibilidades para el desarrollo humano local sostenible y, por consiguiente, el cuidado y preservación del medio ambiente.

#### **2.4. La dimensión medioambiental y la economía sostenible**

Como apuntamos, además de abordar los aspectos relacionados con el desarrollo local y el desarrollo económico implementado en las pasadas décadas, consideramos importante contemplar la dimensión del medio ambiente, dada la gran relevancia que ha cobrado a partir de la década de los ochenta con el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible. Dicho concepto enfatiza la necesidad de que la actividad económica ponga especial atención en el cuidado y preservación de los recursos naturales, debido a que éstos no son infinitos. Si bien, muchos años atrás ya existía dicha preocupación, no había formado parte del discurso oficial y mucho menos de la agenda política.

Por ejemplo, Romero (1997:17,18) señala que pensadores como Thomas Robert Malthus, John Stuart Mill, William Stanley Jevons, Arthur Cecil Pigou, Harold Hotelling

y Coase se refirieron a los límites del crecimiento económico; y, especialmente los últimos cuatro, hicieron importantes aportaciones que en nuestros días son aplicadas en los principios de la economía sostenible, tales como la idea de la externalidad negativa que sirve de soporte al concepto de contaminación, o las “reglas de Hotelling” que indican cuándo debe extraerse un recurso no renovable, mostrando asimismo el sendero óptimo de extracción. Por su parte, Aguilera y Alcántara (1994:16) destacan las tres opciones planteadas por Coase (1960) para el cuidado del medio ambiente:

- Que la empresa que contamine responda por los perjuicios ocasionados.
- Que la empresa pague impuestos en función de los daños ocasionados.
- Que se aparte a la industria de los distritos residenciales.

En la literatura relacionada con el tema cabe mencionar la aparición en 1972 de dos importantes documentos: el del Club de Roma, *Los límites del crecimiento*; y el del Ecologist Magazine, *Blueprint for survival*. Pearce (1985:237) señala que estos documentos recibieron una gran atención y que generaron un importante debate sobre el sistema económico mundial y la trascendencia del cuidado del medio ambiente, debate que, sin embargo, ha sido polémico en gran parte. Asimismo, Romero (1997:15) y Aguilera y Alcántara (1994:16) señalan que el interés por los problemas ambientales y el agotamiento de recursos no se produce hasta bien entrada la década de los setenta; fijándose en inicio de la crisis del petróleo en el año 1973 como el punto crucial de máxima sensibilización hacia estos temas. Es en esas fechas cuando surge la economía ambiental. Ciertamente los elementos analíticos necesarios para su construcción se encontraban ya presentes en la literatura muchos años antes, pero la falta de presión social sobre estos asuntos les había privado de interés.

Otros dos hechos importantes en los siguientes años fueron: el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible con el Informe Brutland en 1986, y la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. Éstos dieron la pauta para que se incorporara al concepto de desarrollo sostenible la necesidad de cuidar y preservar los

recursos naturales para las generaciones presentes y futuras, y pasara a formar parte del discurso tanto de la agenda política internacional como de las naciones.

En realidad, la atención que en las últimas cuatro décadas se ha prestado al medio ambiente y los efectos que sobre éste tiene toda actividad económica, están ampliamente documentados por muchos estudiosos del tema, quienes presentan importantes evidencias de la necesidad de hacer cambios en el sistema económico vigente con el objeto de hacerlo sostenible. No obstante, aún se ignoran muchos aspectos sobre los efectos reales que la actividad económica tiene sobre los ecosistemas. Al respecto, Pearce (1985:11) sostiene que la economía ambiental no puede presentarse como una ciencia completa del medio ambiente.

Cabe mencionar que en esta investigación no pretendemos hacer un análisis detallado del tema, sino únicamente subrayar la importancia que tiene la dimensión ambiental en los procesos de DLS y dejar constancia de la relevancia del medio ambiente en los procesos de desarrollo económico, social y político de todo territorio. Por esa razón, destacamos esta dimensión en los apartados siguientes y, especialmente, en cuanto al rol que el municipio puede jugar en el ordenamiento territorial. Al respecto, Moncayo (2002:21) expresa que en la actualidad la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en las concepciones y en la práctica del desarrollo económico, es indiscutible. El consenso que ha ido emergiendo con nitidez de la multitud de foros, iniciativas, declaraciones y elaboraciones teóricas que dicha cuestión ha suscitado, es que la economía y la ecología deben complementarse para generar un nuevo paradigma de desarrollo, que supere las concepciones antropocéntricas de un crecimiento ilimitado basado en una disponibilidad infinita de recursos naturales, y tome debidamente en cuenta las complejas interrelaciones entre la actividad humana y su entorno ambiental.

El concepto de desarrollo sostenible que combina el mejoramiento cualitativo de los niveles de bienestar social en el largo plazo con el manejo adecuado de los recursos biofísicos y geoquímicos del planeta, se está imponiendo tanto en el plano teórico como en el operativo. Sobre este asunto, la CEPAL (1991) afirmó:



El desarrollo sostenible conduce hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o patrimonio que participan en el esfuerzo nacional y regional: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural (...) exige un esfuerzo sistémico, que abarca también la conducción de la política económica, la gestión de los recursos naturales, la innovación tecnológica, la participación de amplios estratos de la población, la educación, la consolidación de instituciones, la inversión y la investigación (CEPAL, 1991, p.10)

En la medida en que una de las preocupaciones centrales del desarrollo local es el uso y conservación de los recursos naturales, y considerando que éstos están localizados territorialmente, el enfoque del desarrollo sostenible le agrega la dimensión ecológica al concepto de endogeneidad del desarrollo. En este sentido, la sostenibilidad de un territorio estaría dada, por un lado, por la garantía del suministro de recursos naturales y del flujo de servicios ambientales esenciales para la supervivencia de la comunidad y, por el otro, por el adecuado aprovechamiento económico de dichos recursos. Surge aquí el enfoque biorregional para planificar y administrar la protección y el aprovechamiento del capital natural y la biodiversidad (Moncayo, 2002:24). Sobre este asunto, Durston (2003:178) agrega que la gestión participativa por parte de los habitantes y usuarios del grupo humano local de los ecosistemas locales y de sus recursos naturales puede ser clave en la preservación de éstos. Pero si no existen normas internalizadas y reforzadas por instituciones sociales comunitarias o intercomunitarias y, por otro lado, tampoco existe un control social propio del grupo que sancione las transgresiones individuales de estas normas, lo que se espera es que se produzca “la tragedia de los recursos comunes”, ya que las personas y las familias individuales compiten entre sí para maximizar su consumo de recursos naturales que no son propiedad personal de ninguna de ellas, y terminan depredándolos y debilitando los ecosistemas de los que ellas mismas forman parte.

## **2.5. Consideraciones generales del desarrollo local**

Es necesario destacar algunas consideraciones generales que nos sirvan para sentar algunas bases aplicables al presente trabajo.

La primera consideración se refiere al hecho de que el tema sobre el desarrollo local que nos interesa en esta investigación es el desarrollo local en el ámbito de los municipios. Muchos de éstos se ubican en regiones que han sido poco atendidas, por lo

tanto, son municipios que se encuentran aislados de los polos de desarrollo económico, con escasa infraestructura, y por lo general en ellos viven los sectores más pobres de la población. En este sentido, un elemento que destaca en la teoría del desarrollo local es la necesidad de considerar el propio territorio como una oportunidad de desarrollo endógeno, dadas las características particulares que cada territorio posee: económicas, sociales, culturales, físicas, etc.

La segunda consideración tiene que ver con el hecho de que no profundizamos en algunos conceptos de la literatura sobre desarrollo económico local (DEL) enfocados en la generación de polos de desarrollo industrial y empresarial, pues se trata posiblemente de un camino opuesto al desarrollo que podría generarse en las regiones más aisladas. Vázquez (2000) da cuenta de esta apreciación en la definición sobre el DEL:

Es un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno (Vázquez, 2000, p.5)

Se puede apreciar que esta definición está enfocada hacia el DEL y que al mismo tiempo conduce a la mejoría del bienestar. No obstante, son múltiples los ejemplos que dejan en claro que esa pretensión no se ha materializado en la realidad que viven los habitantes de los países en vías de desarrollo, pues el crecimiento económico en los últimos años ha generado importantes procesos de inequidad, y esa brecha entre ricos y pobres se sigue ensanchando en muchas regiones del mundo.

Otro aspecto importante a analizar en esta definición es el que corresponde a la frase: “Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural...”. En nuestra investigación es precisamente lo que buscamos: identificar cuáles son las capacidades del municipio para liderar procesos de DLS y cambios estructurales, a fin de crear entornos favorables y ampliar las oportunidades para sus habitantes. En la siguiente definición incorporamos varios de los elementos ya mencionados e incluimos otros nuevos que resumen nuestra definición de DLS en el municipio. Definimos, entonces, el DLS de la siguiente forma:

Es el proceso en el que los diversos actores locales participan activamente, desde la implementación de sistemas que generan información permanente para mantener actualizado el conocimiento de los recursos naturales, humanos y financieros disponibles en el territorio, hasta el diseño, seguimiento y evaluación que sirve de insumo para la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio y la explotación responsable, eficiente y de respeto al medio ambiente. Proceso en el que se cuenta, además, con sistemas adecuados para el reparto equitativo de utilidades y la puesta en marcha de políticas de desarrollo —educación, salud, alimentación, vivienda, ocio, equidad de género, etc.— para el fortalecimiento del capital humano y social, y la creación de un clima de confianza entre sus habitantes y actores externos al municipio, con el propósito de ampliar de manera sostenible las oportunidades.

En la anterior definición de DLS resumimos los ejes de esta investigación. Además, dadas las características de los municipios que estudiamos, sin restarles importancia, no abordaremos algunos de los conceptos<sup>2</sup> muy citados en la literatura del desarrollo económico endógeno. Así, una vez abordados los conceptos de desarrollo exógeno, desarrollo humano, desarrollo local, desarrollo económico local, desarrollo sostenible, etc., continuamos ahora con el concepto de desarrollo humano local, que incorpora elementos de aquéllos.

### **3. EL DESARROLLO HUMANO LOCAL (DHL)**

El enfoque del Desarrollo Local promovido por el PNUD (2004) parte de la necesidad de rescatar y fortalecer lo local como ámbito geográfico-institucional autónomo del desarrollo, pero debidamente vinculado con el plano nacional. Por otra parte, plantea la necesidad de incorporar a los actores sociales en el proceso de determinación, formulación e implementación de las políticas económicas locales. Estas dos proposiciones constituyen en sí mismas una corriente de animación de los procesos de desarrollo social, ausentes hasta ahora, dado que toda la responsabilidad y creatividad

---

<sup>2</sup> Entre otros, el distrito industrial, la búsqueda de capitales con grandes empresas, la acumulación de capital, los cambios e innovaciones tecnológicas como maximizadores de ganancias, las economías de aglomeración, la noción de entorno innovador, la especialización flexible, los *clusters* desde la perspectiva empresarial, la causación circular acumulativa y la flexibilidad del mercado de trabajo local.

acerca del desarrollo estaba en manos del poder central y de las élites nacionales, en cuya macro-visión nacional e internacional no había lugar para espacios menores como el municipal, pues se pensaba erróneamente que la racionalidad general era trasladable, automáticamente, a la racionalidad de los ámbitos pequeños.

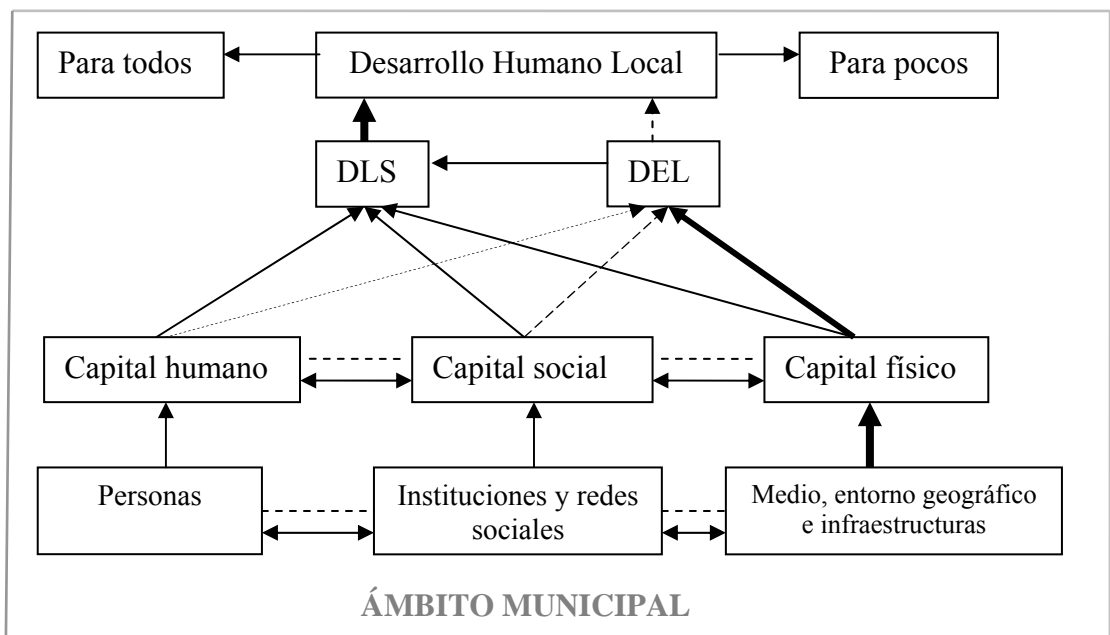
La consecuencia de ese pensamiento general es conocido: los pequeños centros de población alimentaron el crecimiento de los centros nacionales a costa de su empobrecimiento. En consecuencia, ahora se trata de romper con esta lógica, descubriendo o reconstituyendo a los actores locales capaces de asumir el progreso municipal, con base en un proyecto compartido de desarrollo que, sin dejar de tener en cuenta los parámetros nacionales e internacionales, le asigne prioridad a la respuesta local. En este sentido, el desarrollo humano es posible en el ámbito municipal si se articula estrechamente con el desarrollo local. Esto supone desatar el potencial económico municipal, rehacer las instituciones municipales e incorporar las fuerzas sociales a la "mesa" del desarrollo local; condiciones que, amparadas por el crecimiento nacional y el reajuste institucional, permitirían obtener un desempeño mayor en materia de desarrollo humano (PNUD, 2004).

Como podemos observar, uno de los elementos más importantes del concepto de DHL y, por tanto, al que se le ha prestado especial atención, es el que enfatiza la importancia de la participación de las personas en el territorio donde viven. Así, las iniciativas del PNUD que se promueven a través del Programa APPI (*Anti-Poverty Partnership Initiatives*), son una muestra de la importancia que se está dando a la participación ciudadana. El APPI es un marco programático de gestión y operación que tiene como objetivo contribuir a la implementación de los compromisos de la Cumbre del Milenio, favoreciendo la acción coordinada entre los diferentes actores de la cooperación internacional. Dentro de este programa se implementan diversas iniciativas, entre ellas, el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) y la Cooperación Descentralizada (PNUD, 2004a).

### 3.1. Modelo hipotético para lograr el desarrollo humano local

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores y con el objeto de tener una visión general de los principales elementos que debemos tener presentes en el contexto municipal, diseñamos el Esquema 8 como el “Modelo hipotético para lograr el desarrollo humano local”. Es pertinente apuntar que puede parecer un esquema muy general y tal vez demasiado simple, pero en los siguientes apartados analizamos con mayor profundidad aspectos tales como la caracterización de los actores en el territorio, los factores que determinan la intensidad de las interrelaciones, el rol que juegan los diversos actores y el propio municipio en el fortalecimiento de los tres tipos de capital (humano, social y físico), así como las posibilidades y dificultades que existen para generar y madurar procesos de DLS orientados a promover la SAF y el DHL para todos, y no únicamente para unos pocos.

Esquema 8. Modelo hipotético para lograr el Desarrollo Humano Local



Fuente: Elaboración propia.

En el esquema 8 señalamos que el territorio<sup>3</sup> dispone de tres componentes básicos, a través de los cuales se puede iniciar una trayectoria en la línea del DLS con énfasis<sup>4</sup> en la promoción del DHL. Esos tres componentes<sup>5</sup> son: las personas, las instituciones y redes sociales y, los recursos naturales y las infraestructuras; los cuales a su vez dan origen al capital humano, social<sup>6</sup> y físico respectivamente. El primer componente (las personas) constituye el centro de cualquier acción, al mismo tiempo que es el protagonista y hacedor. Destacamos que, si bien los tres componentes están siempre presentes de manera natural en el territorio, el desafío radica precisamente en lograr que a través de ellos se fortalezcan los tres tipos de capital, de manera que se pueda avanzar en la trayectoria presentada en el Esquema 8. Nuestro análisis se sustenta en que si se opta por la trayectoria del DLS, es posible romper con el círculo vicioso del bajo desarrollo humano (la pobreza) representado en la premisa: “La escasez de capital humano, social y físico no permite el desarrollo humano, y a su vez el bajo desarrollo humano no permite el fortalecimiento de los tres tipos de capital”.

En el esquema mostramos que las tres formas de capital pueden fortalecerse a través de dos trayectorias: el Desarrollo Local Sostenible (DLS) y el Desarrollo Económico Local (DEL). Por ello, es importante analizar cuál es la más deseable y segura en términos de sostenibilidad. A continuación hacemos un análisis simultáneo de las dos trayectorias.

Nos centramos en el ámbito municipal y partimos de la premisa de que el municipio dispone de tres componentes básicos (personas; instituciones y redes sociales; y medio, entorno geográfico e infraestructuras), los cuales están sujetos a cambios continuos,

---

<sup>3</sup> Aquí y en diferentes partes del trabajo utilizamos frecuentemente el término territorio para referirnos a los límites geográficos del municipio, pero cuidando al mismo tiempo que su utilización dé cabida no sólo a las autoridades oficiales que gobiernan el territorio, sino también a todos los demás actores que cohabitan en él (personas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones oficiales, empresas privadas, etc.), e incluso a aquellos actores que no habitan en él (entidades subnacionales superiores, del nivel nacional e internacional) pero que tienen importante influencia en la toma de decisiones sobre las acciones o programas que se emprenden en ese ámbito geográfico.

<sup>4</sup> Se especifica que el énfasis descansa en el desarrollo humano, porque con frecuencia muchos de los procesos de desarrollo local están fuertemente dirigidos al desarrollo económico como el fin principal. No es el caso en la presente investigación.

<sup>5</sup> En este esquema se utiliza el término componente para referirse a las personas, las instituciones y redes sociales, y el medio, entorno geográfico e infraestructuras.

<sup>6</sup> El capital social se construye a través de las relaciones que se establecen entre las instituciones existentes y las personas, es decir, no depende únicamente de las primeras.

tanto internos como externos al municipio. Esto significa que los procesos de DLS son dinámicos, debido a que permanentemente se generan fuertes interrelaciones entre los tres componentes, dando como resultado el fortalecimiento del capital humano, social y físico —*flechas hacia arriba y en un sólo sentido*—. Al mismo tiempo, en la trayectoria del DLS, los tres tipos de capital están fuertemente interrelacionados, retroalimentándose mutuamente —*flechas continuas de doble sentido*—. Siguiendo la trayectoria del DLS, las tres formas de capital convergen en un mismo punto —*flechas continuas de un sólo sentido*— y con un sólo objetivo: conseguir el Desarrollo Humano Local para todos. Esta trayectoria es analizada más adelante, donde exploramos con detalle los diversos factores que pueden facilitar o dificultar el logro del desarrollo humano a través del DLS, así como los retos que hay que superar para fortalecer los tres componentes y los tres tipos de capital. En general, de lo que se trata es de que las personas menos favorecidas social y económicamente puedan gozar de las libertades fundamentales, así como de más y mejores opciones para desarrollar sus capacidades en el contexto de la unidad territorial que nos ocupa.

Continuando con el esquema, cuando se ha decidido por la trayectoria del DEL, las interrelaciones que se dan entre los tres componentes básicos no siempre son fuertes, sino que muchas veces son débiles —*líneas discontinuas*— o no existen, con la consiguiente situación de escasa solidaridad<sup>7</sup> y cooperación. Esta situación puede traer como consecuencia que los tres tipos de capital no se fortalezcan de manera simultánea, o se fortalezca sólo uno y los otros queden postergados del desarrollo; situación que puede favorecer a una parte de la población y sectorizar los beneficios. Subrayamos que en esta trayectoria, por lo general, existe una fuerte relación —*flecha más gruesa en un sólo sentido*— con el componente de los recursos naturales, el entorno geográfico y las infraestructuras del territorio; por tal motivo, el mayor interés está puesto en fortalecer

---

<sup>7</sup> Este es un término que utilizamos en diferentes momentos del estudio, por ello, consideramos que es importante señalar cual es su definición. De acuerdo a García (2000:65), el principio de solidaridad puede ser definido como el vínculo que une a los hombres y pueblos, de modo que el bienestar de unos determine el de los otros; también puede ser definido como el compartir más allá de relaciones estrictas de justicia. Además, es entendido como un elemento que se incorpora a una nueva ética social capaz de generar conductas, derecho público y hasta prescripciones constitucionales que legitimen derechos y amparos, y una democracia fiscal que permita realizar transferencias entre sectores —vía grabar ganancias extraordinarias para generar subsidios— que financien el derecho a la inclusión, la promoción del empleo, la salud, la educación, etc., de los ciudadanos que aún permanecen excluidos del los beneficios del desarrollo.

el capital físico y el desarrollo económico, que efectivamente puede traducirse en Desarrollo Humano, pero sólo para unos pocos.

Existen muchos ejemplos en diferentes regiones del mundo que han tenido éxito en cuanto al crecimiento económico<sup>8</sup>, el aumento del PIB promedio, las mejoras de infraestructura, etc., pero con frecuencia ese desarrollo ha sido a costa de una gran inequidad. En ese modelo de desarrollo, generalmente las familias más pobres quedan fuera del proceso y no participan de los beneficios obtenidos de la fuerte explotación de los recursos naturales y de sus infraestructuras. Esa característica es la que particularmente hace esta trayectoria distinta a la del DLS, entre otras características que las diferencian.

En el Esquema 8, podemos observar que los tres tipos de capital no siempre tienen la misma importancia. Enfatizamos que, en el caso de la trayectoria del DLS, tanto el capital humano, como el físico y el social son igualmente importantes para conseguir el desarrollo humano —*flechas continuas en dirección al DLS*—. Sin embargo, en la trayectoria del DEL, los tres tipos de capital no tienen el mismo nivel de importancia: se le da mayor relevancia al capital físico —*una flecha continua y más gruesa*—, pues lo que más interesa es el crecimiento económico y la acumulación de capital, otorgándosele menor relevancia al capital humano y social —*flechas discontinuas*.

El esquema deja en claro que el DEL, tal y como habitualmente es definido, no está centrado en las personas, por lo que el fortalecimiento del capital humano y social puede quedar en segundo plano. Si bien, como ya mencionamos, con el DEL es posible alcanzar el desarrollo humano, el problema radica en que se alcanza únicamente para unos pocos, los cuales, en muchos casos ni siquiera habitan en el territorio. Persisten, entonces, fuertes desigualdades, pues no todos participan de los beneficios de la explotación de los recursos del territorio donde viven.

En el modelo de DEL con frecuencia se producen dos situaciones muy peligrosas: por un lado, se incrementan las inequidades entre las personas y entre los territorios; y,

---

<sup>8</sup> La definición de “desarrollo” presente en las resoluciones de las Naciones Unidas en las décadas de los sesenta y setenta, estuvo limitada simplemente a la capacidad de los países para generar altas tasas de crecimiento económico sostenido (PNUD, 2001).



por el otro, la explotación de los recursos naturales es insostenible por cuanto se llega a su depredación y destrucción. Sobre este asunto es interesante acudir a la reflexión de Sagar y Najam (1998:263), cuando dicen que, en el caso de los países que sostienen su economía a costa de convertir sus fuentes naturales en ingresos [como es el caso de algunos países en América Latina], habría que preguntarse: ¿Hasta qué punto el desarrollo humano puede ser visto como un logro? y ¿es éste realmente sostenible? Al respecto, existen evidencias de los problemas medioambientales y de insostenibilidad que genera<sup>9</sup>.

Los hallazgos de insostenibilidad del sistema muestran que muchos de los países menos desarrollados han elegido (o mejor dicho, se les ha impuesto) el camino de explotar de manera irracional sus recursos naturales para convertirlo en “progreso económico”. Sin embargo, en el futuro será difícil seguir implementando ese modelo de desarrollo, por lo que se tendrán que hacer importantes esfuerzos no sólo para no seguir devastando los recursos, sino para recuperar ambientes degradados, preservar los existentes y hacer una adecuada explotación en la que toda la población participe de los beneficios.

En esta investigación tratamos de demostrar que es posible elegir otra trayectoria por la que se transite de manera más segura y se logre que cada territorio en su ámbito municipal pueda hacer una mejor explotación de sus recursos a través de la concertación de todos sus actores, es decir, la trayectoria del DLS. Desde nuestra visión, el DLS es un modelo holístico que establece acciones para fortalecer el capital humano, social y físico disponible en el territorio, al mismo tiempo que considera a la persona el centro del desarrollo. Finalmente, en el esquema 9 destacamos que dentro de los procesos de DLS está incluido el DEL, razón por la cual este último no debe actuar de forma aislada, sino estar al servicio de las personas y no a la inversa. Como sugiere Sen

---

<sup>9</sup> Al respecto, George (1993:62,64) advierte que una evaluación de la FAO de 1980 mostraba que la deforestación anual en los trópicos era de 11,4 millones de hectáreas, pero estudios más recientes calculan que el mundo está perdiendo 20,4 millones de hectáreas de bosque tropical al año; un 79% más de lo que calculaba la FAO. Por ejemplo, Brasil, India, Indonesia, México y Nigeria están entre los ocho máximos deudores y están también entre los diez primeros deforestadores, y una alta proporción de los recursos obtenidos a través de la explotación irracional de los bosques es destinada al pago de la deuda externa. Jacobs (1996:93) lo reafirma al señalar que en la última década la transferencia de recursos desde las naciones pobres a las ricas bajo la presión de la demanda desigual, se ha exacerbado por la expansión de la deuda exterior. El millón de millones de dólares (un billón) que las naciones del Sur deben a los bancos y a los gobiernos del Norte, es ahora responsable de gran parte de los ejemplos más dañinos de degradación medioambiental.

(1999), se trata entonces de lograr el desarrollo humano [para todos], en donde éste es visto como el medio y el fin último.

De esta forma, desarrollo sostenible, desarrollo económico, desarrollo local y desarrollo humano son conceptos que en ningún momento pueden estar separados, pues como ya señalamos, estos conceptos aportan importantes elementos para dirigir las acciones bajo el principio de que “el ser humano es el centro del desarrollo” (PNUD, 2000:30). Este enfoque es precisamente el que manejamos en nuestra investigación al explorar las capacidades y limitaciones del municipio, y al constatar cómo a través del DLS es posible avanzar hacia el ordenamiento territorial y hacia una explotación eficiente y responsable de los recursos naturales, y, en general, de los recursos del territorio.

#### **4. POBREZA, CONTEXTO LOCAL Y DESARROLLO HUMANO**

En los siguientes párrafos abordamos el tema de la pobreza, así como su incidencia en el contexto local, con el propósito de tener un acercamiento de las posibilidades que existen para la ampliación las oportunidades y la consecución del DHL. Por ello, en este apartado hacemos un análisis en el que incluimos elementos de las distintas ciencias sociales, para entender mejor la pobreza y los factores que siguen influyendo en su perpetuación y, por consiguiente, la persistencia de la inseguridad alimentaria y el bajo desarrollo humano.

##### **4.1. La pobreza como una limitación para promover el DHL**

La pobreza es un fenómeno social de grandes dimensiones y representa en la actualidad un serio problema, por un lado, debido a la situación en que vive una gran proporción<sup>10</sup> de seres humanos y, por el otro, porque representa una amenaza para la estabilidad mundial y, especialmente, para muchos países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, la pobreza es el principal obstáculo para avanzar en procesos de empoderamiento y en el desarrollo de las capacidades de las personas que habitan en las regiones marginadas, por lo cual es una fuerte limitación para lograr la SAF y el DHL. A continuación

---

<sup>10</sup> Los datos estadísticos relacionados con la pobreza se abordan con detalle en el capítulo V.

analizamos este fenómeno social (la pobreza) con el objeto de identificar las posibilidades y las dificultades para avanzar en la implementación de procesos de DLS con énfasis en la SAF y el DHL.

Considerando la complejidad del tema, iniciamos su abordaje con la definición de pobreza tanto en términos absolutos como relativos. En términos absolutos, generalmente se utilizan indicadores económicos como los ingresos. Es el caso de la definición que utiliza el BM, que define como pobres a las personas que ganan menos de un dólar por día. En esta perspectiva, Dieterlen (2003:31) expresa que los pobres absolutos son seres humanos con graves carencias, que luchan por vivir en un ambiente de circunstancias miserables y degradadas, casi más allá de lo que puede concebir el más sofisticado poder de imaginación. Comparados con aquellos afortunados que viven en los países desarrollados, los que viven en los países pobres tienen una tasa de mortalidad ocho veces mayor, una expectativa de vida un tercio más baja y una tasa de analfabetismo 70% mayor. Uno de cada dos miembros de la población se encuentra por debajo de los niveles de nutrición aceptables, y millones de niños pequeños consumen menos proteínas de las que necesitan para su desarrollo óptimo.

Considerando el objetivo del trabajo, abundamos más en la definición de pobreza desde una perspectiva más amplia y no únicamente medida por el ingreso, debido a que la definición del BM no es útil para explicar a fondo este problema. Es importante señalar, no obstante, que este último criterio es ampliamente utilizado por muchas agencias internacionales y gobiernos de todo el mundo, y a través de él se toman decisiones para las inversiones en proyectos o programas encaminados a disminuir la intensidad de la pobreza. Dicho lo anterior, el análisis estará centrado en entender la existencia de la pobreza como un fenómeno social y no meramente económico.

Respecto a la pobreza relativa, Solé (2002:ix) señala que la pobreza es definida de acuerdo al entorno que rodea a las personas o grupos sociales; también puede determinarse a partir de indicadores cuantitativos como el nivel de gastos inferior al promedio de una población; y está relacionada estrechamente con el problema de la desigualdad. En este sentido, la pobreza se define de acuerdo a la cantidad de bienes materiales y de servicios que algunas personas poseen en relación a un estándar. Por

ejemplo, las personas podrán tener ingresos suficientes para comer o pagar la renta, pero esos ingresos son más bajos que el ingreso promedio de la población donde viven.

Por ejemplo, Dubois (2000:428) la define como la situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad. Sin embargo, al mismo tiempo el autor reconoce que no resulta fácil deducir un concepto único de pobreza que tenga validez universal. Esto es debido a que cada sociedad tiene sus propias percepciones de acuerdo a las características del contexto social y económico, así como los objetivos en torno a los que se organiza. Finalmente, Dubois señala que dentro de la gran variedad de contenidos que pueden estar inmersos en el concepto de pobreza se puede extraer el más común, el cual hace referencia a determinadas privaciones o carencias que cuando las padecen las personas ponen en peligro su dignidad. En este sentido, una manera de definir la pobreza es utilizando los límites que cada sociedad o colectivo humano considera inadmisibles o insoportables para una persona. Este concepto es definido por Sen (2000:132) como la privación relativa que puede influir en la privación total en el ámbito de las capacidades. Se requiere, entonces, alcanzar los límites que se han definido (ingresos, canasta básica, necesidades básicas, etc.) en una determinada sociedad, para alcanzar (lo que Sen llama) los funcionamientos sociales, tales como aparecer en público sin sentirse avergonzado<sup>11</sup>.

Uno de los conceptos sobre la pobreza que ha tenido una mayor influencia tanto en el ámbito académico como político es el de Sen (2000:114), en cuanto a que la pobreza debe ser considerada como la privación de las capacidades básicas, es decir, de las libertades fundamentales<sup>12</sup> de que disfruta una persona y el tipo de vida que tiene razones para valorar. En este sentido, en la presente investigación examinamos las posibilidades que tiene el gobierno local para lograr que las personas más pobres tengan acceso a esas libertades fundamentales y, a través de ellas, se pueda potenciar la

---

<sup>11</sup> Esta consideración se refiere por ejemplo, a que en el medio rural una persona no se siente avergonzada de aparecer en público si solo dispone de una vestimenta relativamente modesta, o le es posible participar en la vida de la comunidad sin poseer teléfono, televisión o auto. Pero estos requisitos aumentan, cuando las personas viven en zonas con mayor desarrollo donde el conjunto de bienes requeridos es mayor, y si no se alcanzan no puede lograr los adecuados funcionamientos sociales.

<sup>12</sup> Son las oportunidades económicas, las libertades políticas, los servicios sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. Cada una de estas libertades contribuyen a mejorar la capacidad de una persona. (Sen, 2000:27)

ampliación de otras oportunidades. Es importante señalar que somos conscientes de lo difícil y complicado que es para las personas que han permanecido excluidas del desarrollo ampliar sus oportunidades, pues son muchos los factores que influyen para que la pobreza continúe persistiendo como fenómeno social.

Respecto a la existencia y persistencia de la pobreza, existen muchas interpretaciones que en ocasiones las explican de manera parcial o sesgada y de acuerdo a intereses particulares. Lo cierto es que el fenómeno de la pobreza es una expresión o producto de un conjunto de hechos históricos, de relaciones entre las clases dominantes y dominadas, y de estructuras sociales, políticas y económicas, entre otros factores. De suerte que con el objeto de entender mejor la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional, a continuación hacemos un análisis de sus causas desde cuatro perspectivas: cultural, situacional, estructural y fatalista.

#### ***4.1.1. Perspectiva cultural***

Existen corrientes teóricas que justifican el planteamiento de que en gran medida la pobreza se perpetúa porque se ha generado lo que Lewis (1965) describió como “cultura de la pobreza”. No obstante, Valentine (1970:62) señala que las conclusiones de Lewis tienen importantes dificultades y que son semejantes a lo que en la literatura sociológica se llama “cultura de las clases bajas”. En este sentido, Cela (1999:7) señala que las teorías que tratan de explicar la pobreza desde la cultura han sido criticadas por culpar a los pobres de su propia desgracia. Por su parte, Fernández (1994:328) apunta que desde la perspectiva de la psicología, la sociología y la antropología, éste es un tema aún conflictivo y polémico. Con todo, el autor agrega que a pesar de las críticas o lo polémico del tema es importante explorar cuáles son las características que identifican a las personas que viven en la “cultura de la pobreza”.

Algunos autores como Díaz (1994:22), Fernández (1994:328,329) y Valentine (1970:70) hacen referencia a la obra de Lewis, quien plantea que las personas que viven en la pobreza se identifican por poseer características particulares. Más adelante describimos estas últimas cuando hacemos la caracterización de los actores.

Queremos enfatizar que no compartimos totalmente esta perspectiva en el sentido de que las características que particularmente se les han asignado a los pobres, en gran medida responden a una estigmatización que los culpabiliza y responsabiliza de la situación en la que viven, cuando en realidad la pobreza responde básicamente a otros factores. Por ejemplo, Fernández (1994:333,334), hace mención a las distintas críticas sobre las explicaciones *individualistas* que focalizan la responsabilidad de la pobreza sobre la conducta de los pobres, o la explicación denominada *actitud-liberal conservadora*, que remite la causa de la pobreza a que los pobres no se esfuerzan lo suficiente para salir de su situación. Respecto a este tipo de explicaciones que han existido en muchas sociedades, Morell (2002:120) señala que los liberales ingleses centraban su crítica en que los laboralmente excluidos eran incapaces de adaptarse a las transformaciones sociales, y constituían una carga para la sociedad con la consiguiente disminución del nivel de bienestar de los ciudadanos honorables y trabajadores.

Por su parte, Solé (2002:x) señala que es común que en las sociedades capitalistas exista la idea de que los pobres son culpables de su propia situación, al tiempo que se trata de evitar que la responsabilidad recaiga en el propio sistema. Asimismo, Cela (1999:3) hace énfasis en que la expresión simbólica es un elemento ligado universalmente a la cultura, ya que cuando se habla de cultura al mismo tiempo se hace referencia a significados socialmente compartidos por un grupo y expresados simbólicamente. Este conjunto de símbolos que expresa sus relaciones tiende a ser una estructura coherente y constituye un elemento importante para expresar la identidad del grupo, en este caso de los más pobres.

Desde esa perspectiva, entendemos que de acuerdo al medio en el que se desarrollen las personas, y conforme a sus vivencias pasadas y presentes, se crean determinadas construcciones cognitivas a través de las cuales se percibe el mundo. Así, si las vivencias transcurren en un medio caracterizado por la falta de recursos, la inaccesibilidad a una buena alimentación, a la salud, a la educación, etc., la visión del mundo será totalmente distinta de aquellas personas que se desarrollan en un ambiente caracterizado por la abundancia. Entonces, es comprensible que, como señala Cela (1999:3), las condiciones materiales de pobreza determinen la aparición de un tipo de

cultura que tiende a su auto reproducción y, que por lo tanto, todo esfuerzo por eliminar la pobreza debe tener en cuenta esta subcultura.

#### ***4.1.2. Perspectiva situacional***

Por su parte, los estudiosos de este tema y quienes rechazan la existencia de la cultura de la pobreza adoptan una postura “situacional”, focalizando el origen de la pobreza en el estatus social de los pobres y su ubicación en la estructura social, es decir, en las condiciones sociomateriales de existencia y en las características socioestructurales de la sociedad, y no en los propios sujetos pobres, de tal forma que no se culpabiliza abiertamente a la víctima de su propia situación (Fernández, 1994:332). Esta perspectiva abunda en que las causas son estructurales, atribuyendo la responsabilidad de la pobreza a las fuerzas sociales y económicas (Sánchez, 2001:7). En este mismo sentido Iturrioz, citado por Fernández (1994:333,334), le llama *actitud realista-crítica*, la cual destaca que la sociedad es injusta y la riqueza está mal distribuida. Este criterio es confirmado por Robison, *et al.*, (2003:81), quienes señalan que una de las características de los pobres es que no tienen puntos de coincidencia con la gente de posición acomodada. Con demasiada frecuencia los pobres y los ricos asisten a distintas escuelas, viven en lugares separados, comen apartados unos de otros, practican sus cultos en momentos y lugares diferentes, contraen matrimonio con personas de su misma condición y reciben atención médica en lugares distintos. La frecuente segregación de los pobres del resto de la sociedad les recuerda que son diferentes.

Otro hecho que confirma lo anterior es lo que advierte Fernández (1994) sobre la aceptación generalizada de que los pobres sufren mayor riesgo de enfermedad que los individuos que pertenecen a familias materialmente favorecidas, y explica la “ley del inversamente proporcional” referente a la salud y la atención sanitaria de la siguiente forma:

Cuanta más necesidad de atención sanitaria tiene un individuo, o un grupo social, menor es su acceso real a una atención sanitaria de calidad. Cuanto más grave es la enfermedad de una persona menos asistida o tratamiento médico tiene, y cuanto más terminal es un paciente menos atención cualificada recibe de parte del sector sanitario (Fernández , 1994, p. 325)

Además, los pobres no sólo padecen diferencias en la atención por parte de los sistemas oficiales de salud, sino también tienen importantes desventajas en cuanto al contexto general en el que cohabitan. Viven en condiciones de hacinamiento y en viviendas precarias, no cuentan con sistemas adecuados para la eliminación de excretas, carecen de servicios básicos como agua potable y electrificación. Viven en ambientes deteriorados ecológicamente, están más expuestos a actos de violencia, no cuentan con empleos seguros, carecen de tecnologías adecuadas para la producción, no son sujetos de crédito, etc. Esas y muchas otras condiciones que podrían ser añadidas impiden que las personas puedan desarrollar todas sus potencialidades humanas.

Siguiendo el caso de la salud, San Martín y Pastor (1998) señalan que el papel que juegan los comportamientos humanos en los procesos de salud-enfermedad no es casual, sino consecuencia de los riesgos producidos por la sociedad y la estructura económica social. Así, los autores confirman la perspectiva situacional y agregan que la pobreza puede mirarse como un círculo vicioso donde el que es pobre enferma más fácil, se cura con más dificultad, no produce igual y, por lo tanto, sigue siendo pobre por carecer de oportunidades y servicios básicos para un buen desarrollo humano.

Para finalizar, consideramos que la siguiente expresión de Lois (1986) resume la perspectiva situacional de la pobreza:

Cualquier análisis elemental permite detectar que los pobres son «los desposeídos» de este mundo, «los empobrecidos» y «oprimidos», las «grandes mayorías explotadas», los «expoliados y marginados que viven en tierra extraña», los «humillados por los privilegiados», los «sistemática y legalmente despojados de su ser de hombre», las «víctimas de la injusticia institucionalizada», el «producto o subproducto del sistema económico social imperante y sus mecanismos opresores» (p. 176).

### ***4.1.3. Perspectiva relacional***

Por otra parte, Fernández (1994:332) señala que, ni la perspectiva cultural ni la situacional pueden explicar el fenómeno de la pobreza. Por ello, dicho autor formula una perspectiva relacional: los pobres y la pobreza surgen de la interacción dinámica entre pobre y ricos. Es la interacción social entre los que nacen y viven en la pobreza y los ricos donde se estigmatiza a los miembros de los estratos más bajos de la sociedad.



Entonces, la persistencia de la pobreza no puede atribuirse única y exclusivamente a causas internas (perspectiva cultural) ni externas (perspectiva situacional), pues en los procesos de interacción social en muchas ocasiones los pobres participan independientemente de su propia voluntad.

Sobre esto último pueden citarse diferentes ejemplos. Uno de ellos, que sucede con frecuencia, está relacionado con el trabajo: muchas personas no obtienen el trabajo al que aspiran, sino aquel que les permite obtener ingresos para no perecer y sufragar sólo gastos indispensables. El sistema educativo es otro ejemplo: la educación en sus diferentes niveles es impuesta, independientemente de las aspiraciones o deseos de las personas. Por otro lado, el sistema de partidos y el mismo sistema político establecen relaciones de control de los ciudadanos, sobre la base de ejercer el poder que les fue conferido por esos mismos ciudadanos, por lo cual se dan relaciones totalmente desiguales entre pobres y ricos o “poderosos”, tanto en el ámbito político como en el económico.

En ese sentido, las relaciones desiguales —en un contexto donde los aspectos culturales y la estructura social son también determinantes— limitan las oportunidades y aíslan a los que menos tienen. Además, esta condición permite que, como señala Gendreau (2001:3), ser pobre es vivir en un estado permanente de aislamiento e inseguridad que tiende a perpetuarse con el tiempo y se manifiesta por la continua carencia de alimentos, falta de acceso a la educación y a la salud, empleos precarios y viviendas inadecuadas, entre otras condiciones.

#### ***4.1.4. Perspectiva fatalista***

Además de las anteriores explicaciones sobre la existencia de la pobreza sustentadas en las perspectivas cultural, situacional y relacional, aquélla también puede ser analizada desde la perspectiva fatalista, la cual se centra en la casualidad o el destino, esto es, en la aceptación de que los sucesos pasados, presentes y futuros han sido, son y serán inevitables, y por lo tanto las personas los aceptan como su destino sin intentar modificarlos. Sobre esta perspectiva, Morell, (2002:125) manifiesta que bajo la idea de un destino inevitable se sustenta toda la estructura de la desigualdad y en la que los pobres aceptan que su bienestar no depende de su propio esfuerzo, sino de la voluntad

del “señor”. Del hecho real que revela que 90% de las personas que vive en pobreza nace en países pobres, la perspectiva fatalista deduce que la pobreza está determinada por la “casualidad”.

Pese a la realidad de los argumentos anteriores, esta perspectiva no aporta elementos que sirvan para comprender mejor las causas de la pobreza o para poner en marcha acciones tendentes al mejoramiento de la situación de los pobres. Razón por la que, en los siguientes apartados, recurrimos a las primeras tres perspectivas que aportan importantes elementos para entender las causas y los factores que siguen reproduciendo la pobreza.

#### ***4.1.5. Comentarios finales sobre la pobreza***

En el apartado anterior analizamos el fenómeno de la pobreza desde diferentes perspectivas, empero, desde nuestro punto de vista, ninguna de ellas por sí sola puede explicar satisfactoriamente las causas de la pobreza, sino, más bien, cada una aporta elementos que resultan complementarios para entenderla como un fenómeno social determinado por múltiples causas. Así, abordar la pobreza desde esas cuatro perspectivas, nos permitió estar en mejor posición para profundizar en el conocimiento de las interrelaciones que se han ido construyendo históricamente y que actualmente se siguen fortaleciendo entre la diversidad de actores de la sociedad.

Como ya analizamos, la forma en que la pobreza es percibida puede ser muy diferente en las diversas perspectivas. Solé (2002:x) plantea que es el resultado de un conjunto de valores, normas e ideas que se adaptan a los requerimientos del sistema económico. Así, las medidas adoptadas en la lucha contra la pobreza son coherentes y no contradictorias con las propias necesidades del proceso de acumulación de capital. Esto es, medidas encaminadas a convertir la pobreza en un elemento funcional para el sistema o, cuando menos, evitar que se convierta en un elemento disfuncional que dificulte el proceso de desarrollo económico y social.

Por su parte, Fernández (1994:337) señala que en la sociedad occidental los pobres y la pobreza son necesarios y útiles para la sociedad por razones económicas, sociales, culturales y políticas, y por lo tanto no parece existir demasiado interés por cambiar esta

situación. Agrega que da la impresión de que más que tratar de remediar la situación, el objetivo es justificar que se está trabajando para disminuir la pobreza, sin embargo, en la realidad esto no sucede. El autor lo confirma cuando cita a Rawls, quien advierte que el orden social puede ser justificado ante todos, y en particular ante los menos favorecidos.

Otros autores sostienen que muchas acciones y políticas están encaminadas a legitimar el sistema político y, por consiguiente, a los políticos en el poder, y junto con ello legitimar el discurso sobre la pobreza. Según Habermas, citado por Fernández (1994:23), por legitimación o legitimidad se entiende el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento; orden político que es internalizado por los individuos, y legitimándose él, también legitima, voluntaria o involuntariamente, la mente y la conducta de los individuos. Lo que se pretende es legitimar un discurso político-lingüístico de combate a la pobreza, de tal forma que el público consuma ese discurso; el que se concrete o no en la realidad es una cuestión secundaria.

De acuerdo con lo anterior, queda claro que uno de los mayores retos será superar el discurso político y avanzar hacia el desarrollo y puesta en marcha de prácticas eficaces y eficientes que conviertan ese discurso en resultados tangibles, como la disminución de la pobreza, el aumento de oportunidades y el desarrollo humano en los entornos donde históricamente los más pobres han permanecido marginados tanto en el ámbito social, como económico y político. En este sentido, consideramos que para lograr esos resultados se hace necesario contar con herramientas que nos permitan conocer con mayor exactitud cuáles son las condiciones que prevalecen en el contexto municipal.

## **4.2. Análisis de las características de los actores en contextos de pobreza**

De acuerdo a lo anterior, consideramos oportuno desarrollar un marco teórico que nos permita identificar cuáles son las fuerzas que determinan las fortalezas y cuáles las que determinan las limitaciones en el contexto municipal, para que el gobierno local genere procesos de DLS y promueva la SAF y el DHL. Para tal efecto, introducimos dos categorías de análisis: las características de los actores y los factores que determinan el

nivel de sus interrelaciones. Tratamos de constatar, entonces, cómo ambas influyen en la persistencia de la pobreza, en la inseguridad alimentaria y en el bajo nivel de desarrollo humano. La lógica del presente marco teórico descansa en el supuesto de que si se dispone de una mayor precisión en el conocimiento de las características de los actores y de los factores que determinan el nivel de sus interrelaciones, el gobierno local tendrá mayores posibilidades de emprender acciones más eficaces y eficientes en la promoción de la SAF y el DHL dentro del marco de los procesos de DLS a escala municipal.

Además, para estructurar mejor nuestro marco teórico diseñamos el Esquema 9, el cual muestra el lugar que ocupa en el territorio cada uno de los actores: personas, familia, comunidad y municipio (P-F-C-M). Y para profundizar en el conocimiento de las características de cada uno de los actores nos apoyamos en ciencias como la economía, la psicología, la sociología, la antropología y la política. En dicho esquema, partimos del supuesto de que los procesos de DLS no pueden estar sustentados únicamente en el desarrollo económico<sup>13</sup>, pues dichos procesos se encuentran determinados por múltiples factores, para cuya explicación es imprescindible recurrir a herramientas que ofrecen las ciencias ya mencionadas.

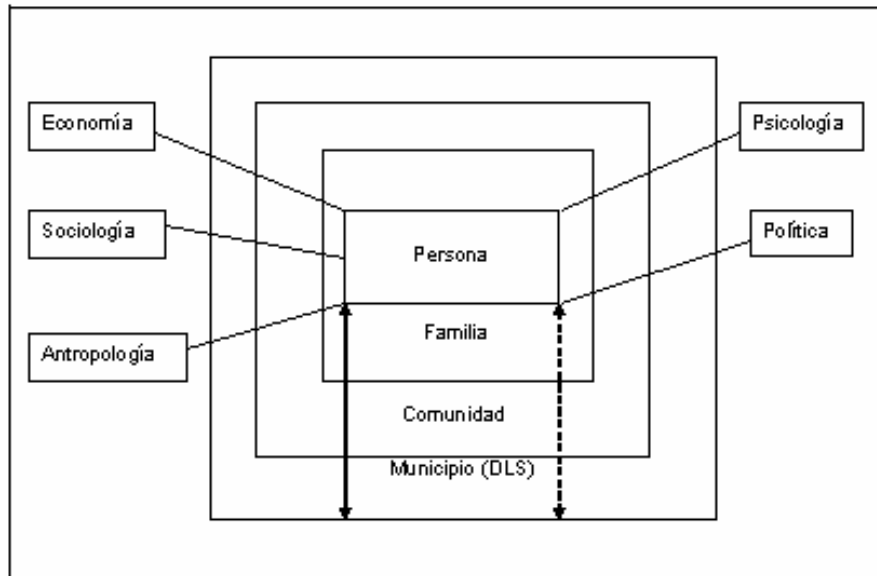
Partiendo del centro del diagrama, iniciamos nuestro análisis con el actor más básico y al mismo tiempo el más complejo, ya que todas las interrelaciones que se dan en cualquier nivel de la sociedad demandan su presencia: *la persona*. Ésta es el principal actor y, por lo tanto, es el centro de interés en este análisis, en el entendido de que toda acción que se emprenda tiene como fin último ampliar sus oportunidades. Así, para poder avanzar tanto en el terreno teórico como en la praxis, es necesario hacer un

---

<sup>13</sup> En el apartado 2.2 Evolución del concepto desarrollo local se exponen los principales paradigmas que han predominado y el papel que la economía ha jugado en torno al desarrollo local, destacando que algunas de esas ideas han sido puestas en práctica junto con un discurso que vende la idea del progreso y la felicidad para todos. Con todo, queda muy claro que esa promesa no se ha hecho una realidad para las mayorías, ya que el crecimiento económico no ha podido disminuir la pobreza en grandes regiones del mundo. Por el contrario, la brecha entre ricos y pobres ha ido en aumento; situación que se evidencia en las grandes desigualdades sociales, económicas y políticas que existen actualmente entre países ricos y pobres, y dentro de los países entre las élites y las clases más pobres. Por consiguiente, es evidente el fracaso de la economía frente al combate a la pobreza, la cual sigue siendo un problema lacerante en todo el mundo.

análisis de las características que poseen las personas, las cuales consideramos el *insumo principal* para el logro del *principal objetivo*: su bienestar.

Esquema 9. Características de los actores en el contexto municipal



Fuente: Elaboración propia.

A continuación mostramos el análisis sobre la caracterización de los actores de la cadena Persona-Familia-Comunidad-Municipio. En una segunda parte, estudiamos los factores más importantes que determinan el nivel de las interrelaciones entre estos actores y que influyen en los procesos de DLS y la ampliación de las oportunidades. Con esto tratamos de constatar que para lograr procesos exitosos de DLS, es preciso identificar y fortalecer los diversos insumos (tangibles e intangibles) necesarios y su calidad, a fin de que las autoridades locales puedan promover con éxito la SAF y el DHL.

Consideramos pertinente señalar que cuando hablamos de la calidad de los insumos tangibles e intangibles disponibles en el territorio, estamos haciendo referencia a las características que posee cada uno de los actores P-F-C-M en el ámbito municipal. De tal forma que la principal aspiración de conocer tales características es lograr que las negativas, vistas como debilidades del territorio, sean modificadas y convertidas a fortalezas. De esta forma, se podría lograr —como señalan Doyal y Gough

(1991:170)— el establecimiento de un orden donde existan las precondiciones sociales<sup>14</sup> para satisfacer las necesidades de la población, así como alcanzar el objetivo final, que consiste en la participación crítica para elegir la forma de vida que las personas deseen, dicho de otra manera, que las personas participen en la toma de decisiones de las políticas, acciones o proyectos que se implementen en sus comunidades.

Además, en este punto pretendemos profundizar en las características de los diferentes actores ya mencionados, a fin de poder identificar la calidad de los insumos tangibles e intangibles existentes en el territorio y, en base a ello, valorar las debilidades así como las capacidades disponibles y necesarias para avanzar en el fortalecimiento del capital humano, social y físico, a fin de que se amplíen las oportunidades, las libertades fundamentales y en general el desarrollo humano.

#### ***4.2.1. La persona como actor principal en los procesos de DLS***

En principio, consideramos importante abordar la definición de persona e individuo, tomando en cuenta que con frecuencia ambos términos son utilizados como sinónimos.

Entre los conceptos de individuo y persona, para los fines de esta investigación decidimos adoptar el de *persona*, debido a que en la sociología este concepto se refiere al rol que cumple el ser humano en la sociedad. Precisado lo anterior, queda claro que partimos de la necesidad de conocer al sujeto (persona), quien al mismo tiempo es el centro de la implementación de procesos de DLS con énfasis en el desarrollo humano. Tratamos de clarificar cuáles son las características que predominan en las personas que viven en contextos de pobreza —que ya mencionamos en la perspectiva cultural—, y cómo dichas características determinan fuertemente las construcciones mentales y los patrones de conducta, que a su vez definen el rol pasivo o activo que las personas juegan en los diferentes niveles de la sociedad: la familia, el barrio, la comunidad, el municipio, etc.

De acuerdo con lo anterior, en las sociedades inmersas en la pobreza las personas tienen importantes limitaciones de acceso a las libertades fundamentales; situación que

---

<sup>14</sup> Según Doyal y Gough (1991:170), las precondiciones sociales son el cumplimiento de los derechos civiles, políticos y sociales.

asegura la perpetuación de la pobreza y conforma un estilo de vida propio de las personas excluidas. De los autores<sup>15</sup> Valentine (1970:70), Palladito (1992:2), Díaz (1994:22), Fernández (1994:67,79,323,324), Bandura (1999:21) y Dieterlen (2003:14) tomamos la siguiente caracterización de las personas pobres:

- a) Construyen un estilo de vida centrado en sentimientos de desesperanza e improbabilidad de alcanzar los objetivos establecidos en términos de los valores legitimados de la sociedad establecida. Predominan los sentimientos de resignación, fatalismo, apatía, pasividad, inferioridad, agresividad, temor, suspicacia y machismo.
- b) Sienten que la sociedad es injusta, y que los ricos no harían nada por ellos. Se encuentran por lo general en una posición subordinada en la estructura social y en la carencia de control sobre el medio ambiente físico y sociocultural donde subsisten.
- c) Comparten sus valores con gente de su mismo contexto social, manteniendo los lazos históricos familiares y de manera transcultural, y se han acomodado a la cultura de la pobreza.
- d) Adaptan sus relaciones a su situación sociomaterial marginal y de miseria. Por consiguiente, las condiciones de miseria se mantienen de manera transgeneracional, es decir, la pobreza se auto perpetúa de generación en generación.
- e) Manifiestan sus condiciones deficitarias no sólo en el aspecto físico y económico, sino también en la pobreza cultural.
- f) Nacen y crecen en ambientes inhóspitos para su desarrollo. En este contexto, se destacan las aspiraciones bajas, la ruptura de relaciones familiares, y el maltrato y abuso de los menores que, además, tienen que incorporarse al trabajo. Esta

---

<sup>15</sup> Si bien, la lista de características fueron tomadas de estos autores, esto no significa que cada uno de ellos acepte la existencia de la cultura de la pobreza y dé por hecho que los pobres son como aquí se caracterizan, ya que en algunos casos citan lo que otros autores han expresado sobre los pobres.

situación conforma un ambiente en el que existen altos niveles de desconfianza social.

- g) Conservan actitudes de distanciamiento, ignorancia, falta de intereses, y se encuentran desvinculados e indiferentes respecto a la política, la conciencia de clase, la identidad étnica y la identificación nacional.
- h) Muestran una falta de integración efectiva en las principales instituciones de la sociedad, por lo que con frecuencia permanecen fuera de las redes sociales, sin tener iniciativa y con una participación sociocomunitaria pobre, carecen de un comportamiento exploratorio y de un interés político y tienen actitudes negativas hacia casi todo. Por ello, habitualmente no están afiliados a los sindicatos ni a los partidos políticos.
- i) Poseen una baja autoestima y baja autoeficacia y, por consiguiente, baja confianza en sí mismos. Por ello, conforman estructuras mentales y psicológicas que los llevan a ver el mundo de una forma limitada.
- j) Tienen escaso acceso o de mala calidad a satisfactores básicos adecuados, tales como vivienda, alimentación, salud, sanidad, educación y recreación. Razón por la que permanentemente se encuentran en alto riesgo de enfermar, y por lo tanto son presa de enfermedades que podrían ser evitables, de manera que muchas personas mueren o quedan condenadas a padecer las secuelas durante toda su vida.
- k) Adoptan conductas tendentes a la defensa de lo poco que tienen y con frecuencia compiten por los recursos de propiedad común que terminan depredando. Esto se resume en la actitud de aprovecharse de las situaciones que se les presentan para sobrevivir.
- l) Aceptan con relativa frecuencia que la pobreza es inevitable, desarrollando conductas de impotencia y desesperanza ante la situación que viven. Por ello, se sienten determinados y arrastrados por el sistema social, sin poder hacer nada para controlar su destino y son incapaces de elegir lo que más les conviene.



- m) Desconocen o no tienen una conciencia clara respecto del sistema político y socioeconómico que los mantiene en un permanente control externo, por lo que se sienten alineados, indefensos y con falta de control predictivo; por ende, no pueden formarse una idea clara y optimista de su transcurrir vital.

Tal como precisamos cuando abordamos la perspectiva cultural de la pobreza, no compartimos la idea de que a los pobres se les responsabilice completamente de la situación en la que viven, pues desde nuestro particular punto de vista, la causa de la perpetuación de la pobreza está en las estructuras sociales, económicas y políticas, mientras que esas manifestaciones o rasgos culturales de los pobres son simple consecuencia de esa situación. Las causas están en las estructuras, no en la subcultura de la pobreza (que es una mera manifestación, un síntoma, pero no la causa).

Estamos conscientes de que existen múltiples factores que históricamente han influido y siguen influyendo en la persistencia de la pobreza en la que viven numerosos grupos humanos. Y aun cuando esa diversidad de factores —descritos en cada una de las perspectivas de la pobreza— es responsable de fomentar un contexto propicio que mantiene las características referidas y conforma un sistema de incubación y producción de personas con estados mentales como los descritos, eso no significa que las personas pobres estén imposibilitadas para salir adelante y cambiar la situación en la que viven. Al respecto, Palladino (1992:2) y Bandura (1999:21) advierten que es posible que los pobres puedan cambiar los *mecanismos de agencia personal* (como los llama Bandura, 1999:20) y la situación de su baja autoestima si se trabaja con ellos de manera sistemática. La autoestima es entendida como la confianza, la valoración y el respeto a sí mismo, así como el respeto a los demás y el tener armonía y paz propia (Palladino, 1992:1). Por su parte, Rawls, citado por Dieterlen (2003), expresa lo siguiente:

Podemos definir el respeto propio [o la autoestima], en dos aspectos. En primer lugar, incluye el sentimiento de una persona de su propio valor, su firme convicción de que su concepción del bien, su proyecto de vida, vale la pena de ser llevado a cabo. Y, en segundo lugar, el respeto propio implica una confianza en la propia capacidad, en la medida que ello depende del propio poder, de realizar las propias intenciones. Cuando creemos que nuestros proyectos son de poco valor no podemos proseguirlos con placer ni disfrutar su ejecución. Atormentados por el fracaso y por la falta de confianza en nosotros mismos, tampoco podemos llevar adelante nuestros esfuerzos (p. 42)

Por otro lado, un concepto que coincide con lo que Rawls llama autoestima, es el que Bandura (1999:21) define como autoeficacia, la cual refiere como la percepción que las personas tienen sobre sus propias capacidades para organizar y ejecutar los cursos de acción requeridos para manejar situaciones futuras; las creencias de eficiencia influyen sobre el modo de pensar, sentir, motivarse y actuar de las personas.

La autonomía es otro concepto que está íntimamente relacionado con los conceptos de autoestima y autoeficacia. Según Doyal y Gough (1991:59), la autonomía es considerada como una capacidad básica para expresar individualmente y de manera coherente las metas y las estrategias, de acuerdo a los intereses y a los intentos que las personas realizan para llevarlos a la práctica dentro de las actividades en las que están involucradas. Se destaca que la autonomía de las personas puede ser ayudada o impedida y está influenciada fuertemente por tres variables: el nivel de entendimiento, la capacidad psicológica y las oportunidades disponibles. Doyal y Gough (1991:76) agregan que en la autonomía de las personas están presentes dos tipos de libertades: la libertad de agencia y la libertad política. Más aún, explorando la unión entre autonomía y libertad, muchos escritores de la tradición liberal argumentan que ambas deberían ser vistas como la ausencia de restricciones.

Si bien en la realidad la autonomía de las personas está limitada por la restricción de las libertades, varios autores señalan que es posible salir de ese estado, y pasar a un estado superior en donde las personas se sientan revaloradas y, por consiguiente, con mayor autoestima, autoeficacia y autonomía. A continuación presentamos algunas propuestas que han sido señaladas como formas posibles para avanzar en la consecución del desarrollo humano y, por consiguiente, salir del contexto de pobreza:

- Bandura (1999:21,22) explica que existen cuatro formas fundamentales para desarrollar una fuerte sensación de eficacia. *Las experiencias de dominio*, relacionadas con las experiencias de éxito que fortalecen la sensación de eficacia. *Las experiencias vicarias* mostradas por los modelos sociales; por ejemplo, observar que personas similares a uno mismo alcanzan el éxito tras esfuerzos perseverantes, aumenta la creencia del observador con relación a que

él también posee la capacidad para lograrlo<sup>16</sup>. *La persuasión social* es otro modo de fortalecer la creencia relacionada con la capacidad; las personas a quienes se persuade verbalmente de que poseen las capacidades para dominar determinadas actividades, tienden a movilizar sus esfuerzos y sostenerlos durante más tiempo que cuando dudan de sí mismas y piensan en sus deficiencias personales ante los problemas. *La reducción del estrés*, es una forma a través de la cual se pueden alterar las creencias de eficacia disminuyendo el estado permanente de estrés, así como las proclividades emocionales negativas y corregir las falsas interpretaciones producto de un estado frenético.

- Fernández (1994:79) señala que por medio de la psicología comunitaria se pueden estudiar los factores psicosociales, y se pueden obtener importantes elementos para desarrollar, fomentar y mantener el control y el poder que los individuos pueden ejercer sobre su ambiente individual y social. De esta forma, es posible solucionar los problemas que afectan sus vidas y lograr cambios positivos en su contexto y en la estructura social. Fernández agrega que la psicología comunitaria hace énfasis en tres premisas: a) La autogestión de los sujetos que constituyen su área de estudio, esto es, el investigador y el investigado se influyen mutuamente; b) El centro del poder está en la comunidad; y c) La unidad entre teoría y praxis.
  
- Ander-Egg (1990) señala que no se requieren grandes inversiones para implementar procesos de desarrollo —basta con acudir a las diferentes experiencias desarrolladas en muchas partes del mundo a través de las cuales se busca la liberación de los pobres—, pues existen distintas alternativas, entre las que se encuentran las siguientes: Investigación-Acción participativa, Encuesta participativa, Auto-investigación, Ciencia social participante, Encuesta

---

<sup>16</sup> En América Latina, esta herramienta es ampliamente utilizada a través de la metodología denominada “de campesino a campesino” que consiste en el intercambio de experiencias de campesinos que han sido exitosos con otros campesinos que están tratando de hacer trabajos similares. En el caso del proyecto “Desarrollo sustentable para la seguridad alimentaria” desarrollado en Motul, Yucatán, México, las experiencias vicarias han sido un elemento principal para que muchos campesinos, al conocer las experiencias de campesinos en similares condiciones, puedan convencerse de que ellos también pueden ser capaces de mejorar sus condiciones de vida y por tanto participar en las decisiones de cambio en su propio entorno.

concientizadora, Ciencia del pueblo, Ciencia proletaria, Investigación militante, Autodiagnóstico. Todas ellas tienen como principal objetivo aumentar la participación de los más pobres.

- Durston (2003:177) destaca la importancia de la investigación participativa y el autodiagnóstico como práctica que aumenta la capacidad de análisis entre los miembros de la comunidad y el fortalecimiento de su pensamiento prospectivo y estratégico como comunidad. Agrega que esta práctica mejora la capacidad de los más pobres para elaborar propuestas de acción más realistas, lo que a su vez fortalece la capacidad colectiva de gestionar los recursos tangibles e intangibles de la comunidad. Un diagnóstico genuinamente participativo es, en esta óptica, un primer paso en un proceso de empoderamiento y de acumulación de las diferentes capacidades colectivas que constituyen el capital social comunitario.
  
- Lois (1986:63,68,96), en su obra *Teología de la liberación: Opción por los pobres*, se refiere a esta corriente surgida en la década de los sesenta por parte de teólogos latinoamericanos, quienes colocan a los pobres (ausentes en la historia) en el centro de la escena en la sociedad y en la Iglesia latinoamericana. Así, Lois expone que los pobres, las clases populares, las razas despreciadas, las culturas marginadas, son las fuerzas transformadoras de la historia, el sujeto de la praxis de liberación. Esta corriente parte del compromiso práctico de abolir la actual situación de injusticia y construir una nueva sociedad. En concreto, en la teología de la liberación se considera que solidarizarse con el oprimido es la forma más concreta de ser cristiano, porque la pobreza es la herida más dolorosa y sangrienta de toda la historia de la humanidad. En consecuencia, se destaca la necesidad de una participación más activa y consciente de los explotados en contra de sus opresores, con el objeto de lograr su verdadera libertad para alcanzar una vida más humana y más digna.
  
- Paulo Freire (1988:54,55) desarrolló un proceso educativo totalmente basado en el entorno, de manera que el proceso de enseñanza-aprendizaje implique entender la realidad en la que se vive. El famoso ejemplo que él mismo propone

es la frase: “Eva vio una uva”, que cualquier estudiante puede leer. Según Freire, el estudiante necesita conocer el sentido real de lo que lee, situar a Eva en su contexto social, descubrir quién produjo la uva y quién pudo beneficiarse de este trabajo. En sus obras *Pedagogía del oprimido*, *La educación como práctica de la libertad* y *Acción cultural para la libertad*, Freire plantea que los que oprimen, los violentos y los tiranos suelen ser siempre los mismos, es decir, aquellos que además de tener el poder sociopolítico poseen el sociomaterial. Partiendo de esos supuestos básicos, el objetivo de la educación es fomentar y conseguir la *libertad* a través de un proceso de *concientización* crítica de los oprimidos. Entendida ésta como el proceso mediante el cual los seres humanos participan críticamente en un acto transformador.

Las anteriores propuestas, que en algunos casos podrían ser consideradas corrientes de pensamiento, dejan en claro que los procesos educativos son fundamentales para conseguir el desarrollo humano. En estos procesos se considera indispensable el involucramiento de los pobres, a los cuales se les proporcionen las herramientas necesarias para el aprendizaje y la reflexión: sobre su propio entorno, sobre su forma de vida y sobre las posibilidades que existen para salir de la pobreza. Reflexión que les permita valorar sus recursos, su cultura y su identidad, y al mismo tiempo les genere actitudes de defensa y cuidado de su territorio. Se trata, entonces, de emprender acciones para que los más pobres puedan alcanzar sus libertades fundamentales en el sentido que las expresa Sen (1999). Por su parte, Nickson (2001:4) señala que algunos estudios recientes en América Latina sugieren que una mayor educación no solamente incrementaría substancialmente las tasas de crecimiento económico, sino que también reduciría el nivel extremadamente alto de desigualdad de ingresos en la región.

Por último, tratamos de dejar en claro que las anteriores propuestas metodológicas están enfocadas a lograr la ampliación de las libertades. Pero para alcanzar dicho objetivo, es necesario establecer cambios a escala personal respecto al concepto que los pobres tienen de su propia persona (autoestima y autoeficacia), pues de lo contrario “ninguna semilla que sea sembrada en terrenos infértiles podrá crecer, desarrollarse y dar los frutos por todos esperados”. De suerte que la máxima aspiración es el aumento

de la autoestima y la autoeficacia para llegar a lo que Doyal y Gough (1991:63) llaman niveles mínimos de autonomía, los cuales conllevan la acción permanente de las personas para participar en los asuntos de sus comunidades a través del tiempo. Según Doyal y Gough, las personas que disponen de autonomía presentan las siguientes características:

- Tienen la capacidad intelectual para formular propósitos de acuerdo a sus convicciones comunes sobre una determinada forma de vida.
- Tienen la suficiente confianza para actuar y participar en una forma de vida en la que establecen metas a alcanzar.
- Poseen capacidad para diseñar y formular propuestas de manera consistente a sus objetivos y creencias, y hablan con otros acerca de ello.
- Perciben que las acciones han sido realizadas por ellos y no por otros.
- Tienen capacidad para entender de manera empírica las restricciones de los logros de sus acciones.
- Muestran competencias para apropiarse responsablemente de sus proyectos y llevarlos a cabo por ellos mismos.

Finalmente, establecer un cambio en la caracterización de las personas que viven en contextos de pobreza sería una de las principales metas de los procesos de DLS, ya que esto es fundamental para que las personas interioricen los retos, hagan propios los proyectos que se desarrollan en su territorio —su pequeña patria que es el municipio— y gocen de las libertades fundamentales.

#### ***4.2.2. La familia***

El segundo actor del contexto municipal es la familia. Ésta, dado que se trata de una construcción sociocultural, ha presentado y presenta diferentes características a lo largo

de la historia<sup>17</sup> y en diferentes contextos geográficos o culturales, por lo que difícilmente puede darse una definición unívoca de la misma. Hay que advertir que la mayoría de las definiciones dadas se centran en un modelo de familiar nuclear (encabezada por un adulto de cada sexo), tradicional en la cultura occidental, por lo que no reflejan adecuadamente la diversidad de pautas de agrupación familiar que han existido y existen: relaciones basadas en la poligamia, uniones temporales, familias de hecho (sin matrimonio formal), familias encabezadas por personas del mismo sexo (legales en algunos países), etc. .

Centrándonos en el modelo de familia tradicionalmente mayoritario, en occidente así como en América Latina, quizá la definición más genérica es la que la contempla como un grupo social caracterizado por una residencia común, cooperación económica y reproducción. Una concreción algo mayor la ofrecen Jary y Jary (2000:206), al definirla como un grupo de personas relacionadas por parentesco o lazos cercanos, en el que los adultos asumen la responsabilidad para el cuidado y educación de sus hijos naturales o adoptados. En este sentido, Fulcher y Scout (1999:356) entienden que incluye al menos dos adultos de ambos sexos, quienes mantienen relaciones sexuales aprobadas por la sociedad y tienen uno o más hijos, propios o adaptados. De forma similar, Stephens (1963:8) entiende que la familia es un arreglo social basado en el contrato matrimonial, lo que incluye el reconocimiento de derechos y deberes paternos, una residencia común para el esposo, la esposa y los hijos, y unas obligaciones económicas recíprocas entre el esposo y la esposa.

Por otro lado, cabe hablar además de dos categorías de familias: la familia extendida y la familia nuclear. La primera se refiere a un grupo integrado por tres generaciones de personas (hijos, padres y abuelos, e incluso tíos y tías) que viven bajo el mismo techo. La segunda, usualmente está constituida por dos generaciones, los padres y los hijos (Bernard, 1970:591; Fulcher y Scout, 1999:356; Jary y Jary, 2000:206; y Stephens, 1963:2). Según Fulcher y Scout (1999:356), de las anteriores categorías se pueden desprender dos subcategorías de familias: la familia de origen y la familia de destino. La primera es aquella dentro de la cual las personas nacieron. La

---

<sup>17</sup> Así, por ejemplo, Fulcher y Scout (1999:352), analizan diversas teorías sobre el desarrollo de la familia a lo largo de diferentes etapas históricas, como la etapa pre-industrial, la sociedad industrial, el desarrollo del capitalismo, etc.

segunda se compone por personas que han sido miembros de al menos dos familias nucleares: nacieron en la familia de origen, pero crecieron en otra.

Un tercer tipo de unidad familiar es la familia monoparental, en la que los hijos viven sólo con el padre o con la madre, el cual o la cual está en situación de soltería, viudez o divorcio. Aunque en esta investigación no profundizamos sobre este tipo de familia en particular, es importante tener presente que esta situación a menudo conlleva unos menores niveles de ingresos per cápita y de bienestar socioeconómico, todo lo cual dificulta la consecución del desarrollo humano.

Hecha la descripción anterior, destacamos que la familia como actor en la cadena P-F-C-M es la más importante institución social y la que más invierte en el capital humano. Dicho de otra manera, es en el seno de la familia en donde las personas reciben atención en alimentación, salud, vivienda, educación, vestido y en general los satisfactores básicos y necesarios para el desarrollo de sus capacidades. De esta forma, como señala Bernard (1970:405), la familia tiene un profundo impacto social y psicológico en los años tempranos del desarrollo de los niños así como en los subsecuentes. Por ejemplo, los patrones de conducta presentes en la familia son adquiridos durante la infancia, y sólo son superados con grandes dificultades y algunas veces con traumas. La conducta del adolescente es afectada por el funcionamiento familiar y, por lo general, en su etapa de adulto puede liberarse de la misma, pero esto dependerá de la habilidad o inhabilidad personal.

Por su parte, Gordon (1969:42) identifica dos papeles fundamentales que la familia juega en los individuos. En primer lugar, provee un ambiente emocional, un clima de calidez, afecto, confort, amor y aceptación; es decir, conforma una red interpersonal en la cual el niño crece y se desarrolla. En segundo lugar, la familia mediante su particular forma de vida funciona como un punto de anclaje; es intermediaria, maestra e intérprete de la cultura de los hijos. Es, por tanto, una agencia cultural que pasa conductas de los miembros adultos a los hijos; en otras palabras, es la responsable de salvaguardar la cultura y transmitir los valores y creencias de generación a generación. Gordon (1969:42) agrega que, por ejemplo, cuando un niño de cuatro años de edad ve la televisión y pregunta a su madre: ¿por qué el hombre malo siempre está vestido de negro y tiene



bigotes? o cuando el niño ve la diferencia de la casa donde vive respecto a la casa donde viven otros niños en mejor condición económica y pregunta: ¿por qué nuestra casa no es como la de esos otros niños?, o cuando pregunta: ¿por qué hay gente pobre y gente rica?, dependiendo de las explicaciones que reciba de manera cotidiana por parte de los miembros de la familia, el niño configura su particular interpretación del mundo.

Lo anterior muestra la importancia y la necesidad de crear un ambiente familiar armonioso donde los hijos puedan recibir consejos de los padres. Sin embargo, el ambiente dependerá en gran medida de diversos factores como el nivel de educación de los padres, la edad, la disponibilidad de empleo y el nivel de ingreso, la posesión de diversos bienes materiales como vivienda, terreno, ganado, etc. Asimismo, también son importantes los niveles de relaciones que la familia establezca con sus familiares, con otras familias de la comunidad, así como con otras instituciones internas y externas.

Visto de esa manera, el ambiente o contexto familiar en el que crece y se desarrolla cada persona es el espacio que determina la formación de valores, los comportamientos y en general las estructuras mentales de las personas. Por ello, puede esperarse que si las personas se desarrollan y habitan en un contexto caracterizado por las carencias sociomateriales, se generen comportamientos y sentimientos negativos que son un obstáculo para avanzar en procesos de DLS. Por el contrario, si las personas crecen y se desarrollan en un contexto donde las oportunidades son amplias, esperaríamos que tengan un comportamiento y sentimientos positivos que, obviamente, facilitarían los procesos de DLS y la promoción de la SAF y el DHL .

Rodríguez y Rodríguez (s/f) señalan que el carácter de la institución familiar es muy complejo puesto que son múltiples los elementos, factores, redes y relaciones, de naturaleza desigual, que la configuran, reforman, transforman y vuelven a configurar en el contexto de la sociedad en que se encuentra emplazada. Argumentan que probablemente el rasgo más característico en el análisis de la familia, es aquel que muestra, por un lado, la escasa autonomía de que dispone dicha institución y, por el otro, su limitación y dependencia respecto a las prácticas que transcurren en la realidad social. De manera que la evolución del proceder económico y social se vincula sistemáticamente con el seno de la familia. Resulta fácil, entonces, detectar cómo los

cambios en el sistema social general revierten dialéctica y mecánicamente la estructura y las funciones de la familia, reflejando así su dependencia. Estos autores plantean que es creíble que la familia haya sido y siga siendo una de las formas sociales más sujeta a los cambios —y refractaria, al mismo tiempo, por su insigne función en el área emocional que no termina de adaptarse al paradigma y proceder de la sociedad mercantil— a causa de los efectos que recibe del contexto social en que se encuentra.

Considerando a la familia como una entidad dependiente de la realidad social, es fácil entender que en un entorno de pobreza las familias dependen de la estructura social, como consecuencia de la opresión que caracteriza ese entorno. El informe del PNUD (2006) señala que la opresión que se vive en la pobreza resta oportunidad a las personas para alcanzar el desarrollo humano. En este sentido, es comprensible que la falta de oportunidades para las familias y sus miembros sea causa de que se encuentren en condiciones de exclusión social. De acuerdo a La Parra y Tortosa (2002:55), el término exclusión social se entiende como el conjunto de procesos estructurales, pautas ideológicas y culturales, tendencias sociales y mecanismos que producen el empobrecimiento personal o colectivo. Exclusión que se manifiesta en una desigualdad extrema por la falta de acceso a bienes y servicios como educación, alimentación, salud, empleo, y en general a los medios necesarios para conseguir un nivel de vida decente. Existen además otros factores desfavorables como la discriminación, la concentración geográfica de la inversión productiva y de las asignaciones presupuestales, y en general una estructura social de privilegios.

Por otra parte, la familia tiene una enorme influencia en el desarrollo de cada persona, ya que ésta es marcada con el sello del cariño o el desamor que percibe de sus padres, por el buen o mal trato, por el sentimiento de ser capaz o incapaz, por las posibilidades de desarrollo o estancamiento de sus potencialidades humanas, por su percepción de ser útil o inútil dentro de la sociedad. De esta manera, la familia es la primera institución social que transforma y da forma a cada persona, y dentro de sus escasas posibilidades hace grandes<sup>18</sup> inversiones en sus miembros. Sin embargo,

---

<sup>18</sup> El término “Grandes inversiones” se refiere a que las familias con escasos recursos invierten todo, y en ese sentido es grande, en muchos casos como se puede apreciar en diversos estudios sobre el sistema de sustento, las familias hacen importantes esfuerzos y sacrifican incluso aspectos como la alimentación para la educación de sus hijos.

habitualmente éstas no resultan suficientes para satisfacer plenamente las necesidades de educación que requieren todos sus integrantes.

Continuando con la caracterización de los actores, las familias que viven en un contexto determinado por la pobreza y la vulnerabilidad, presentan las siguientes características:

- a) Tienen escaso acceso a la educación, y en general los padres y sus hijos poseen escasa preparación; de tal manera que en muchos casos uno o los dos progenitores son analfabetos.
- b) Viven en casas inapropiadas, generalmente construidas de materiales que les hace vulnerables a fenómenos naturales como inundaciones o huracanes; además, son viviendas pequeñas, por lo que conviven en condiciones de hacinamiento.
- c) Tienen escaso acceso a servicios básicos como electricidad, agua potable, drenaje y saneamiento.
- d) Tienen serias dificultades para mantener la integración familiar; condición que se agrava a veces por la presencia de alcoholismo, drogadicción y otros vicios.
- e) Obtienen bajos ingresos económicos debido a que generalmente sus miembros poseen escasa preparación técnica o académica, y con frecuencia no disponen de empleo seguro y permanente.
- f) Tienen escaso acceso a activos físicos como tierra, herramientas para la producción, ganado, maquinaria agrícola, etc.
- g) Tienen escasas posibilidades de acceder a créditos o a programas de ahorro.
- h) Carecen de espacios recreativos familiares y, por consiguiente, no gozan de programas que les permitan fortalecer la integración familiar.

- i) Tienen una escasa participación en los asuntos sociales, económicos y políticos de su comunidad.

En la situación en la que se encuentran las familias pobres, resulta difícil imaginar que puedan lograrse personas bien preparadas para participar activamente en los procesos de DLS. En muchos casos, aún más desafortunados, las personas se desarrollan en un contexto de desintegración familiar cuyas interrelaciones las dejarán marcadas.

Por su parte, Sunkel (2003:315) observa que los jóvenes que pertenecen a hogares pobres se integran muy temprano al mercado de trabajo para aportar ingresos a sus hogares, con lo que abandonan sus estudios. Como consecuencia, sólo tienen acceso a malos empleos, de baja productividad y bajos salarios. A su vez, la misma falta de educación actúa como una barrera infranqueable para la movilidad ocupacional, asegurando la pobreza futura. De este modo se realiza el proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza. Asimismo, el autor agrega que la baja escolaridad de los sectores pobres está fuertemente influenciada por el "clima educacional del hogar", que a su vez está determinado por el promedio de años de escolaridad de los padres. Por otro lado, señala que de acuerdo a estudios del BM, el 60% del rendimiento diferencial obedece a factores extraescolares y, en primer lugar, al clima educacional del hogar. Además, otros estudios recientes comprueban que el nivel social del vecindario o barrio también puede tener importantes efectos en el rezago escolar y en la inactividad juvenil en relación a los estudios.

Lo anterior muestra la importancia que la familia tiene en la inversión y la construcción del capital humano, así como las serias limitaciones de las familias en los entornos de pobreza para poder cumplir con sus funciones. Es indudable que en estos contextos existe una clara disfuncionalidad de la familia. En consecuencia, es necesario que las funciones de la familia sean apoyadas y en muchos casos suplidas necesariamente por la intervención de la comunidad, del municipio y de los ámbitos superiores de gobierno. Las instituciones públicas, a través de políticas sociales, pueden entonces contribuir a fortalecer el desarrollo humano, precisamente incidiendo en aquellos aspectos en los que las familias tengan menos capacidades. En este sentido,

para que las familias y especialmente las que viven en un contexto de pobreza sean atendidas oportuna y eficientemente, es necesario que tanto el municipio como el gobierno estatal (provincial, regional) y el nacional desarrollen instrumentos que les permitan identificar con precisión el momento en que deben iniciar su actuación para evitar el estancamiento y rezago de los miembros de las familias.

Uno de los ámbitos en los que la intervención pública tiene un mayor potencial de cara a apoyar a las familias pobres es el de la educación.<sup>19</sup> Dado que las familias pobres tienen más dificultades económicas para escolarizar a sus hijos es preciso que el Estado (municipio u otras instancias) actúe para evitar el rezago de esos niños, implementando programas que aseguren la continuidad de la educación hasta concluir la educación primaria o secundaria. Esta actuación ayudará a la construcción de capital humano y a los procesos de DLS. En este tenor, podemos formular la siguiente regla: “a mayor capital humano, mayores posibilidades de lograr un DLS y la ampliación de las oportunidades para todos”.

Para terminar, como hemos dicho anteriormente, existen otras formas de familia que no encajan en el esquema tradicional, el cual, por ser el más habitual en los países en los que centramos nuestro estudio, es el que hemos abordado aquí. Se trata de modelos de familia que cuentan con diferentes niveles de aceptación social y legal, según el país y el entorno cultural. Ciertamente, estos otros tipos de familia afrontan problemáticas específicas en términos socioeconómicos, de participación social y, en definitiva, de desarrollo humano. Sin embargo, su tratamiento obligaría a formular análisis más específicos y sofisticados, que escapan al objetivo que aquí nos habíamos propuesto, esto es, el de realizar una aproximación genérica a la familia.

### ***4.2.3. La comunidad***

Recurrimos a la comunidad como el siguiente nivel de la cadena P-F-C-M. De acuerdo con Calhoun, Light y Keller (2000:583), la comunidad es definida como una población unida por valores e intereses comunes, vínculos relativamente densos y duraderos,

---

<sup>19</sup> En el plano de la educación, independientemente de la formación, es necesario fortalecer a nivel local aspectos relacionados con los valores culturales locales: identidad, medio ambiente, civilidad, participación ciudadana, asuntos políticos, económicos y sociales. Por otro lado, será de especial importancia cuidar los procesos educativos enfocándolos hacia la participación activa de los educandos.

interacciones cara a cara frecuentes y en un sentido de proximidad entre los integrantes de la misma.

Ferdinand, Jary y Jary (2000:94) se apoyan en la división clásica de las comunidades y las clasifican en: *comunidades de sangre*, la más natural y primitiva, de origen biológico, como la tribu, la familia o el clan; *comunidades de lugar*, a las cuales se les confiere un significado geográfico dentro de límites fijos de territorio, y cuyo origen es la vecindad, las aldeas y los asentamientos humanos en general; *comunidades de espíritu o de sentimiento*, las que se refieren a un particular tipo de relaciones sociales que no implica la existencia de un área geográfica, y tienen su origen en la amistad, la tradición y la cohesión de espíritu o la ideología.

A continuación caracterizamos las *comunidades de lugar* en entornos de pobreza. Esta caracterización ayuda a entender la calidad de este actor (la comunidad) y las posibilidades y dificultades para avanzar o no en los procesos de DLS. Es importante señalar que dentro de las comunidades de lugar —en adelante, sólo serán referidas como comunidades— se encuentran inmersos los otros dos tipos de comunidades (de sangre y de espíritu), y en ellas confluye una diversidad de grupos y organizaciones internas que pueden estar presentes y se expresan como formas representativas: los consejos de salud, la junta comunitaria, la asociación de padres de familia, el comisariado ejidal<sup>20</sup> y municipal, la junta de agua potable, la asociación de agricultores o ganaderos, entre otros. No obstante, en muchos casos esas figuras existentes en la comunidad no funcionan con regularidad debido a que fueron constituidas por requerimiento de las instituciones externas, por ejemplo, las de los sectores de la salud, la educación, la agricultura y las del propio municipio.

Por otra parte, pueden existir estructuras tradicionales que están reguladas por reglas sociales no escritas y que en muchas ocasiones pueden ser más fuertes que las organizaciones oficiales, como lo son los grupos que organizan los festejos del pueblo, los lazos de solidaridad entre familiares, grupos que profesan una misma religión, o que

---

<sup>20</sup> En el caso mexicano, el ejido es una forma de tenencia de la tierra referida a la propiedad rural y de carácter colectivo; el ejido indica también una extensión de tierra y por tanto una unidad territorial. El término “comisariado ejidal” se refiere a la asamblea de campesinos en donde se toman las decisiones de manera colectiva sobre los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra. A los poseedores de las tierras se les denomina ejidatarios.

se dedican a un determinado oficio, etc. La realidad es que en una comunidad se encuentra presente una gran diversidad de formas de organización de tipo oficial y tradicional. Ambas son importantes para tener en cuenta en el estudio de las interrelaciones.

A continuación hacemos una descripción de las características que predominan en las comunidades que se ubican en territorios excluidos del desarrollo económico, social y político, o en territorios en los que, aun cuando exista un cierto grado de desarrollo, la mayoría de las familias viven en condiciones de pobreza. Dichas comunidades pueden ser caracterizadas de la siguiente manera:

- Poseen escaso capital humano. Son comunidades donde predomina la población con escaso nivel académico; hay pocos profesionales, los cuales poseen escaso conocimiento científico y tecnológico para realizar innovaciones en las actividades productivas tradicionales, lo que resulta en pocas posibilidades de aumentar la producción y la productividad.
- Tienen un escaso capital social. Existen muy pocas instituciones sociales capaces de construir procesos de desarrollo endógeno; los débiles lazos que mantienen con las instituciones externas, ocasionan que éstas últimas sean con frecuencia las que tomen las decisiones en torno a las necesidades de las comunidades.
- Mantienen una alta desorganización social, bajos niveles de confianza y escasa solidaridad. Respecto al principio de solidaridad, García (2000:65) señala que es necesario superar su concepción de virtud moral y de carácter personal, de sentimiento circunstancial en situaciones excepcionales y caracterizadas por la emergencia, tales como inundaciones, huracanes, terremotos, sequías o desgracias personales, entre otras. En la vida cotidiana, en cambio, permanecen las conductas de desconfianza y de competencia por los escasos recursos.
- Disponen de escasa inversión en infraestructura productiva, social y de comunicaciones. La primera está referida a las inversiones en maquinaria agrícola, tecnologías apropiadas, instalaciones agropecuarias, bodegas y centros

de acopio, sistemas de riego, etc. La infraestructura social se refiere a la escasa inversión en escuelas, centros para la atención de la salud tanto preventivos como curativos, centros de recreación como unidades deportivas, parques, centros infantiles, cines, etc. Y escasa inversión en infraestructura de comunicaciones como teléfono, internet, carreteras y otras vías de comunicación.

- Mantienen un ineficiente aprovechamiento de los recursos naturales disponibles en la comunidad y, en muchas ocasiones, una explotación irracional que trae como consecuencia el deterioro del medio ambiente.
- Tienen escasa participación en los procesos de toma de decisiones económicas, sociales y políticas que afectan directamente la vida de sus habitantes.

Como sucede con los otros actores, en realidad no es posible establecer una caracterización universal, pues precisamente uno de los aspectos importantes en el desarrollo local es que cada entorno es diferente uno de otro, con potencialidades y debilidades diferentes. La caracterización arriba mencionada proporciona una idea general de las comunidades pobres y marginadas, aunque no necesariamente todas las comunidades tengan todas las características señaladas.

#### ***4.2.4. El municipio***

Para caracterizar al municipio tomamos de Casalet (2000:12) y Arraigada (2002:38) algunos elementos para construir la siguiente definición: “El municipio es la base o la unidad primaria de la división territorial, y de la organización política y administrativa de los Estados”. Por su parte, Blanco (2003:26) hace referencia al municipio como el espacio más cercano donde el individuo nace, crece y se desarrolla. Allí interactúa con la comunidad, vive, se educa, hace amigos y se distrae, trabaja y forma un hogar. Es en él donde satisface sus necesidades personales individuales y colectivas y de la cotidianidad. O, como señalan Hernández y Orduña, (1979:85), los municipios constituyen corporaciones que, como todas las personas, son miembros sustantivos del Estado, dicho de otra forma, los municipios son parte de la estructura político-



administrativa de la nación y, por consiguiente, no son instrumentos del Estado. O como lo expresó Simonde de Sismondi, quien es citado por Hernández y Orduña (1979):

El municipio...es la verdadera patria, la que vemos, la que conocemos en todos sus pormenores, la que habla en todos nuestros sentidos (p. 85).

Al igual que la Persona, la Familia y la Comunidad, el Municipio es parte de la cadena de actores P-F-C-M y es, al igual que los primeros tres, un actor de gran importancia en este análisis, ya que la posición que ocupa dentro del Estado nacional le confiere importantes funciones legalmente reconocidas y legitimadas, a través de las cuales puede emprender acciones encaminadas hacia el objetivo de ampliar las oportunidades de las personas que en él habitan.

A continuación presentamos la caracterización que corresponde, en términos generales, a la mayoría de los municipios de América Latina:

- a) Están excluidos de procesos de desarrollo regional y de las decisiones políticas en la región.
- b) Tienen escaso poder económico y político ante las decisiones subnacionales superiores y nacionales.
- c) Practican una inadecuada explotación de sus recursos naturales como tierra, agua y bosques, en donde con frecuencia existe un fuerte deterioro ambiental.
- d) Desarrollan escasas interrelaciones entre la diversidad de actores que emergen en el municipio, y escasa solidaridad y cooperación para emprender acciones organizadas en torno al ordenamiento territorial.
- e) Tienen procesos muy débiles de planeación estratégica y con una visión de corto plazo.
- f) Disponen de una escasa inversión para la generación de empleo.
- g) Generan escasas políticas de protección social, y por tanto son deficientes los programas que atienden servicios básicos de la comunidad como educación, salud, sanidad, alimentación, vivienda, ocio, etc.

- h) Están aislados de los polos de desarrollo industrial y económico.
- i) Disponen de escasa infraestructura productiva y de comunicaciones.
- j) Mantienen altos índices de pobreza, desnutrición y marginalidad social, política y económica.
- k) Disponen de escasos recursos humanos capacitados para gestionar eficientemente los procesos políticos, económicos y sociales del municipio.
- l) Tienen escasa capacidad de coordinación entre sus diversos actores y con los actores de entidades subnacionales superiores y del nivel nacional e internacional.
- m) Predomina en ellos un pobre capital social y un clima de desconfianza y, por consiguiente, una escasa solidaridad entre sus habitantes y actores del ámbito político y económico.
- n) Experimentan una importante pérdida de identidad y valores culturales, especialmente los que provienen de las culturas nativas.
- o) Tienen presencia de líderes con actitudes de cacicazgo, tanto en lo que se refiere a representantes políticos como a empresarios.
- p) Poseen elevados índices de corrupción entre los actores con poder político-institucional y capacidad económica e inversora.
- q) Sus autoridades municipales mantienen actitudes y acciones clientelares.
- r) Disponen de escasas políticas de apoyo a la agricultura campesina y a las microempresas.
- s) Manifiestan una escasa participación ciudadana en los asuntos políticos y sociales del municipio.

En conclusión, es necesario recalcar que aquí sólo hemos pretendido realizar un mero acercamiento a la caracterización de los actores. Reconocemos que es necesario profundizar en futuras investigaciones con el objeto de seguir identificando características generales —aun cuando tenemos conciencia de que los actores son

diferentes según los contextos—, que sigan aportando mejores elementos para diseñar y emprender políticas, programas o proyectos encaminados a fortalecer a cada uno de los actores ya mencionados, con el fin de convertir las debilidades presentes de cada actor en fortalezas. En este sentido, se estaría dotando a los gobiernos municipales de las herramientas suficientes para promover la SAF y el DHL, o lo que es lo mismo, se parte de la necesidad de generar un desarrollo desde abajo.

### **4.3. Factores que determinan la cantidad, calidad e intensidad de las interrelaciones entre los actores**

Para iniciar este apartado es necesario aclarar que no pretendemos hacer un listado de las posibles interrelaciones que se dan entre los actores P-F-C-M, pues pueden ser múltiples e infinitas. Tratamos de hacer un análisis que ayude a explicar la importancia que factores<sup>21</sup> como la edad, el género, la religión, las reglas sociales, el nivel de educación, el nivel socioeconómico y el nivel de confianza —*aparecen en gris en el esquema 10*— tienen en la determinación de la cantidad, calidad, frecuencia e intensidad de las principales interrelaciones que se dan entre los actores P-F-C-M. Para ello diseñamos el Esquema 10, en el que esbozamos la direccionalidad de las interrelaciones fuertes entre los actores y las señalamos con flechas continuas en ambas direcciones. Por su parte, las interrelaciones débiles aparecen marcadas con flechas discontinuas en ambas direcciones. Por otro lado, cabe apuntar que en algunos casos las interrelaciones entre algunos actores y en ciertos momentos pueden no existir.

Antes que nada, consideramos necesario precisar qué entendemos por interrelaciones, así como por los distintos niveles de interrelaciones:

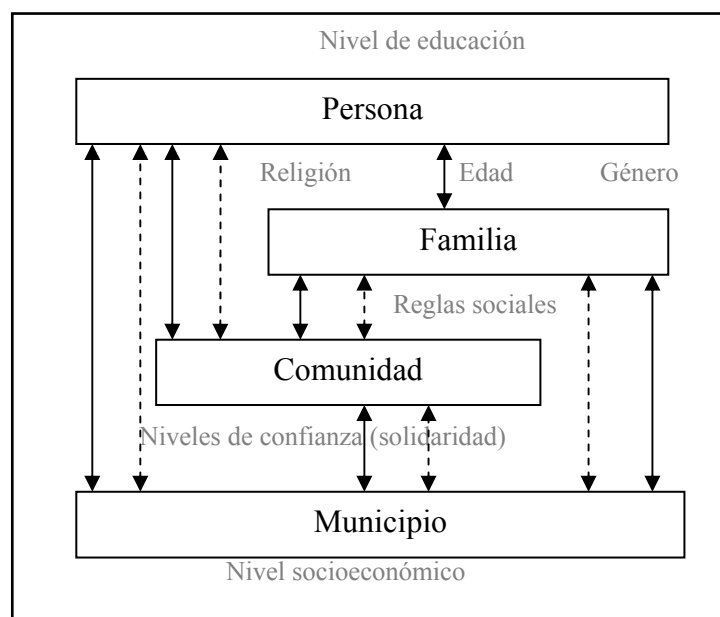
Primero. Entendemos por interrelaciones a las relaciones entre dos o más personas o cosas de forma que se condicionen recíprocamente (Maldonado et al, 2004).

Segundo. Entendemos por interrelaciones positivas al conjunto de relaciones que benefician a los actores que intervienen en ellas y en general a toda la población.

---

<sup>21</sup> Sobre la influencia de estos factores, Sánchez (1983:77,78), refiriéndose a la conducta política, plantea que la edad, el sexo, la clase social y las creencias religiosas influyen en lo que los psicólogos llaman conductas personales.

Esquema 10. Las interrelaciones de los actores y los factores que determinan su intensidad



Fuente: Elaboración propia.

Tercero. Entendemos por interrelaciones positivas débiles a aquellas que sólo benefician a los actores que en ellas intervienen, sin que los beneficios se extiendan a toda la población.

Cuarto. Entendemos por interrelaciones positivas fuertes a aquellas que benefician a los actores que en ellas intervienen y al resto de la población, y además crean las condiciones propicias para una mejor organización de los actores que a menudo redundan en el desarrollo de proyectos encaminados a detonar procesos de DLS.

Quinto. Entendemos por interrelaciones negativas al conjunto de relaciones que perjudican o deterioran la actuación de los actores que intervienen en ellas y en general a toda la población.

Sexto. Entendemos por interrelaciones negativas débiles aquellas relaciones que perjudican o deterioran la actuación de los actores que intervienen en ellas, sin que los daños se extiendan a toda la población.

Séptimo. Entendemos por interrelaciones negativas fuertes a aquellas relaciones que perjudican o deterioran la actuación de los actores que intervienen en ellas y, además, generan serias dificultades que crean división, segregación y posiciones radicales respecto a uno a varios problemas presentes en el contexto de la comunidad o del municipio.

A continuación iniciamos el análisis sobre cómo influyen los diversos factores citados en la cantidad, calidad, frecuencia e intensidad de las interrelaciones entre los actores. Precisemos que el orden en que aparecen los factores no indica ninguna jerarquía entre ellos.

#### ***4.3.1. Nivel socioeconómico***

Aun en las comunidades más pobres, siempre existen diferencias en los niveles de pobreza, y dentro de esas comunidades también existen personas o familias que tienen una posición privilegiada dentro de la comunidad. En estos casos, la distinción del nivel socioeconómico generalmente se da por el nivel de pertenencias como tierras, ganado, tienda o comercio, vivienda, vehículos, etc. Por lo general, las personas que se encuentran en esta posición tienen mayor influencia en las opiniones de la comunidad y frente a agentes externos; en consecuencia, juegan un rol que determina muchos de los funcionamientos de la comunidad. Por ejemplo, pueden comprar las cosechas de muchas familias a precios bajos, o funcionar como prestamistas imponiendo reglas que les ponen en ventaja respecto de quienes reciben el préstamo, tales como la exigencia de depósitos de prendas de valor como garantía y el cobro de elevados intereses. También puede tratarse de comerciantes que compran los productos baratos y los venden caros en tiendas de su propiedad.

Con las características anteriormente descritas y otras que podrían ser agregadas, las personas que tienen un nivel económico más elevado que el resto de la comunidad pueden ejercer un importante control económico en ella, generando relaciones (desiguales) de caciquismo. Este tipo de relaciones pueden generar problemas de estancamiento y pérdida de oportunidades para el desarrollo de muchas personas y familias de la comunidad.

Además, es importante destacar que las personas que ejercen relaciones de caciquismo, en muchas ocasiones son autoridades de la comunidad y tienen nexos con las autoridades municipales y otros agentes externos, de tal manera que también pueden interferir en algunas decisiones respecto al desarrollo de programas sociales y/o productivos, que por lo general los beneficiarán a ellos y a las personas, familias o grupos de la comunidad que están aliados a ellos. Cabe señalar que la descripción anterior no necesariamente es una regla general, pues pueden existir casos de personas con alto nivel económico que ejerzan gran influencia y generen interrelaciones fuertes y positivas con el resto de los actores, de suerte que finalmente se amplíen las oportunidades en beneficio de toda la comunidad.

Tomar en cuenta lo anterior es útil para identificar los diversos actores que se encuentran en esa posición, cuáles son los actores que están ejerciendo mayor influencia en las interrelaciones, de qué calidad, frecuencia e intensidad son éstas, y, sobre esta base, establecer aliados que a través de su posición puedan apoyar los procesos de DLS. Por lo general, podemos afirmar que las personas con mayor nivel económico tienen interrelaciones más fuertes y con un mayor número de actores, pues su misma posición económica les permite tener mayor movilidad, la que a su vez amplía sus relaciones con actores externos a la comunidad. Por el contrario, las personas con muy bajo nivel socioeconómico generalmente mantienen escasas interrelaciones con otros actores internos y externos a su comunidad, debido, por un lado, a que su capacidad de movilidad se encuentra limitada y, por el otro, a que tienen dificultades para expresarse. Esta situación trae como consecuencia que las interrelaciones con otros actores sean más débiles o no existan.

Profundizar en la influencia que el nivel socioeconómico tiene en las interrelaciones de los actores es de vital importancia, porque permite identificar las condiciones en las que los más pobres tienen limitadas las posibilidades para avanzar hacia un estado de empoderamiento. En este sentido, un conocimiento de las condiciones más críticas permitiría desarrollar mejores herramientas para el fortalecimiento de la cantidad, calidad, frecuencia e intensidad de las interrelaciones que los más pobres pueden tener con los diversos actores en el territorio. Por otro lado, permitiría identificar las posibles

oportunidades o amenazas que representan los actores con un alto nivel económico respecto a los que tienen un nivel socioeconómico muy bajo. Finalmente, el conocimiento de las interrelaciones que mantienen los actores que cuentan con un mayor nivel socioeconómico en el contexto de las regiones pobres, permitiría entender mejor los mecanismos a través de los cuales ellos mismos ejercen el control económico, político y social.

#### ***4.3.2. Nivel de educación***

Este factor puede ser determinante en múltiples y variadas interrelaciones que se dan entre los actores del territorio y con actores externos.

Raz, citado por Doyal y Gough (1991:57,68), señala que tener acceso a una buena educación y a servicios de salud prepara a los individuos para que puedan tener una mayor participación en la sociedad donde se desenvuelven. De esa forma, el acceso a la educación y el nivel de estudios alcanzado, en gran medida determina el grado de autonomía de las personas. A su vez, las personas que logran un mayor grado de autonomía pueden modelar su vida y determinar el curso a seguir, de tal manera que no son sólo agentes relacionales que pueden elegir entre dos o más opciones después de evaluar la información, sino también son agentes que adicionalmente pueden adoptar proyectos personales, desarrollar relaciones y aceptar compromisos para una causa. En pocas palabras, los agentes autónomos son en parte creadores de sus propios principios.

Una evidencia de que a mayor nivel de educación mayor autonomía de las personas la confirma el PNUD (2000), al señalar que si la educación de la mujer va más allá del nivel secundario, la incidencia, por ejemplo, de la violencia doméstica se reduce en más de dos tercios. Esto significa que las interrelaciones positivas aumentan. En este mismo sentido, Sunkel (2003-314) observa que los años de escolaridad alcanzados en Chile tienen un fuerte condicionamiento con respecto a la inserción laboral, y agrega que los ocupados con menos de ocho años de educación acceden mayoritariamente a trabajos no cualificados. Además, subraya que la educación secundaria discrimina positivamente para acceder a mejores empleos, pero sólo una vez que ésta ha sido concluida. De acuerdo a este criterio, se requieren como mínimo nueve años de escolaridad para superar los riesgos de la pobreza, ampliar las oportunidades de empleo y alcanzar

mayores niveles de interrelaciones positivas con otros actores. Asimismo, Aguerro (1992:4) también indica que el acceso a la educación influye fuertemente en el empleo y el nivel de ingresos.

Otra evidencia de la importancia del factor educación se muestra en el informe del FIDA (2001), que hace énfasis en que el mayor nivel de educación está fuertemente relacionado con el aprovechamiento más eficiente de los recursos naturales disponibles y el cuidado del medio ambiente. También influye en el uso de tecnologías más apropiadas para aumentar la producción y productividad agropecuaria, la organización de la comunidad y el cuidado de la salud y la alimentación. Sobre estos dos últimos aspectos existen evidencias de que a mayor nivel educativo de las mujeres se presentan menos episodios de enfermedad y menores niveles de desnutrición infantil. Por ejemplo, Fernández (1994) comenta que la educación es la que protege mejor a los sujetos contra los factores de riesgo de enfermedad; es decir, a mayor nivel de educación, más estilo de vida saludable y más valores positivos hacia el cuidado de la salud.

En la misma línea, Ocampo (2002:307,308) señala que en escenarios caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación prefigura el destino de personas y sociedades. El autor agrega que la educación es un requisito tanto para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso, como para que las economías estén en condiciones de garantizar un desarrollo sostenido mediante una competitividad basada en el uso más intensivo del conocimiento. Además, la educación constituye el principal instrumento en los esfuerzos por reducir desigualdades y la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Tener educación permite acceder a trabajos de calidad, participar en las redes por las que circula el conocimiento, integrarse en la revolución de la información y escapar del círculo vicioso de la pobreza. La educación también es la base para repensar críticamente la realidad, idear nuevos proyectos colectivos, aprender a vivir en un mundo multicultural, y formar y ejercer la ciudadanía, en particular, en la actual sociedad del conocimiento.

Al respecto, la CEPAL/IPEA/PNUD (2003:21,22) catalogan América Latina y el Caribe como la región del mundo con el nivel promedio más alto de desigualdad, incluso mayor que el de África Subsahariana. Esta situación de grandes desigualdades



pone en desventaja a las personas más pobres, ya que, como señalan Fernández (1994) y Aguerondo (1992:4,5), el sistema educativo oficial está estructurado para proporcionar educación de mayor calidad a los que más tienen y de menor calidad a los más pobres. De esta manera, el sistema educativo oficial en América Latina contribuye a mantener el círculo vicioso, en el que *la pobreza impide el acceso a la educación y, por consiguiente, tener menos educación impide salir de la pobreza.*

Así pues, la existencia de mayores oportunidades de acceso a una educación de calidad permite la formación de individuos más críticos<sup>22</sup> y participativos en los problemas de su comunidad. En este tenor, Doyal y Gough (1991:170), en la teoría de las necesidades humanas (*Theory of human need*), plantean como objetivo global llegar a una “participación con amplio sentido crítico para elegir la forma de vida”. Así, hablando de educación de calidad, diversos estudios constatan que las familias que han invertido más en la formación de sus miembros y han alcanzado mayores niveles de educación, tienen capacidad de generar mayores ingresos que les permiten lograr una mejor calidad de vida. La educación es vista, entonces, como una libertad fundamental, indispensable para generar y fortalecer el capital humano. Al mismo tiempo, es preciso reconocer que por ser uno de los factores más importante en la generación de inequidad, es tal vez uno de los mayores retos para los gobiernos nacionales, estatales y municipales, así como para las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones internacionales de cooperación al desarrollo.

Finalmente, consideramos importante subrayar que los argumentos anteriores dejan en claro que a mayor nivel de educación, mayor nivel de interrelaciones; condición que facilita a las personas poder alcanzar mayores niveles de funcionamiento. Además, se destaca que la educación no sólo aumenta el nivel de interrelaciones, sino que puede transformar las interrelaciones débiles negativas en interrelaciones fuertes positivas. Por otra parte, un mayor nivel de educación amplía las interrelaciones no sólo entre los actores que viven en el municipio, sino también con aquellos que se localizan fuera de

---

<sup>22</sup> Se refiere a que las personas tienen mayor capacidad para que a través del análisis puedan expresar un juicio sobre los aspectos positivos o negativos del contexto en el que viven. Se refiere también a que se reduzca la adoctrinación y la inculcación para evitar “mentes cerradas” o “bloqueadas” con el objeto de planificar un futuro más positivo (Fernández, 1994:27). En ese sentido, se expresa la crítica como un aspecto positivo para que las personas jueguen un rol más activo en la sociedad.

él. En definitiva, las interrelaciones fuertes positivas actúan como un prerrequisito necesario y favorable para el emprendimiento de procesos de DLS.

### ***4.3.3. Edad***

Con frecuencia este factor es determinante en las interrelaciones que se establecen entre los diversos actores de la sociedad. Así, lo primero que deseamos señalar es la importancia que oficial y legalmente se le ha conferido a esta condición de las personas. Por ejemplo, generalmente las leyes establecen que hasta que las personas cumplan 18 años de edad pueden gozar de determinados derechos políticos y civiles. De esta manera, a los menores de 18 años se les ha relegado a la condición de personas desprovistas de capacidad para participar en la vida de la comunidad y en la toma de decisiones; de tal suerte que hasta antes de los 18 años, son los mayores quienes tomarán las decisiones por ellos. Este es un aspecto importante a analizar, pues al cumplir los 18 años las personas ya han adquirido ciertos niveles de funcionamiento social y mental que resultan difíciles de cambiar cuando se les trata de involucrar en una nueva dinámica. Es importante, entonces, tomar en cuenta que para lograr mejores funcionamientos es preciso involucrar a las personas en los procesos de desarrollo desde una edad más temprana y fomentar un sentido de responsabilidad y de participación ciudadana desde los sistemas de educación básica.

Desde otra perspectiva, la edad puede tener importantes implicaciones respecto a los procesos de participación en la toma de decisiones. Algunas personas de mayor edad ejercen un cierto control y poder que la misma comunidad les entrega. Ppor ejemplo, los ancianos, quienes pueden funcionar como consejeros y poseedores del conocimiento popular en diferentes áreas: el medio ambiente, el uso de los recursos naturales (como el de plantas medicinales), la conservación de tradiciones y costumbres relacionadas con la cultura local, etc. Sobre esto, Díaz-Albertini (2003-248) señala que la edad es uno de los factores importantes en la distribución del poder, que en el interior de las organizaciones puede ser desigual y favorecer los fines y propósitos de unos pocos.

De lo anterior se desprende que la edad es un factor primordial en el nivel de interrelaciones que se dan entre los actores de la cadena P-F-C-M. Por ejemplo, en los

contextos de pobreza, por lo común los niños no tienen ninguna interrelación en términos de participación en la vida social y política de la comunidad. Como referencia, algunas experiencias desarrolladas en México por algunas organizaciones de la sociedad civil, muestran que los niños se pueden integrar en la participación de programas encaminados al cuidado del medio ambiente, como los denominados “guardianes de la salud” o “patrullas ecológicas”; proyectos en los que los niños son formados en diversas temáticas sobre medio ambiente, salud, alimentación y derechos de los niños, por mencionar algunos. Dichos programas pueden tener un gran impacto en la intensidad de las interrelaciones de los menores con los adultos y las autoridades. Un ejemplo son las actividades de patrullaje ecológico que los grupos de niños hacen en su comunidad, mediante las cuales, por ejemplo, detectan un foco de contaminación —ocasionado por los vecinos que tiran la basura de manera indebida— y lo denuncian ante las autoridades municipales. Así como este ejemplo, podrían citarse muchos más que demuestran que la edad no debería ser un factor que debilite las interrelaciones entre los actores.

Una ventaja adicional de la implementación de acciones como la arriba citada, es la formación que los niños adquieren por el interés que se despierta en ellos al participar en tales acciones, lo cual coadyuva que a largo plazo se vayan formando personas con un mayor interés, autoestima, autoeficacia y mayor agencia tanto en los asuntos personales como en los públicos. Así, la edad, vista como un factor de potenciación de las interrelaciones entre los actores, puede traspasar limitaciones hasta ahora fuertemente arraigadas —que separan a los niños, adolescentes, adultos y ancianos— de manera que se puedan establecer interrelaciones intergeneracionales para un mayor entendimiento y una mejor convivencia social.

#### **4.3.4. Género**

Existen amplias evidencias de la influencia (positiva o negativa, según la cultura) que el género puede ejercer en las interrelaciones entre hombres y mujeres, y, en general entre los diversos actores de la comunidad, del municipio o externos a él. Por ejemplo, en la mayoría de las comunidades rurales y sobre todo en los países menos desarrollados, los hombres ejercen el control de la toma de decisiones en los diferentes ámbitos que

afectan a la comunidad y sus familias, de tal manera que la participación de la mujer se limita a las actividades que se han conformado en la estructura social como propias de ellas, tales como la atención y el cuidado de los niños y las diferentes actividades del hogar —limpieza, preparación de alimentos, lavado de ropa, acarreo de agua o leña, etc.—. Se trata de los denominados “roles de género”, definidos como un conjunto de deberes, prohibiciones y expectativas acerca de los comportamientos y actividades consideradas socialmente apropiadas para las personas de un sexo determinado (Murguialday, 2000:284). Y aunque en muchas regiones las mujeres también participan en las actividades agrícolas, son los hombres quienes deciden qué cultivar.

Las relaciones de género en muchas sociedades afectan de manera negativa a la posición social, económica y política de las mujeres. Esto afecta también negativamente a las posibilidades de avanzar en los procesos de DLS, ya que se limita la participación de la mujer en acciones que podrían tener importantes efectos en su desarrollo, en el de sus familias y en el de las propias comunidades. Por ejemplo, muchos estudios demuestran que el presupuesto familiar administrado por las mujeres tiene importantes impactos positivos en la salud, la alimentación y la educación de los hijos. Por otra parte, se documentan distintas experiencias de la participación de la mujer en organizaciones colectivas y de microcrédito, las cuales están sirviendo para que la mujer continúe ganando protagonismo y empoderamiento en los procesos de desarrollo. Se trata, por lo tanto, de alcanzar una mayor equidad entre los géneros.

Los párrafos anteriores dejan en claro que los procesos de DLS no deben en ningún momento separar o relegar a las mujeres de los procesos participativos. En primer lugar, porque es una cuestión de derechos y de justicia que ellas mismas sean partícipes y beneficiarias de tales procesos. En segundo lugar, porque ellas pueden coadyuvar en la posibilidad de ampliar las oportunidades y conseguir las libertades fundamentales. Podría citarse una gran cantidad de experiencias que se desarrollan alrededor del mundo, las cuales muestran claras evidencias del rol positivo que juega la mujer cuando se integra activamente en los procesos de desarrollo local. Una actividad muy extendida y que sigue ganando terreno en la actualidad es la práctica del microcrédito y el ahorro, a través de la cual las mujeres logran empoderarse. No se trata, sin embargo, de

empoderar a la mujer frente al hombre y crear dos fuerzas encontradas, sino de encontrar un equilibrio de las interrelaciones entre hombres y mujeres. Éstas se pueden manifestar en dos situaciones diferentes con sus correspondientes resultados:

- Cuando la mujer permanece sumisa y relegada en su participación y en la toma de decisiones, las interrelaciones entre hombres y mujeres se limitan al nivel familiar y por lo tanto no trascienden a la comunidad o el municipio.
- Cuando las mujeres ganan espacio a través de procesos participativos, la cantidad, calidad e intensidad de las interrelaciones pueden ser más positivas, más fuertes y por consiguiente se puede aspirar a una ampliación de las oportunidades.

Respecto al problema de las desigualdades de género, Murguialday y Maoño (2000:275) señalan que, para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, es necesario modificar las prácticas institucionales y las relaciones que refuerzan y mantienen la desigualdad. Es necesario, entonces, tener en cuenta que las relaciones entre hombres y mujeres son cambiantes en cada cultura y por lo tanto requieren ser estudiadas en cada contexto social, de suerte que se constituye en una condición que otorga certeza para emprender acciones encaminadas a transformar las interrelaciones negativas en positivas.

#### ***4.3.5. Normas sociales***

Cada cultura establece a través de su propia historia un conjunto de normas no escritas, que la mayoría de las veces funcionan sin ser cuestionadas y se hallan inscritas en cada una de las personas y en diferentes niveles mentales. Estas normas determinan el comportamiento, y si bien las motivaciones de las personas para cumplirlas pueden ser varias, podemos citar dos importantes: un total convencimiento y evitar exponerse a la crítica de los demás. Algunas veces, no obstante, pueden no cumplirse debido a la influencia de nuevos contenidos sociales —lo que los sociólogos llaman resocialización—, que por lo general son externos a la comunidad e influyen con mayor facilidad en los jóvenes.

En definitiva, la observancia y cumplimiento de las normas sociales permite que las interrelaciones que se establecen en la cadena P-F-C-M sean más firmes y se genere un clima de mayor estabilidad, confianza y solidaridad entre los diversos actores. Por el contrario, el incumplimiento de las normas sociales genera diversas tensiones, conflictos y un clima de desconfianza e inestabilidad de las interrelaciones entre los diversos actores.

Independientemente de que se cumplan o no, las normas sociales juegan un importante rol en la definición de la intensidad positiva o negativa de las interrelaciones que se establecen entre los actores. De esta manera, cuando se hace referencia a las interrelaciones positivas, éstas se encuadran en las relaciones de confianza y solidaridad aun cuando puedan ser débiles o fuertes, y por su parte, las interrelaciones negativas se insertan en interrelaciones de desconfianza y de conflictos aun siendo igualmente fuertes o débiles. Para ilustrar esto recurriremos a un ejemplo: una comunidad ha establecido normas para el uso de algunos recursos naturales, por ejemplo, del bosque, el cual es un recurso de propiedad común y se han establecido normas para su adecuada explotación. Se pueden generar, entonces, varias situaciones:

- Si los actores que viven en la comunidad están conscientes de la importancia de ese recurso y tienen un adecuado nivel de conocimiento sobre la trascendencia de cuidarlo y explotarlo racionalmente, es posible que se genere una serie de *interrelaciones fuertes positivas* que pueden desencadenar en una adecuada organización de la comunidad, por ejemplo, en la constitución de una cooperativa para la fabricación de muebles, a través de la cual explotarían adecuadamente ese recurso sin poner en riesgo a las generaciones futuras y se beneficiaría a toda la comunidad.
- Si los actores presentes en la comunidad son indiferentes hacia ese recurso, se generan *interrelaciones débiles positivas*, ya que nadie se interesa por él, de manera que puede permanecer inalterable. Pero al mismo tiempo esas interrelaciones positivas y débiles podrían transitar hacia relaciones negativas

débiles e incluso negativas fuertes, si en algún momento la comunidad detecta que personas ajenas a su comunidad están explotando dicho recurso.

- Si los actores presentes en la comunidad detectan que sólo algunas personas no están cumpliendo con las normas establecidas y están explotando de manera irracional el bosque para beneficio de muy pocos y, además, se empieza a afectar a otras personas por esa explotación irracional, se establecen *interrelaciones débiles negativas*. Pero, al mismo tiempo, esta situación puede derivar en un conflicto mayor y, por lo tanto, se establecen *interrelaciones fuertes negativas* que desencadenan serios conflictos entre los actores de la comunidad —personas, familias, organizaciones internas, comités, etc.—, los que a su vez pueden trascender eventualmente al nivel municipal e incluso a niveles superiores.

En el ejemplo anterior podríamos ilustrar una infinidad de posibles interrelaciones relacionadas con las normas establecidas en torno a un recurso natural. Lo mismo puede suceder con cualquier otra norma establecida con cualquier otro recurso disponible en el territorio, o con otras normas que establecen ciertas formas de conducirse en lo personal o en interrelaciones con otros actores. Finalmente, destacamos que las normas sociales, tanto escritas como no escritas, deben tenerse en cuenta en todo proceso de DLS, el cual está fuertemente influenciado por la cultura local que es determinante en las posibilidades de éxito o fracaso de muchas de las inversiones hechas en el territorio.

#### **4.3.6. Creencias**

La fe o la creencia, basada en una relación esencial de la persona con el universo o con uno o varios dioses, genera todo un sistema de vida en los creyentes. Desde este punto de vista, las personas toman decisiones respecto al tipo de creencias que desean profesar y poner en práctica para complementar su parte espiritual. Para muchas comunidades, la práctica espiritual puede producir avances significativos en sus condiciones socio-materiales, pero también es probable que en otras comunidades las creencias en torno a un ser supremo generen problemas en las interrelaciones entre los actores. La intención

de incluir este factor es analizar si tiene trascendencia en la implementación de los procesos de DLS y en la ampliación de las oportunidades.

Cohen (2002:182) refiere que en sus estudios Max Weber (1864-1920) afirmó haber descubierto importantes diferencias entre protestantes y católicos, con repercusiones en la realidad social. Por su parte, Fukuyama (1995-44) explica que aunque algunos autores refutaron los trabajos de Weber, el sociólogo David Martin confirmó la hipótesis de Weber en América Latina respecto a que las conversiones al protestantismo están asociadas con una mejora en las condiciones de higiene, un incremento en los ahorros, así como mejoras en la educación y en los ingresos per cápita. Estas afirmaciones muestran la importancia de explorar y profundizar en qué medida este factor realmente actúa de manera significativa en la cantidad, calidad e intensidad de las interrelaciones que se generan entre los actores de la cadena P-F-C-M, o si tendría que descartarse como tema de investigación y profundizar en otros posibles factores que determinen más sustancialmente los niveles de interrelaciones entre los actores.

#### ***4.3.7. Niveles de confianza***

Los funcionamientos sociales de una comunidad están fuertemente determinados por los niveles de confianza que en ella se hayan establecido. Éstos constituyen una condición a la que se pretende llegar en los procesos de DLS, pues genera mejores y más fuertes interrelaciones entre los diversos actores, las cuales a su vez suscitan importantes procesos de solidaridad y ayuda mutua. Los niveles de confianza son una condición necesaria para el establecimiento de alianzas sociales, políticas y económicas.

Autores como Diaz-Albertini (2003-262) y Fukuyama (2000) destacan que las sociedades con altos niveles de confianza logran mejores niveles de funcionamiento en las diversas actividades que se desarrollan como las relaciones laborales, las actividades productivas y comerciales, así como en la eficiencia y eficacia de las políticas implementadas. Por el contrario, en las sociedades que mantienen bajos niveles de confianza, las personas desarrollan una serie de actitudes oportunistas, deshonestas y de corrupción.



Con la explicación de Durston (2003:157) se logra un mejor entendimiento de la importancia que tiene el nivel de confianza en cualquier sociedad. Este autor destaca que confiar implica una disposición a entregar el control de bienes propios al otro o, en el caso de una institución, a sus autoridades. Significa también superar la aversión al riesgo, por lo menos hacia esa persona o grupo. Además, mientras mayor es el valor de los bienes cuyo control es cedido o compartido, mayor es la tentación a la traición, es decir, el coste de oportunidad de seguir siendo confiable. Con todo, la necesidad humana de tener en quién confiar en un mundo de riesgos y amenazas, hace posibles tanto las relaciones de honestidad como las de estafa. En general, todos los grupos sociales tienden a alimentar los sentimientos de obligación a través del parentesco y la internalización de normas de identidad comunitaria, con el fin de evitar la traición. No obstante, cuando la traición ocurre, constituye un aprendizaje traumático y se genera un refuerzo negativo contra la confianza.

Cuando las personas o grupos experimentan la traición, como respuesta a ello se desarrollan mecanismos de funcionamiento a través de los cuales se intenta disminuir al mínimo las experiencias traumáticas, lo que da como resultado una segregación de la confianza, de tal manera que se genera lo que Durston (2003:175) define como ratio de confianza. El ratio de confianza más intenso es el de la familia nuclear, pero a menores niveles de intensidad el ratio de confianza puede corresponder a una comunidad o a todo un grupo étnico, a grupos religiosos, a grupos integrados en torno a una actividad, a determinados grupos empresariales, políticos etc. Lo anterior significa que no toda las personas confían en todas las personas, sino que la confianza está segregada entre grupos.

Por otro lado, dependiendo de la funcionalidad y eficiencia de las instituciones públicas o privadas, la población en general desarrolla ciertos niveles de confianza en sus autoridades; de tal forma que si las personas confían se pueden establecer importantes niveles de interrelaciones y de participación con las autoridades. Por ejemplo, si los ciudadanos confían en sus autoridades municipales se puede esperar una mayor participación de parte de la población en general. Por el contrario, si los ciudadanos desconfían de quienes dirigen el municipio u otras instituciones, será difícil

lograr importantes niveles de participación. Sobre esto último, Eigen (2003:3) señala que en muchas partes del mundo el público sufre una terrible pérdida de confianza, y son los partidos políticos las instituciones en las que menos confían los ciudadanos. Sobre los partidos políticos, Borja, Valdés, Pozo y Morales (1987:2) señalan que a menudo éstos son acusados de partidócratas incompetentes, fragmentadores de la sociedad, expropiadores de las libertades, obtaculizadores del buen funcionamiento de la administración y de la economía.

La desconfianza en los partidos políticos es un tema importante, pues a través de ellos se da legitimidad y se otorga la representación del pueblo a los gobernantes que generalmente pertenecen a las élites, las cuales, además de ejercer el poder político, detentan el poder económico y desarrollan políticas o proyectos que normalmente no responden a las necesidades de los más pobres. Ante esa situación y considerando la penetración que los partidos políticos tienen en las comunidades más pobres, es necesario reflexionar sobre la necesidad de desarrollar alianzas sociopolíticas surgidas desde la base. En teoría, esto permitiría que surgieran gobernantes que representen realmente a las mayorías y dieran respuesta a las necesidades más apremiantes y, por consiguiente, recobrarán una confianza que actualmente está muy deteriorada.

En conclusión, el nivel de confianza que una sociedad desarrolla determina fuertemente los niveles de interrelaciones entre los actores. Como en el caso de los demás factores analizados, el nivel de confianza permite que las interrelaciones transiten desde negativas y fuertes hasta positivas y fuertes.

Para concluir con este apartado, subrayamos que somos conscientes de que se requiere abordar estos temas con mayor profundidad y que escapan la pretensión de este capítulo. Por tanto, consideramos que sería necesario seguir profundizando en las características de los actores así como en el conocimiento de los factores que determinan la intensidad de las interrelaciones de los actores. Así como el análisis relacionado con las posibilidades y dificultades presentes en los procesos de DLS para la ampliación de las oportunidades.

Para complementar el análisis, en el siguiente apartado exploramos las variables que influyen de manera negativa en la pretensión de que las poblaciones marginadas —en el ámbito municipal— logren el desarrollo humano.

#### **4.5. Variables que dificultan la consecución del DHL**

La literatura abunda en el tema de la dificultad de avanzar en el logro del desarrollo humano local debido a la escasez de recursos naturales y financieros. Si bien en este trabajo no se niega la importancia de esas causas, sostenemos que los principales obstáculos para el desarrollo humano y, por lo tanto, para la ampliación de las oportunidades son intrínsecos al factor humano y especialmente a la calidad del recurso humano<sup>23</sup>. Esto puede demostrarse a través de varios estudios empíricos que muestran la ineficiencia de las inversiones y del funcionamiento de políticas y programas por razones estrictamente ligadas a deficiencias del recurso humano. Sobre este asunto Sepúlveda (2001:48) señala que el factor “recurso humano” ha sido identificado como un importante cuello de botella para las políticas en el ámbito territorial, ya que históricamente el personal de las administraciones públicas subnacionales ha desempeñado funciones burocrático- administrativas y de control, ha estado alejado de las actividades de creación y de impulso a los esfuerzos emprendedores, particularmente en áreas vinculadas al desarrollo productivo y, por consiguiente, ha carecido de una visión holística del desarrollo humano.

Sobre los factores que influyen en la calidad del recurso humano se pueden abordar una gran cantidad de importantes variables, pero son dos las variables que deseamos recalcar: la corrupción y el clientelismo. Estas variables influyen en la funcionalidad de aquellas sociedades donde están fuertemente arraigadas, distorsionando políticas, programas y proyectos, e impidiendo que amplios estratos de la población accedan a los satisfactores básicos y puedan ampliar sus oportunidades.

---

<sup>23</sup> Se refiere a la calidad de las personas, no sólo de las que toman decisiones en los niveles del gobierno municipal, sino de todas las personas que participan en los asuntos sociales, económicos y políticos del territorio. Las características que conforman la calidad son las siguientes: solidaridad, honestidad, capacidad para resolver asuntos de su competencia, interés por los problemas comunitarios y respeto al medio ambiente.

#### **4.5.1. La corrupción<sup>24</sup> o cleptocracia<sup>25</sup>**

Para iniciar este apartado es importante definir qué es corrupción. El manual del IBM/ITESM (s/f:14) la define como la utilización de un cargo público en beneficio propio. Esto se produce cuando: el funcionario acepta o pide un soborno, actúa por motivaciones partidarias (apadrinamiento, clientelismo) o contrata a familiares (nepotismo) sin pasar por un sistema de incentivos por méritos; el funcionario hace apropiación indebida de activos de las instituciones; o el funcionario hace malversación de fondos públicos. Por otro lado, Hussein (1998:1) define la corrupción como el abuso de confianza por la obtención de ganancia individual o por el intencional incumplimiento o abandono de un deber reconocido, o como el ejercicio injustificado de poder con el afán de ganar alguna ventaja para beneficio personal. Asimismo, Maldonado (2004) la define como el uso del poder político para el enriquecimiento personal ilícito y otros abusos que se efectúan durante el desempeño de la función pública.

De acuerdo a lo anterior, de manera general podemos identificar que existe corrupción cuando se llevan a cabo algunos de los siguientes actos:

- Sustracción de los recursos del erario para beneficios personales.
- Desviación de recursos para beneficio de las clases sociales pudientes.
- Evasión de impuestos.
- Práctica del soborno para agilizar trámites o evitar sanciones.
- Presencia de personal en las nóminas de instituciones públicas y que no desempeñan ninguna actividad.
- Nepotismo y favoritismo hacia determinadas personas.

---

<sup>24</sup> En la resolución 1346 (XXV-0/95) de la asamblea general de la OEA, celebrada el 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, en el artículo III se describen las medidas preventivas y en el artículo VI se describen aquellos hechos que pueden ser considerados como actos de corrupción (CICC, 1996).

<sup>25</sup> De *clepto*, robar, y *cracia*, poder..Tipo de gobierno corrupto basado en el robo de recursos públicos.

- Perversidad en el manejo de los recursos financieros tanto en la banca pública como privada.
- Negligencia e irresponsabilidad en la forma de impartir justicia.

Dentro de esta lista, podríamos citar un gran número de actos de corrupción que con frecuencia ocurren en las diversas sociedades, tanto pobres como ricas, distribuidas en todos los continentes. Sin embargo, por lo evidente que resulta la corrupción, consideramos que no es necesario citar casos específicos, aunque si se desea se pueden consultar algunas fuentes<sup>26</sup> que informan sobre diversos actos de corrupción en diversos países del mundo y donde se puede apreciar la magnitud de este fenómeno y sus efectos en la sociedad.

Definitivamente, es importante señalar que la corrupción es un asunto de grandes dimensiones y que tiene importantes efectos negativos en el desarrollo humano de la sociedad. Muestra de ello son los diversos informes sobre el tema, los cuales señalan que tanto en África<sup>27</sup> como en América, Asia<sup>28</sup>, Europa y Oceanía existen serios problemas de corrupción, si bien, en algunas regiones del mundo los niveles de corrupción son más altos y forman ya parte de la cultura. Por su parte, Laffont, Jean y N'Guessan (1999:272) señalan que aun cuando exista suficiente dinero, determinación política y posibilidades de erradicar la corrupción, en todas las sociedades se aceptan ciertos niveles de corrupción. Pero, desgraciadamente, en muchos países esos niveles son exageradamente altos, con las consecuencias que describimos más adelante.

También es importante recalcar que existe una gran preocupación de toda la sociedad y de muchas organizaciones internacionales que están haciendo esfuerzos anticorrupción. Prueba de ello es que muchas personas que ocupan o aspiran a ocupar

---

<sup>26</sup> PNUD (2002:65,66); Rodas-Martini (2003:94,95); Campos, Lien, y Sanjay, 1999:1059; 2003-105,107; Informes anuales de Transparencia Internacional del 2001 al 2006.

<sup>27</sup> Los estudios confirman una tendencia: en África la corrupción se ha incrementado en los últimos cinco años y aún sigue incrementándose (Laffont, Jean-J y N'Guessan, 1999:272).

<sup>28</sup> Una encuesta realizada por Social Weather Stations a fines de 2001 reveló que los empresarios en las Filipinas estaban dispuestos a destinar un dos por ciento de sus ingresos netos corporativos a la financiación de programas anticorrupción. Habían estimado que evitar la corrupción redundaría en un aumento del cinco por ciento en sus ingresos netos y en un ahorro del 10% en los contratos (Eigen, 2003:3).

cargos públicos han convertido el tema de la corrupción y la pobreza como parte importante de su agenda<sup>29</sup>. Por ejemplo, Rodas-Martini (2003:95) señala que en su discurso inaugural en enero de 2002, el Presidente de Honduras hizo hincapié en la conexión entre la corrupción y la pobreza y dijo que los corruptos pecan principalmente en detrimento de los más pobres de la sociedad; los recursos que roban pueden y deben utilizarse para erradicar la pobreza. Sin embargo Rodas-Martini señala que existen evidencias de que una vez en el poder, los políticos incurren en actos de corrupción, y agrega que es importante tener en cuenta que la corrupción no puede ser eliminada con declaraciones, aunque parezcan valientes; se requiere mucho más. Por su parte, Transparencia Internacional (2001) cita dos declaraciones sobre el asunto de la corrupción: la de Clare Short, Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, y la de Rigoberta Menchú, Premio Nóbel de la Paz, que transcribimos a continuación:

La corrupción produce una larga sombra, pero son los más pobres en el mundo...quienes pagan el precio más alto... Los países desarrollados tienen la responsabilidad de acabar de raíz con las fuentes de la corrupción... y deben estar dispuestos para ayudar en el seguimiento y en la recuperación de los fondos que han sido saqueados de los países en vías de desarrollo. Clare Short (TI, 2001, p. 143)

En mi opinión, la mayor fuente de corrupción reside en el abuso de poder, ya sea económico, político o militar. En países como el mío, ocupar un puesto público (ya sea a través de elecciones populares o por designación) está relacionado con saqueo político: la posición ofrece un cheque en blanco y garantiza un gran enriquecimiento personal. Esta es una regla aceptada tácitamente por todos aquellos que se llaman a sí mismos políticos. Rigoberta Menchú (T.I. 2001. p. 155)

En general, la corrupción es un problema histórico-cultural muy complejo que afecta seriamente a muchas sociedades. Por ejemplo, Fukuyama (2003:38-43) apunta que el fracaso económico tiene claras raíces culturales y sería extremadamente ingenuo suponer que un conjunto relativamente sencillo de intervenciones de política económica, o incluso los esfuerzos destinados a la formación y reforma institucional, puedan revertir hábitos y modos de pensar profundamente arraigados. Este autor agrega

---

<sup>29</sup> El surgimiento durante el último año de iniciativas anticorrupción en América Central, México y el Caribe, en general, no se vio acompañado de mejoras apreciables en la transparencia gubernamental. Conscientes del alcance del problema de la corrupción, algunos candidatos formularon promesas de honestidad y presentaron plataformas anticorrupción durante sus campañas electorales (Rodas-Martini, 2003:90)

que prácticamente no hay nada que un organismo financiero externo o un gobierno pueda hacer para mitigar las dimensiones culturales del problema. Gran parte de la crisis de corrupción política que sufre el grueso de América Latina se funda en esta estructura de doble moral; las mejores instituciones serán inoperantes si las personas situadas en la cúpula de las jerarquías políticas que las dirigen se sienten con derecho a saquear el erario público. Tal como lo advierte Rigoberta Menchú, es como si la sociedad les firmara un cheque en blanco. Por ello, la corrupción tiene que ser tratada de raíz; se requieren esfuerzos sistemáticos desde las bases, desde los ciudadanos comunes en los que es necesario generar una mayor conciencia de participación en la vida social, económica y política de su comunidad. Asimismo, es indispensable que los ciudadanos realicen un ejercicio responsable del derecho al voto, eligiendo a los mejores candidatos y no emitiendo el voto para los partidos políticos.

Finalmente, subrayamos que Hussein (1998:125), TI (2001), Uslaner (2003:229,230), Fjeldstad y Tungodden (2003:1459), Rodas-Martini (2003:95), Participación Ciudadana (2004:13), Eigen (2003:2,6) y Hasan (2001:7) señalan que la corrupción es una lacra y sus efectos en la sociedad y en las personas son complejos y variados. De manera general, extraemos de estos autores algunos de los efectos que la corrupción tiene en la sociedad:

*a) Afecta a la vida económica, política y social de las personas.* Lo económico es uno de los más evidentes efectos ya que, de manera general, la corrupción está ligada a la sustracción de recursos económicos por parte de quienes mantienen el poder político; este hecho afecta enormemente pues cada dólar que se extrae se deja de invertir en programas de educación, salud, vivienda, agricultura, etc. Por ejemplo, Uslaner (2003:229,230) señala que cuando las élites roban del tesoro nacional, se reduce el dinero disponible para los programas del Estado destinados a redistribuir los recursos. Los gobiernos corruptos disponen de menos dinero para gastar en la administración pública, disminuyendo los salarios de los empleados públicos. A su vez, resulta más probable que en las sociedades corruptas los funcionarios se apropien del dinero del erario y, además, dediquen más tiempo a llenarse los bolsillos que a prestar servicios al público. De esa manera, una gran cantidad de personas se quedan sin recibir diversos servicios públicos –agua potable, educación, salud, recreación, o proyectos de

infraestructura productiva o social–, que hubieran podido recibir si ese dinero se hubiese invertido adecuadamente.

Se deduce, por tanto, que los actos de corrupción de los políticos, al extraer los recursos para enriquecerse, limitan el acceso a satisfactores básicos de millones de individuos y con ello se limitan las oportunidades y el desarrollo de sus capacidades. En lo político, la corrupción coarta la libertad de expresión y promueve el servilismo de aquellas personas que esperan ser beneficiadas por esas conductas. En lo social, limita la participación activa de las personas en la vida de su comunidad.

*b) Genera una actitud de resignación.* La corrupción está muy relacionada con la cultura de la pobreza y las construcciones mentales de las personas en torno a su situación, generando en ellas bajos niveles de autoestima y autoeficacia. Por otro lado, en muchas sociedades los ciudadanos han internalizado psicológicamente y asumido como normal que los funcionarios roben y que después de ejercer un cargo público terminen ricos. Esta condición mental afecta seriamente por cuanto impide que se den niveles altos de actuación de los ciudadanos; éstos se han apropiado de la idea de que no se puede hacer nada para disminuir los niveles de corrupción, además de generarse en ellos un estado de apatía respecto al ejercicio de sus derechos políticos.

*c) Afecta la visión filosófica.* Filosóficamente la corrupción auspicia el nihilismo (no creer en nada) y el cinismo (descaro, desvergüenza), con lo que se ha generado toda una cultura que impregna todos los ámbitos de la sociedad.

*d) Deteriora los niveles de confianza.* Los actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos van deteriorando paulatinamente los niveles de confianza y ocasionan que las personas ya no confíen en las autoridades, pero además se generan niveles de desconfianza entre la misma población que afectan gravemente las relaciones entre las personas y disminuyen las posibilidades de que se cumplan los contratos sociales.

Eigen (2003:6) señala que la sociedad civil y las instituciones internacionales enfrentan la corrupción en muchos frentes, y enfatiza que ésta continúa destruyendo la confianza en las instituciones públicas y privadas, de manera que los medios para



derrotarla también deben ser de gran alcance y sistémicos; lucha en la que se deben utilizar leyes y reglamentaciones contra el uso indebido del poder. Asimismo, el autor agrega que si se desea restaurar la confianza en las instituciones públicas y privadas, se deberá garantizar el acceso a la información para promover la transparencia, y ésta quizás sea el arma más poderosa contra la corrupción. Sólo al hacer hincapié en el acceso a la información y en una mayor transparencia en todas las esferas de la sociedad, desde lo local hasta lo intergubernamental, podrán la sociedad civil, el sector privado y el gobierno intentar razonablemente detener y exponer la corrupción, con el fin de asegurar que los corruptos ya no tengan sitio en donde esconderse.

*e) Genera “fuga de cerebros” de gente culta de las sociedades en desarrollo.* Este es un serio problema para muchos de los países menos desarrollados, ya que durante muchos años se invierte en la educación de las personas y cuando éstas han alcanzado altos niveles de especialización en los diversos campos, con frecuencia tienen grandes dificultades para desarrollar investigaciones que hagan avanzar al país en diversos campos relacionados con la tecnología, la agricultura, la educación, la salud, etc. Además, es común que reciban bajos salarios y escasos estímulos para avanzar en proyectos de investigación. En consecuencia se registra una fuga de científicos calificados quienes buscan mejores oportunidades, tanto para su desarrollo profesional como económico.

*f) Propicia una administración ineficiente y el parasitismo.* Según el PNUD (2002), la crisis de gestión es evidente en la existencia de una corrupción extendida, servicios públicos ineficaces y un conjunto de otros fracasos. Condición que se manifiesta, por ejemplo, en escuelas sin maestros, tribunales sin justicia, burócratas locales pidiendo sobornos constantemente, etc.

*g) Baja la productividad.* Con la corrupción se propicia la baja productividad en todas las áreas productivas y en todas las instituciones. En las comunidades campesinas, con frecuencia los programas de apoyo agrícola suministran tardíamente los insumos que los productores requieren, por ejemplo, la semilla cuando ya pasó la época de lluvias, o los suministran de mala calidad, como resultado del contubernio entre los responsables del gobierno y las empresas que los surten. Por otro lado, en muchas

ocasiones ni siquiera se llegan a realizar las inversiones de los recursos que se destinaron para ese fin.

*h) Permite la evasión de impuestos.* Uslaner (2003-229,230) y Fjeldstad y Tungodden (2003:1459) señalan que una de las áreas del gobierno donde la corrupción es más agobiante es en la recaudación de impuestos. Agregan que los estudios en varios países en desarrollo indican que esto es muy común, ya que la mitad o más de los impuestos que deberían ser recaudados no pueden ser detectados por los ministerios de recaudación debido a la corrupción y a los mecanismos de evasión.

*i) Genera innumerables formas de injusticia.* La corrupción afecta a una enorme cantidad de personas, que sufren innumerables actos de injusticia. Un ejemplo de estas formas de injusticia es la muerte de víctimas de la hambruna, o las enfermedades que pueden ser evitables como la poliomielitis, viruela, sarampión, cólera, malaria, etc., ocasionadas por la falta de recursos que debieron invertirse en aliviar el hambre o evitar las enfermedades pero, no obstante, fueron robados.

Todo lo anterior se ve agravado por el escaso presupuesto con el que cuenta el sistema de justicia para hacer frente a los múltiples problemas. Eigen (2003:2) comenta que la batalla contra las transacciones financieras ilícitas debe librarse con una sólida estrategia que faculte al sistema de justicia, para que éste pueda convertirse en un arma indispensable de dicha batalla. Al autor agrega que es una paradoja que los presupuestos asignados a la justicia representen sólo una mínima parte del gasto público; por ejemplo, en países europeos como España, Francia y Alemania sólo se asigna el 1 o 2% del presupuesto al sistema de justicia. Además, señala que en el entorno internacional actual es pertinente reconsiderar esta asignación de recursos, ya que sin un sistema de justicia operativo y dotado de suficientes recursos ninguna investigación puede llegar a buen término. Cuando un sistema de justicia sobrecargado y sin los recursos suficientes se enfrenta al crimen organizado, éste tiene garantizada la impunidad.

*j) Intensifica la pobreza y asegura su perpetuación.* La corrupción transfiere riqueza de los pobres a los ricos y se asegura que aquéllos sigan siendo pobres. La corrupción hace las veces de un impuesto adicional pagado por los ciudadanos. Dicho de otra

manera, cuando el gobierno permite que colectivos de personas sean explotados por los que poseen el capital sin que éstos cumplan con las leyes laborales, se trata de un acto de corrupción en sí, que afecta a numerosas familias e impide las posibilidades de desarrollo de sus miembros al otorgar un salario raquíptico y negar derechos que por ley le corresponden al trabajador.

*k) Genera una cultura del soborno.* Las pérdidas causadas por la corrupción exceden en mucho la suma de la ganancia individual derivada de ella. El soborno distorsiona completamente la economía y muchas decisiones son tomadas independientemente de los beneficios a la comunidad. Por ejemplo, cuando una infraestructura es construida en un lugar impropio (lo cual la hace inútil) simplemente porque el diseñador era propietario de ese lugar y sobornó a los funcionarios para que fuera comprado a precios exorbitantes, entonces el coste para la comunidad es muy alto en relación a los beneficios que obtienen los manipuladores (Hussein, 1998:125). Esto es sólo un ejemplo, pero son múltiples las situaciones de este tipo: bien puede hablarse de puentes donde no hay ríos, aeropuertos donde los aviones no pueden aterrizar, edificios que no pueden ser habitados, perforación de pozos en donde el agua no puede ser utilizada, etc., y todo producto del soborno. De esta forma, un sistema penetrado por el soborno no puede responder a las verdaderas necesidades de las mayorías

#### **4.5.2. Clientelismo**

Otro importante aspecto que puede destacarse en este análisis es el clientelismo, que también es un tema amplio muy ligado a la corrupción, y si bien no pretendemos hacer un análisis exhaustivo, es necesario tenerlo en cuenta como un factor que tiene fuertes influencias en el desarrollo humano. Los siguientes tres párrafos expresan los señalado por Durston (2003:161, 162,172) y dan una idea de la necesidad de tener presente esta variable por la enorme influencia que puede tener sobre el desarrollo humano en los municipios más aislados.

El clientelismo en América Latina se manifiesta principalmente en cadenas de agentes (*brokers*) políticos que manejan relaciones desiguales y paternalistas con sus clientes, mediante el monopolio de la información y el control de los beneficios. Estas

relaciones pueden ser analizadas en el marco conceptual del capital social, sin precipitarse a postular que sean o no formas reales de capital social antes de su estudio empírico. Los primeros esfuerzos teóricos en esta dirección señalan, por ejemplo, que los impactos negativos del capital social son producidos por grupos sociales poderosos que no rinden cuentas a la ciudadanía y practican la corrupción y el amiguismo (*cronyism*). Parece evidente que ejercer presión (*lobby*) y practicar el clientelismo constituyen recursos relevantes tanto para los objetivos de determinadas personas y grupos sociales como para los de partidos políticos y gobiernos.

Al igual que muchas otras formas de capital social, el *lobby* y el clientelismo son parte del problema de la perpetuación de la pobreza y la desigualdad porque no se practican con una visión de beneficio social en la mayoría de las sociedades. En sus manifestaciones de mayor concentración, unas pocas personas y grupos gozan de relaciones personales de alta confianza con funcionarios públicos —como ya comentamos, se forman los llamados ratios de confianza—, reforzadas por compadrazgos y amistades. Entre los rasgos negativos del clientelismo se encuentra el hecho de que reproduce relaciones de poder extremadamente desiguales producto de la manipulación que ejercen los partidos y las élites económicas sobre las mayorías. Así, en sus manifestaciones más excluyentes y dominantes, el clientelismo —en el que el Estado mismo está fuertemente involucrado— constituye una importante barrera para el logro de la ampliación de las oportunidades.

Sobre este asunto vale la pena reflexionar sobre la pregunta que formula Durston (2003:190): ¿Por qué tantos programas antipobreza, incluso aquellos diseñados y aplicados en contextos democráticos, han tenido resultados e impactos tan decepcionantes? El autor agrega que todos los gobiernos del mundo están cruzados por el clientelismo político, el cual es uno de los aspectos de la democracia parlamentaria que surge, junto con el cabildeo (*lobby*), de los intentos de diferentes grupos y actores por controlar espacios estatales. Aclara que, aun cuando el clientelismo no es un tema tabú entre los politólogos ni entre los políticos, parece que sí lo es en los programas de superación de la pobreza, los cuales pretenden mostrar que están libres de politización

aunque sus promotores y sus destinatarios estén siempre inmersos en densas redes de clientelismo.

#### **4.6. El rol del municipio en la promoción de la SAF y el DHL**

De acuerdo con los contenidos que abordamos en nuestro marco teórico, contamos con un concepto más claro y preciso de las fortalezas y las limitaciones del municipio para promover con éxito la SAF y el DHL dentro del marco del DLS. Como ya comentamos, las fortalezas y limitaciones están determinadas por la calidad de los actores y por los factores que influyen en el nivel de sus interrelaciones. Sabemos, entonces, que los mayores retos del municipio radican en fortalecer la calidad de sus actores y propiciar que los factores que determinan positivamente las interrelaciones se fortalezcan, a la vez que disminuyan los factores que generan interrelaciones negativas entre los actores.

Además, es importante señalar que para iniciar el análisis del rol que tiene el municipio en la implementación del DLS y la promoción de la SAF, el DHL y la ampliación de las oportunidades, partimos de la lógica de Arraigada (2002:37), quien señala que la naturaleza de una organización municipal depende fundamentalmente de dos aspectos: el modelo político que adopta el Estado y la organización político-territorial. Éstos determinarán la estructura, las funciones y los productos de la organización municipal.

Respecto al primero es posible reconocer los siguientes modelos teóricos dominantes del Estado:

- El Modelo del Estado Centralizado, en donde los ciudadanos autorizan a los políticos a través de las elecciones a diseñar y a controlar el sistema político administrativo.
- El Modelo del Estado Institucional, que pone énfasis en los aspectos culturales del sistema y en la lógica de la adecuación, integración y colectivización.

- El Modelo del Estado Corporativista, que se centra en el enfoque de la integración cerrada del Estado con los grupos de interés.
- El Modelo del Estado Supermercado, que considera primariamente al Estado como un proveedor de servicios que responde a la demanda de los consumidores y usuarios.

El segundo aspecto, la organización político-territorial, será analizado con mayor detenimiento que los descritos cuatro modelos teóricos del primer aspecto. La razón de esta decisión tiene que ver con la realidad del contexto latinoamericano de los municipios en los que no se aplican modelos teóricos puros, sino más bien una combinación de los diferentes modelos, y donde el rol del municipio está fuertemente determinado por los gobiernos en turno, los cuales pueden tener una tendencia a centralizar o descentralizar, a tomar decisiones unilaterales o a colectivizar, a mantener o no una actitud hacia la generación de políticas que protegen a los grupos de interés, o a tener vocación de proveedores de servicios.

Lo que desprendemos del análisis de estos modelos es que en la región latinoamericana han existido tradicionalmente dos condiciones que pueden generalizarse en la mayoría de los gobiernos: por un lado, la actitud centralista en la toma de decisiones y, por el otro, el sesgo impreso en las políticas del Estado de otorgar protección a las clases privilegiadas. Estas dos condiciones, registradas como características del Estado en Latinoamérica, también constituyen retos que el municipio, otras entidades subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil deberán afrontar en el tránsito hacia la ampliación de las oportunidades, en el entendido de que para lograr esto último también se requiere un control local de los recursos del propio municipio.

#### ***4.6.1. Las funciones del municipio***

Aquí analizamos las funciones que el municipio desempeña actualmente y las que debe desempeñar en el futuro para promover con éxito la SAF y el DHL en el marco de los

procesos de DLS. Además, describimos las ventajas y desventajas en el desempeño de sus funciones. Maldonado (2000a:31) plantea que los municipios deben prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Con relación a la explotación racional de los recursos del territorio, el municipio tiene importantes funciones que cumplir. Abalos (2000:37,40) centra estas funciones en el rol que el municipio juega en la promoción del desarrollo productivo, pero consideramos que también pueden ser aplicadas en todos los campos en los que el municipio tiene responsabilidades. Además de las apuntadas por Abalos, agregamos otras funciones que debería cumplir el municipio: ser incentivador, difusor, capacitador, articulador, fiscalizador, recaudador de impuestos, administrador, concededor, planificador, regulador de la actividad ciudadana, agente inversor, contratista, empleador, consumidor, promotor de actividades y asesor, entre otras. A continuación describimos cada una de las funciones mencionadas:

- a) *Incentivador*. Tiene que proporcionar orientación para la generación de actividades productivas y comerciales, o para el desarrollo de actividades empresariales consolidadas con el fin de mejorar su competitividad, aumentar su productividad o ampliar su mercado. También puede incentivar a sus ciudadanos en otros campos a través de programas de participación en diversas áreas, por ejemplo, en el cuidado de los recursos naturales o en el estímulo a los jóvenes para que continúen sus estudios.
- b) *Difusor*. Puede proveer información a los empresarios, campesinos, pescadores, miembros de organizaciones civiles, asociaciones gremiales, etc., acerca de las distintas políticas y programas del municipio a los que pueden acceder para fortalecer su producción y productividad. Además, proporciona información a los pobladores sobre la diversidad de programas sociales destinados a mejorar las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos.

- c) *Capacitador*. Busca proporcionar conocimiento y herramientas técnicas a los diferentes actores con el fin de mantener, consolidar, desarrollar o generar actividades comerciales y productivas al interior del municipio. Además, se coordina con organismos especializados para hacer llegar la capacitación a los distintos sectores, sea en aspectos básicos o especializados. Asimismo, por sí solo o con otras organizaciones, el municipio desarrolla programas de capacitación dirigidos, ya sea a trabajadores que participan en los procesos productivos de los diferentes sectores, a personas que se inician en el mundo laboral y requieren una capacitación técnica mínima, o a jóvenes, amas de casa, campesinos, etc.
- d) *Articulador*. Puede enfocar sus esfuerzos a generar interrelaciones entre todos los actores y a coordinar acciones vinculadas al fomento productivo y al desarrollo económico local que realizan agentes privados o gubernamentales, con la finalidad de establecer parámetros comunes de actuación y un desarrollo armónico al interior de la comuna.
- e) *Fiscalizador*. Debe orientar sus acciones a controlar las actividades productivas del territorio, ya sea en cuanto a la forma en que se llevan a cabo (cuidado del medio ambiente, seguridad laboral, etc.) como respecto a su funcionamiento legal (pago de patentes, permisos, reglamentos, entre otras disposiciones).
- f) *Recaudador de impuestos*. Puede establecer un sistema de recaudación de impuestos y se encarga de vigilar y hacer cumplir esta obligación por parte de los ciudadanos. Así, con los recursos recaudados complementa los gastos corrientes y cuando es posible implementa programas para el mejoramiento de infraestructura pública y productiva o de otra índole.
- g) *Administrador*. Debe cumplir con la importante función de administrar los recursos provenientes del Estado, así como los recursos que el mismo municipio recauda. Para cumplir con esta función, el municipio moderniza permanentemente su sistema administrativo para hacerlo más eficiente y evitar despilfarros; por otro lado, establece los controles necesarios para evitar actos de corrupción y asegurar que su administración sea transparente. En esta tarea,



finalmente desarrolla un adecuado sistema de rendición de cuentas con el objeto de mantener informada a la sociedad sobre el uso de los ingresos y egresos del municipio.

- h) *Conocedor*. Puede implementar sistemas de información que le permitan mantener un diagnóstico actualizado de los recursos disponibles en el territorio, tanto humanos, como financieros y naturales. De tal suerte que dicha información le es útil en la toma de decisiones respecto a la implementación de políticas, programas o proyectos para la explotación y el fortalecimiento de los recursos del territorio.
- i) *Planificador*. Puede elaborar el Plan de Desarrollo Municipal con base en el conocimiento del territorio y de la cantidad y calidad de los recursos naturales, humanos y financieros. Dicho plan se elabora por las autoridades locales con la participación activa de los diferentes actores del municipio.

En relación con las actividades de fomento productivo, Abalos (2000:40) agrega que las acciones se pueden clasificar en los siguientes niveles:

- *De primer orden*: aquellas cuya finalidad es generar actividades productivas en el territorio local, creando mayor empleo y dinamizando la economía. Están destinadas a captar y generar nuevos focos productivos, es decir, empresarios en potencia.
- *De segundo orden*: aquellas dirigidas al empresario establecido con la finalidad de mantener y consolidar las actividades productivas existentes en la comuna, potenciando sus ventajas comparativas y competitivas, y entregando al empresario herramientas útiles para mejorar su gestión y la calidad de sus productos.
- *De tercer orden*: aquellas que tienden a desarrollar las actividades productivas existentes en la comuna. Están dirigidas a empresarios que tienen la capacidad

para ampliar y mejorar su giro, aumentando el número de clientes y, en muchos casos, colocando sus productos fuera de las fronteras comunales.

En la literatura sobre desarrollo local, entre las funciones del municipio con frecuencia se destacan las que están dirigidas hacia el desarrollo empresarial y por tanto hacia los empresarios. No obstante, recalamos que la generación de empleos y el desarrollo económico no aseguran que las mayorías más pobres del municipio reciban los beneficios de ese desarrollo, ya que incluso las empresas que generan empleo aspiran a pagar el salario mínimo, el cual resulta insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de la familia. De acuerdo a esta reflexión, el municipio tiene la opción de promover el desarrollo empresarial a través del sistema cooperativista<sup>30</sup>, que ha mostrado grandes ventajas respecto a la distribución equitativa de los recursos obtenidos de la explotación de los recursos del territorio.

Por otro lado, la gran cantidad de municipios que son territorialmente pequeños y con escasos recursos naturales, financieros, de infraestructura y humanos, pueden quedar fuera de las posibilidades de un desarrollo empresarial. Entonces, los municipios más aislados y alejados de los grandes polos de desarrollo tendrán que realizar actividades productivas teniendo como aliadas a las familias más pobres, poseedoras de pequeños predios y con grandes limitaciones para la producción, quienes, además de la producción agropecuaria, pueden generar otras actividades no agrícolas para la generación de ingresos que les permitan alcanzar mejores niveles de funcionamiento.

En las regiones rurales, muchas de las limitaciones pueden ser superadas por los gobiernos locales si las inversiones están dirigidas hacia el crecimiento y la productividad de los sistemas de producción rural, tales como la construcción de caminos de acceso y el manejo adecuado del agua (Elizalde, 2003:15). Diversas experiencias en países menos desarrollados muestran que las familias más pobres

---

<sup>30</sup> En el caso de la ley Orgánica de las municipalidades en Argentina se contempla la capacidad de que el municipio pueda autorizar la constitución de cooperativas. El artículo 41 especifica lo siguiente: “Corresponde al Concejo autorizar consorcios, cooperativas, convenios, acogimientos a los beneficios de las leyes nacionales y provinciales para la prestación de servicios y obras públicas. Las vinculaciones que surjan de la aplicación de este artículo con los organismos nacionales, necesitarán autorización previa del Poder Ejecutivo Provincial”.

pueden mejorar sus sistemas de producción rural con la implementación de adecuados sistemas de microfinanciamiento, introducción de tecnologías adecuadas, asistencia técnica, organización comunal para la comercialización y la constitución de empresas cooperativas. Estas disposiciones pueden ser un catalizador para el desarrollo del potencial local y el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias más pobres.

Como complemento de los contenidos relacionados con los actores, analizaremos ahora los factores que influyen en las interrelaciones y las funciones que legalmente se le han otorgado al municipio. Abordaremos tres ejes centrales en el análisis de las potencialidades y limitaciones del municipio para la promoción de la SAF y el DHL en el marco de los procesos de DLS.

El primer eje está relacionado con el ordenamiento y control territorial para un uso más eficiente y una distribución más equitativa de los recursos naturales.

El segundo concierne a la capacidad del municipio de implementar políticas de desarrollo social que brinden las oportunidades suficientes para la participación y el desarrollo pleno de las capacidades de sus ciudadanos, y a la administración de un sistema de justicia que proteja, cuide y defienda los derechos que por ley les corresponden a sus habitantes.

El tercero se refiere al rol integrador de todos los actores locales para el establecimiento de movimientos sociopolíticos que aseguren la continuidad de una política encaminada al DLS. En otras palabras, se trata de desarrollar y fortalecer el capital físico, humano y social.

#### **4.6.1.1. En el ordenamiento territorial y el control de los recursos**

Para un adecuado ordenamiento del territorio es necesario considerar, como primer requisito, el conocimiento exhaustivo de los recursos que se poseen en el territorio. En este sentido, Blanco (2003:23) señala que la importancia de conocer el territorio reside en la posibilidad de apropiación de la realidad local para promover los recursos existentes: humanos, naturales, financieros e institucionales en la búsqueda de un mejor nivel de vida de sus habitantes.

Cuando hablamos de ordenamiento territorial nos estamos refiriendo a todos los aspectos relacionados con la explotación de los recursos naturales disponibles en los límites territoriales del municipio: tierra, agua, bosques, costas, reservas naturales y para el ocio, instalación de industrias contaminantes y no contaminantes, y cualquier actividad productiva que se implemente en el municipio y haga uso de los recursos naturales. Se incluyen también las políticas de inversión para el fortalecimiento de la base productiva como infraestructura (carreteras y otras vías de comunicación, electrificación, sistemas de riego para cultivos, construcción de bodegas o centros de acopio), sistemas de crédito para los pequeños productores, asistencia técnica para la producción, etc.

En general, esta categoría está relacionada con los procesos de desarrollo productivo y el adecuado uso de los recursos. El ordenamiento del territorio es, entonces, una de las funciones más relevantes del municipio. Por esta razón es indispensable que las autoridades locales tengan la capacidad para realizar un adecuado diseño del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), y cuenten con los recursos humanos y financieros suficientes para su posterior implementación. En sí, el contar o no con el PMD puede ser la más importante fortaleza o la más importante limitación. Esta afirmación se sustenta en el razonamiento de que para hacer un ordenamiento territorial se requiere necesariamente contar con un PMD que haya pasado por un proceso de participación ciudadana basado en el consenso de los intereses, las aspiraciones y los problemas de los distintos actores. Este proceso permite que los actores se apropien del PMD, y esta condición le otorga la posibilidad de hacerlo sostenible.

#### **4.6.1.2. En la implementación de políticas de desarrollo social**

La política social, entendida como todas aquellas acciones desarrolladas desde las instancias de los gobiernos constituidos legalmente, está enfocada hacia la generación de las condiciones adecuadas para los ciudadanos. A través de la política social, el Estado desarrolla estrategias de redistribución que tienen como objetivo brindar mayores oportunidades y un desarrollo más equitativo. Ocampo (s/f:22,23) señala que para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso, educación y empleo, así como en la dimensión étnica y de

género. El autor agrega que estos condicionantes son claves en la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, una estrategia social exitosa implica romper los encadenamientos intergeneracionales de reproducción de la pobreza.

Por otro lado, la política social es al mismo tiempo un acto de justicia (teoría deontológica), en el sentido de que su objetivo es disminuir la pobreza y la vulnerabilidad de las familias en desventaja social. Sin embargo, es importante reconocer que históricamente uno de los problemas más difíciles de resolver ha sido precisamente la falta de acceso de las familias pobres a los activos de producción (capital, tecnología, capacitación y tierras). En este sentido, Ocampo (s/f: 25,26) advierte que las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se encuentran las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar las microempresas. Dichas políticas deben complementarse con una expansión gradual de los sistemas de seguridad social destinados a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

#### **4.6.1.3. En el fortalecimiento del capital humano y social**

Tal rol está dirigido hacia la construcción de una sociedad más responsable, con juicios más críticos y con una participación activa en los asuntos que afectan su entorno. Para este propósito, el municipio debe emprender procesos encaminados al empoderamiento de los que menos tienen; procesos que deben estar inmersos en las políticas sociales destinadas a las áreas de la salud, alimentación, educación, vivienda, recreación, etc. El objetivo final es lograr un entorno donde sus habitantes tengan mayores oportunidades para el desarrollo de las libertades fundamentales y de sus capacidades.

De acuerdo a lo anterior, vale la pena reflexionar sobre algunos aspectos relacionados con la forma en que se puede fortalecer el capital humano de los habitantes del municipio, especialmente de los más vulnerables. Considerando las limitaciones que el propio municipio tiene para otorgar servicios orientados hacia el fortalecimiento del capital humano, tales como educación, salud, alimentación, vivienda y recreación, la

forma o el camino apropiado para lograr este objetivo es, definitivamente, la adecuada coordinación con todos los actores relacionados con el municipio: las ONG, las diversas instituciones de las unidades subnacionales superiores (Estado, provincia, región) y nacionales e incluso las organizaciones internacionales. A continuación se analiza el rol del municipio basado en asegurar el acceso a los servicios que fortalecen el capital humano de sus habitantes, entre los que destacamos los siguientes:

*La educación.* Si en su momento la abordamos como uno de los principales factores que determinan el nivel de interrelaciones, tratamos aquí de nuevo la educación como un factor determinante para el fortalecimiento del capital humano. Para conseguir este objetivo, el municipio debería desarrollar las siguientes acciones en el campo de la educación:

- Participar en el mejoramiento de las condiciones de la educación formal en sus diferentes niveles: instrucción preescolar y primaria, secundaria, bachillerato y carreras técnicas.
- Crear condiciones a través de un sistema de becas para que los jóvenes que aspiren a una instrucción superior puedan ingresar a la universidad y terminar una carrera profesional.
- Establecer espacios para la capacitación de pequeños empresarios, así como para la capacitación de oficios con el objeto de integrar al mercado laboral a aquellas personas que en el pasado no pudieron acceder al sistema educativo.
- Promover y apoyar programas de alfabetización para adultos.
- Instaurar y ejecutar programas permanentes de educación ciudadana: educación vial, cuidado del medio ambiente, cumplimiento en el pago de impuestos, uso racional del agua, cuidado y respeto de espacios públicos, ejercicio responsable del voto, etc.

Para lograr implementar las acciones arriba señaladas, orientadas a una educación integral, el municipio debería recurrir a la alianza con los diversos actores locales como las ONG y las asociaciones gremiales, campesinas y empresariales, entre otras. Junto

con sus aliados, debería emprender gestiones ante instancias subnacionales superiores e instituciones nacionales e internacionales, para la consecución de fondos y apoyo técnico. Una acción municipal para llevar a cabo las acciones anteriores es la capacitación del personal que labora en el municipio, a fin de que sea capaz de coordinar la diversidad de acciones y actores presentes en el territorio.

La importancia que representa la educación se puede resumir en la siguiente expresión de Ocampo (s/f):

La educación es la clave de un crecimiento equitativo, especialmente en la era de la información y el conocimiento, pero sus objetivos van más allá de sus dimensiones de “capital humano”: es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una ciudadanía sólida y en términos más amplios, de la realización personal (p. 23)

*La salud.* Una condición de gran relevancia para el desarrollo humano es que los individuos puedan gozar de un buen estado de salud, para lo cual se requiere el establecimiento de condiciones apropiadas, tales como:

- La posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso a los servicios de salud tanto en cantidad como en calidad. Este es especialmente un problema en las regiones más pobres y alejadas de los centros urbanos, donde generalmente los servicios de salud son escasos y de mala calidad principalmente por dos razones: la falta de infraestructura física e insumos como clínicas, instrumentos médicos y medicamentos; y la escasez de recursos humanos. Para superar estas carencias, el municipio puede gestionar infraestructura y crear incentivos para que el personal médico permanezca en donde se le requiere.
- El cuidado de un medio ambiente saludable. Mantener un entorno saludable y favorable para la convivencia humana es corresponsabilidad de los ciudadanos que en él habitan y de las autoridades. En esta tarea, al municipio le corresponde implementar políticas dirigidas hacia el cuidado y respeto del medio ambiente, vigilar y cuidar que no se instalen industrias contaminantes, así como regular las diversas actividades productivas e industriales para evitar la contaminación o depredación de los recursos naturales como el bosque, la fauna, el agua y el aire.

- En coordinación con otros actores, el municipio puede implementar, apoyar y fortalecer programas educativos para la prevención y atención de la salud, como los programas de estilo de vida saludable.

*La alimentación.* Con mucha frecuencia la calidad de la alimentación en las comunidades caracterizadas por la pobreza es deficiente, pues los alimentos que consumen los miembros de una familia no alcanzan a cubrir los requerimientos mínimos para gozar de una adecuada salud. El municipio puede desarrollar, entonces, diversas acciones encaminadas al logro de la seguridad alimentaria de las familias más vulnerables, entre las que se destacan:

- El establecimiento de programas para el aprovechamiento de los recursos alimentarios disponibles en el municipio, por ejemplo, programas de educación alimentaria para que las madres aprendan a utilizar de manera más eficiente los alimentos disponibles en su comunidad.
- El desarrollo de acciones de promoción y apoyo para la producción de alimentos a nivel familiar.
- La implementación de programas de apoyo a la alimentación infantil de las familias más pobres del municipio.
- La gestión de una adecuada coordinación de los programas alimentarios implementados en el municipio por las ONG o las instituciones estatales, nacionales e internacionales.

*La vivienda y su entorno.* El tema de la vivienda, aunque pareciera que no contribuye al fortalecimiento del capital humano, en realidad es un aspecto fundamental para que las personas se sientan bien ante los demás ciudadanos con quienes conviven cotidianamente y tienen lazos de amistad, relaciones de trabajo o participan conjuntamente en programas de acción ciudadana. El hecho de contar con una vivienda digna coloca a las personas en mejor posición para alcanzar el funcionamiento social de



acuerdo al contexto donde viven. El municipio puede emprender acciones importantes de tal forma que sus habitantes puedan aspirar a una vivienda digna, tales como:

- La implementación de programas para el mejoramiento de la vivienda de las familias más pobres, por ejemplo, a través de cooperativas de construcción de viviendas o promoviendo programas para la autoconstrucción.
- El fortalecimiento de organizaciones y asociaciones entre los vecinos para la generación de programas de mejoramiento de las viviendas y su entorno vecinal. En este sentido, el municipio puede aprovechar los aspectos culturales que le son propios para implementar acciones colectivas encaminadas al mejoramiento de sus comunidades, tales como la promoción de actividades de cooperación para mantener limpias las calles y en general las comunidades.<sup>31</sup>

#### **4.6.1.4. En la integración de los actores locales**

La integración de los agentes del desarrollo y las propias propuestas de desarrollo local demandan de las organizaciones municipales un protagonismo y un liderazgo categórico, el cual debe estar sustentado fundamentalmente en su capacidad de gestión y de articulación de las variables comprometidas en los procesos específicos. Hoy más que nunca la simulación de escenarios y la toma de decisiones oportunas deben apoyarse en el aprendizaje institucional —una vía probada en otras organizaciones—, como también en el conocimiento y la observación permanente de sus procesos internos (ILPES, 1998; Arraigada, 2002:14).

Sería difícil imaginarse un municipio en el que se pretenda avanzar en los procesos de DLS sin que exista una integración de los actores presentes en el territorio; a su vez, sería igualmente difícil lograr la integración si el municipio no logra un clima de confianza entre sus habitantes, empresas, organizaciones sociales y gremiales, así como instituciones externas que concurren en él. Una de las formas para lograr ese clima de confianza es a través del fomento de iniciativas de las capacidades endógenas y el auspicio de la concertación, como lo señala Salinas (2000:17). Asimismo, con el

---

<sup>31</sup> En algunos estados de México existen actividades de cooperación y solidaridad que culturalmente funcionan. Por ejemplo, en Yucatán existe la fajina, en Oaxaca el tequio y en Veracruz la faena.

establecimiento de un clima de confianza es posible el establecimiento de lazos de cooperación mutua en los diversos aspectos de la vida cotidiana, así como el logro de una fuerte cohesión social y compromiso cívico. Moncayo (2002:22) señala que, en sentido amplio, el compromiso cívico es la base de la corriente teórica del republicanismo, que consiste en un alto grado de identificación de los ciudadanos con los intereses de la comunidad en la que viven. Solidaridad y virtudes ciudadanas son aquí los conceptos centrales.

Citando a otros autores, Moncayo puntualiza que el interés en los asuntos públicos y la devoción a las causas públicas son los signos claves de la virtud cívica. La comunidad cívica, agrega, se caracteriza por una ciudadanía activa imbuida de preocupación por lo público, por relaciones públicas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y la cooperación. Para este autor, la principal manifestación del compromiso cívico es la asociatividad, o sea, la propensión de los ciudadanos a participar en asociaciones que buscan el bien común. A este respecto, Ocampo (2003:28) plantea que la asociatividad debe ser la base de la noción de capital social y puede constituirse en un medio privilegiado para “crear sociedad”.

Pero, ¿cómo “crear sociedad”, cuando precisamente los municipios y especialmente los más pobres se caracterizan por la presencia de un capital social negativo? Esta interrogante es precisamente uno de los principales retos del municipio, el de transitar hacia el extremo positivo del capital social. De esta suerte, una de las tareas importantes que tiene el municipio es la promoción de la institucionalidad y la cohesión social de todos los actores del territorio. Salinas (2000:17) afirma que el municipio tiene que jugar un papel que permita provocar sinergias, poner en juego las capacidades del territorio, y hacer frente a problemas como el desempleo, la pobreza, la exclusión social, el deterioro ambiental, etc. Para poder lograr tales propósitos es necesario desarrollar las siguientes acciones:

- Promoción y fortalecimiento de la cooperación entre las organizaciones locales públicas y privadas así como a nivel familiar e individual.

- Preservar los valores culturales y humanos que ayuden a mantener una fuerte cohesión social entre los grupos y las personas.
- Crear un ambiente de confianza entre las organizaciones y entre las personas, eliminando aquellas variables que influyen en la pérdida de confianza.

Aquí nuevamente sale a relucir la importancia de la constitución de organizaciones cooperativas basadas en los principios de asociatividad y solidaridad. Sobre este asunto, Ocampo (2003:30) destaca que, en primer lugar, la participación en el ámbito comunitario asociativo puede ser clave para articular los servicios públicos con el hogar, lo que resulta especialmente importante para los programas destinados a la superación de la pobreza, y en segundo lugar, la movilización del capital social comunitario puede contribuir a hacer más eficaces los programas orientados a fomentar las microempresas urbanas y la producción campesina. En ambos casos, la contribución decisiva del nuevo enfoque es su capacidad para integrar el recurso de las redes interpersonales que compenetran las relaciones Estado-sociedad, de tal manera que se sustituye el enfoque clásico en el que se considera al Estado y la sociedad como distintos y aislados entre sí.

De lo anterior desprendemos que una de las funciones del municipio es precisamente evitar esa separación y, por consiguiente, crear un ambiente propicio para desarrollar mecanismos que permitan que tanto las autoridades municipales como la sociedad en general, contribuyan a lograr un clima de confianza, de seguridad y de mejores condiciones de vida para todos. Con esta visión, el municipio puede desempeñar las siguientes funciones:

a) *Fortalecer la identidad cultural.* Esta es una tarea de grandes dimensiones, debido a que en amplias regiones del mundo los procesos de globalización, como señala Blanco (2003:24), han mantenido subsumida la identidad cultural. Muchos pueblos marginados han asimilado el mensaje de que todo lo que no es moderno es obsoleto, viejo y de poco valor. Con esto se han ido generando sentimientos encontrados respecto a los valores heredados frente a los nuevos; la modernidad gana terreno frente a los valores tradicionales, los cuales van quedando relegados y se van perdiendo. Frente a esta realidad, el fortalecimiento de la identidad cultural resulta una pieza clave para que

las personas se apropien de su realidad local y desarrollen la capacidad de defender sus valores y de enfrentar los desafíos que la ampliación de las oportunidades plantea.

Respecto a la experiencia denominada “Rancagua Emprende”, desarrollada en un municipio de Chile, Muñoz (2000:17) señala que la identidad tiene su manifestación en la movilización de voluntades y participación de las personas, lo cual se considera como objetivo principal en el cambio de visión de una ciudadanía acostumbrada sólo a recibir. Por lo tanto, el cambio se debe traducir en el paso de un municipio capaz solamente de solucionar los problemas de prestación de servicios como educación, salud y otros de índole comunitaria, a un municipio comprometido con el desarrollo local. En la experiencia citada se buscó generar un sentimiento de identidad colectiva que superara una visión pesimista de la zona, para mostrar que Rancagua podía concretar iniciativas de desarrollo local sostenible.

La identidad cultural es un aspecto que se conforma a través del tiempo, por ende, es un proceso histórico mediante el cual se generan relaciones y vínculos de intereses de grupos y actores sociales de un determinado territorio. De esta forma se construyen lazos de unión que, como señalan Vázquez (2000:14) y Ocampo (2003:28), generan un sentido de pertenencia, identificación y solidaridad. Las características anteriores son necesarias en los procesos de DLS para lograr que realmente se amplíen las oportunidades para todos.

*b) Promover e implementar procesos de participación ciudadana.* Varios autores (Arraigada, 2002:14,15; Salinas, 2000:16; Muñoz, 2000:17; y Cáceres y Figueroa, 2000:8) destacan la necesidad de implementar procesos de desarrollo a través de la motivación y la participación, con miras hacia el aseguramiento de la apropiación por parte de la población y con el objetivo de que en los municipios existan ciudadanos mejor informados de sus derechos y deberes; a la vez que plantean la necesidad de desarrollar acciones para lograr una mejor transparencia en la toma de decisiones. Relacionado con lo anterior, Muñoz (2000:17) advierte que la visión de los ciudadanos respecto a que el sector público “lo debe hacer todo”, se debe dejar atrás a cambio de un

paradigma donde “el municipio desarrolle acciones junto con los actores territoriales” y considere los intereses de todos, con el fin de beneficiar a la comunidad en su conjunto.

Dependiendo de la visión que los ciudadanos tengan del sector público o la forma en que perciban y entiendan el concepto de política pública, será la forma en que actúen. Ocampo (s/f: 28) refiere que con frecuencia se confunde su significado, y propone que "lo público" debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. Agrega que todos los sectores de la sociedad deben participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos dentro de la sociedad civil, para fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia, el compromiso y la responsabilidad.

No obstante, para que se logre la participación activa y consciente de los ciudadanos en los asuntos políticos, sociales y económicos de las comunidades y del municipio, es necesario que se trabaje en la promoción del empoderamiento, sin el cual es difícil mantener una participación activa, consciente y permanente de los ciudadanos. Según, Durston (2003:187,191), el empoderamiento se define como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan. Por su parte, Gita Sen, (1998), citada por el mismo autor, plantea que empoderar significa cambiar las relaciones de poder a favor de aquellos que previamente ejercían poco poder en sus propias vidas; es el proceso de ganar control. Asimismo, Eizagirre, Murguialday y Pérez de Armiño (2000:220) lo definen como el proceso a través del cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven.

El criterio central es la transformación de sectores sociales excluidos en actores y protagonistas de los procesos políticos y sociales del territorio, de tal forma que el empoderamiento es un aspecto fundamental en los procesos de participación. A su vez, para lograr el empoderamiento, es necesario revertir la dinámica donde el capital social

permanece debilitado en el sector más pobre, mientras que los mayores niveles de confianza y participación permanecen sectorizados en los grupos privilegiados.

#### **4.7. Fortalezas y debilidades del municipio para promover la SAF y el DHL**

En los siguientes párrafos analizamos cuáles son las ventajas y desventajas con las que cuenta el municipio de cara a la promoción de la SAF y el DHL, con la aclaración de que algunas características que aparecen como ventajas en ciertos entornos, en otros momentos y contextos aparecen como desventajas. En este sentido, Salinas (2000:29) y el PNUD (2003:323) señalan que las políticas encaminadas a lograr el desarrollo local no siempre tienen el mismo efecto en todos los territorios; su mayor impacto se logra en las comarcas, regiones y municipios más dinámicos y emprendedores.

##### **4.7.1. Fortalezas**

Las primeras tres fortalezas son tomadas de Salinas (2000:16) y las demás corresponden a diversas conclusiones extraídas de nuestra investigación:

*a). Proceso de descentralización.* Es visto como ventaja por cuanto está permitiendo la municipalización en los diferentes países de la región; condición que ha facilitado el acceso al poder político y económico, al tiempo que está fortaleciendo las capacidades de autogestión de los gobiernos locales, y colocando en mejor posición a los municipios para promover la SAF y el DHL.

*b). Participación de los actores.* Desde la perspectiva teórica, el municipio facilita la participación de los actores presentes en el mismo, de modo que éstos tienen capacidad de buscar y proponer soluciones, asumir corresponsabilidades, apelar y controlar la acción pública y la privada, conciliar lo individual y lo colectivo, y de sintetizar lo complejo y diverso en lo particular identitario. Empíricamente, esta perspectiva está siendo aplicada a través de experiencias que se han puesto en marcha en diferentes países de América Latina y de otras regiones del mundo. Tal es el caso de los presupuestos participativos, herramienta que se ha constituido en una práctica en la

que se aprovechan el conjunto de las características de los actores locales en el proceso municipal de gestión territorial. Así, para los gobiernos locales esta herramienta operativa está siendo de gran utilidad para identificar la demanda social, así como para lograr una mayor eficiencia de la inversión pública y reducir la intermediación entre los actores sociales. Este acercamiento, tan olvidado en la práctica política, está ganado terreno y permitiendo que los interlocutores reconozcan e identifiquen sus fortalezas y debilidades, y que se genere mayor cohesión social y nuevas formas de cooperación mutua.

*c). Sistemas de rendición de cuentas.* Estos sistemas están ganando popularidad, no solo en aquellos gobiernos locales que por iniciativa propia los han implementado, sino que en muchos casos las autoridades locales tienen la obligatoriedad legal de presentar una rendición de cuentas a los ciudadanos, y si no ocurriera, éstos tienen la posibilidad de exigirla en ejercicio de su derecho de acceso a la información. De esta suerte, los municipios que la están implementando están logrando una mayor transparencia en las inversiones realizadas en el territorio, lo que a su vez permite ampliar la confianza entre los interlocutores públicos y privados.

*d). Recursos del territorio.* Como ya apuntamos, las principales fortalezas del municipio están determinadas principalmente por los recursos disponibles en el territorio. Pero es importante destacar que el territorio está compuesto tanto por recursos tangibles como intangibles (ambos de gran importancia), que en su conjunto determinan las capacidades y limitaciones del municipio para la promoción de la SAF y el DHL. Los recursos tangibles están determinados por la disponibilidad de tierra, agua, aire, flora, fauna, infraestructura física y capital financiero. Los recursos intangibles están compuestos por importantes valores cognitivos y culturales como las tradiciones, las costumbres, los sentimientos, las emociones, las pasiones, etc., que en general muestran y a la vez conforman la cosmovisión de sus actores.

*e). Mayor conocimiento de los recursos.* Con frecuencia, tanto los ciudadanos como las autoridades locales tienen conocimiento de los recursos naturales presentes en el territorio. De esta forma, cuando las autoridades locales valoran el conocimiento de los ciudadanos y lo incorporan a los sistemas de diagnóstico, monitoreo y evaluación,

generan una importante ventaja competitiva que les otorga mayores posibilidades de lograr una planeación estratégica, un uso más eficiente de los recursos y una población más consciente del cuidado de su entorno.

*f). Fortalecimiento de la autonomía y la identidad.* La presencia de estos dos elementos otorga importantes ventajas al municipio en la conquista del poder local y, por consiguiente, aumenta sus capacidades para promover con mayores posibilidades de éxito la SAF y el DHL. Por ejemplo, en los últimos años se le ha otorgado a los gobiernos locales el reconocimiento legal de su autonomía política y económica. En este sentido, la autonomía está permitiendo que se reafirmen los valores locales y, en consecuencia, la identidad. Esto genera a su vez una condición propicia para fortalecer la autoestima de los ciudadanos así como el capital humano y social; condición fundamental para avanzar en los procesos de DLS.

#### **4.7.2. Debilidades**

A continuación enlistamos una serie de debilidades o limitaciones que los gobiernos municipales enfrentan en la tarea de promover la SAF y el DHL y, en consecuencia, avanzar en los procesos de DLS. Es importante aclarar que no todas las debilidades que señalamos están presentes en todos los entornos municipales.

*a). Reducida autonomía para la acción local.* Pese al reconocimiento legal de la autonomía, ésta no se encuentra institucionalizada en la mayoría de los municipios y por lo tanto no reciben los recursos presupuestarios necesarios. Así, cuando el proceso de descentralización y transferencia de competencias a los municipios y a las comunidades locales no se ha extendido y/o hecho operativo en todo el territorio nacional, los gobiernos locales ven reducida su autonomía de acción.

*b). Escasez de funcionarios.* Con frecuencia los municipios padecen una insuficiencia de funcionarios, tanto en términos de cantidad como de calidad e idoneidad técnica, y con los que cuenta carecen de capacidad y calificación política (Abalos, 2000:42; Vázquez, 2000:30; PNUD, 2003:323; Lacayo, 2003:353). Esto trae como consecuencia que muchos de los funcionarios que llegan a ocupar cargos municipales tienen serias limitaciones para una visión encaminada a la implementación



de políticas o acciones acertadas. Por otra parte, con frecuencia los alcaldes están rodeados de un cabildo con escasa preparación en aspectos de planificación estratégica, administración, gestión, relaciones públicas, etc.

*c). Escasos recursos económicos.* En la literatura consultada se advierte que los procesos de descentralización están generando mayores responsabilidades del municipio, pero desafortunadamente éstas no han ido a la par del aumento de los recursos que requiere para enfrentar esas nuevas y crecientes responsabilidades. Así, una de las grandes desventajas de las autoridades municipales es la falta de recursos económicos suficientes para emprender iniciativas que se demandan en el territorio. La realidad para muchos municipios es que deben hacer más con iguales o, en algunos casos, menos recursos.

*d). Excesiva rigidez en la administración de los recursos humanos.* Esta situación representa una debilidad para el municipio, debido a que da lugar a abusos producto de la inmovilidad de los funcionarios (Abalos, 2000:42). Esto significa, en muchos casos, que existen serias dificultades para mover de algunos puestos a personal ineficiente que dificulta el desarrollo de las funciones de otros trabajadores municipales, de manera que se generan problemas de retraso y mala calidad en el servicio que el municipio debe prestar a los ciudadanos, así como obstáculos para la aplicación eficiente de diversos programas sociales o productivos.

*e). Burocracia interna.* La burocracia dentro del municipio se refiere al excesivo apego y respeto a las normas. Según Muñoz (2000:16), esta es una debilidad que afecta la participación y el compromiso de los empresarios y la posibilidad de inversiones potenciales, pues la burocracia interna se traduce en relaciones frágiles con el empresariado que impiden y retrasan innecesariamente la concreción de proyectos. Pero además de los problemas con el sector empresarial, también se generan serios problemas de retraso de diversos programas: Por ejemplo, en los programas de apoyo al campo, con frecuencia algunos insumos como semillas, fertilizantes, herramientas, etc., son entregados a los productores tardíamente, afectando seriamente la producción agropecuaria. Además, la burocracia afecta la aplicación eficiente de cualquier programa de desarrollo social.

*f). Escasa participación de la comunidad.* Según Abalos (2000:42), Blanco (2003:25) y el PNUD (2003:323), los municipios tienen muy poca tradición de promover la participación ciudadana y están enclavados en sistemas clientelares. Razón por la que ejercen manipulación y mantienen relaciones desiguales con los sectores más pobres de la sociedad. Por otro lado, de acuerdo con Durston (2003:180), por lo general los gobiernos locales mantienen una confianza excesiva en reglas simples de votación como mecanismo primario de decisión para las opciones colectivas. Esta situación evita que los ciudadanos desarrollen su capacidad crítica respecto a la actuación de las autoridades locales y sobre los principales sucesos, lo cual los mantiene en un círculo vicioso de dependencia que les impide participar en la toma de decisiones.

*g). Insuficiente coordinación.* De acuerdo con el PNUD (2003:323), una de las debilidades de la actuación municipal es la escasa coordinación con actores e instituciones que prestan servicios públicos en el municipio, tales como el sector salud, educación, vivienda, bienestar o seguridad social, agricultura, etc., así como ONG's y otras instituciones internacionales. También Muñoz (2000:16,17) señala que en el plano administrativo se constatan carencias de coordinación, lo que se asocia con una pérdida de esfuerzos y duplicidad de funciones.

*h). Carencia de instituciones de educación superior y focos tecnológicos.* Esta es una debilidad mencionada por Muñoz (2000:17), quien recurre al ejemplo del municipio de Rancagua en Chile y lo señala como un territorio que carecía de una institución de educación superior para la capacitación profesional. Agrega que según la teoría del desarrollo, es clave acompañar el crecimiento económico con la educación, con el fin de generar una tradición de estudios y un aporte de mejoramiento tecnológico a los procesos productivos. Por otro lado, es claro que en general los municipios no han desarrollado en el pasado acciones de investigación tecnológica encaminadas al mejoramiento de los procesos productivos locales. Muñoz agrega que aun cuando no cuentan con cuadros especializados para emprender este tipo de investigación, es posible desarrollarla a través de convenios con centros de investigación o universidades regionales.

*i) Débiles mecanismos de evaluación de las políticas y programas implementados.* Con frecuencia los municipios no cuentan con sistemas eficientes para la evaluación de

los programas y políticas. Esta debilidad no permite que los gobiernos locales tomen decisiones acertadas respecto al mejoramiento o eliminación de los programas desarrollados, con el consiguiente despilfarro de recursos.

*j). Falta de iniciativas.* Según Muñoz (2000:17), esta debilidad se manifiesta como una carencia en el ámbito cultural, tanto de la ciudadanía como del municipio, ya que existe una falta de iniciativas para abordar desafíos y proyectos de envergadura que traspasen las fronteras municipales —cobertura más amplia de los programas, inversión de mayores capitales, más generación de empleos, ampliación de los lazos comerciales, etc.—, a fin de no concentrarse solamente en proyectos estrictamente locales. La falta de iniciativas se asocia con una baja disciplina y actitud para asumir los desafíos y tareas que exigen los nuevos escenarios determinados en gran medida por los procesos globales.

*k). Existencia de sistemas clientelares.* El clientelismo es una práctica ampliamente difundida en sociedades y economías de menor desarrollo como las latinoamericanas. Es utilizado por los políticos como estrategia para la implementación de los diversos programas de desarrollo social, a través de los cuales se genera una situación de dependencia de los beneficiarios hacia las instituciones o gobiernos responsables de su operación. De esta forma, los programas sociales representan para los funcionarios su principal capital político, por cuanto mantienen cautivo el voto de un amplio sector de la sociedad. Según Sepúlveda (2001:49), en las prácticas clientelares suelen existir fuertes liderazgos de tipo tradicional/patriarcal —caudillos, dirigentes, jefes, señores, etc.—, que suelen estar basados en la propiedad de la tierra y en el control de los aparatos políticos del Estado. La existencia de este tipo de liderazgos es una desventaja y al mismo tiempo representa un desafío para quienes llevan adelante la estrategia de sensibilización política del territorio.

*l). Prestación de servicios ineficientes e inequitativos.* Esta es una importante debilidad del municipio, pues carece de recursos económicos suficientes y en muchos casos de personal capacitado para otorgar mejor calidad de los servicios, e incentivos para ser más competitivos (Lacayo, 2003:354).

*m). Escasa transparencia institucional.* Esta es una debilidad que se refleja en un bajo sentido de lo público, en la corrupción y en comportamientos oportunistas, y en la casi inexistente rendición de cuentas (PNUD 2003:323 y Durston 2003:180). Uno de los mayores problemas son los funcionarios que llegan al poder con aspiraciones de progreso personal y con poco espíritu de servicio público. Además, a muchos municipios les generan problemas sus sistemas de administración obsoletos, con poco control en el manejo de los recursos económicos y financieros; condición que facilita actos de corrupción y desvío de recursos para fines no programados.

*n) Falta de sistemas de contingencias.* Según Durston (2003:180), el municipio no suele contar con sistemas adecuados para enfrentar situaciones de desastres naturales u otros problemas mayores a escala local. Esta condición hace más difícil y lenta la recuperación de la población y de la infraestructura física afectada por fenómenos naturales, y, por consiguiente, afecta seriamente la producción y productividad de los sistemas agropecuarios, industriales y de servicios.

Finalmente, aun cuando el municipio tiene importantes debilidades para promover la SAF y el DHL, hay que tener en cuenta que el número de desventajas no está necesariamente relacionado con la posibilidad del fracaso. Por ejemplo, pueden existir todas esas y más desventajas, pero sólo con la ventaja de que el municipio tenga autoridades capaces con alto sentido de responsabilidad y servicio a la comunidad, puede avanzarse de manera significativa en el impulso de procesos de DLS y, en consecuencia, en la promoción de la SAF y el DHL.

### ***4.7.3. Los retos del municipio para promover la SAF y el DHL***

Como referimos en el capítulo II, los diversos procesos de descentralización en América Latina han permitido que la institución subnacional más básica, el municipio, esté adquiriendo cada vez mayor importancia y capacidad para poner en marcha programas tendentes a un adecuado ordenamiento territorial, una mejor planificación estratégica de sus recursos y la implementación de planes y proyectos encaminados a la promoción de la SAF y el DHL. Para ello, el municipio tiene que remontar importantes obstáculos para asumir con capacidad, responsabilidad y eficiencia los nuevos desafíos, y

administrar con madurez y honestidad los crecientes recursos que ahora están a su disposición. Es fundamental, entonces, percibir con claridad las exigencias del nuevo contexto sociopolítico en el que se encuentra inmerso el municipio, teniendo en cuenta las ventajas pero también las desventajas para asumir los retos. A continuación, a manera de resumen, presentamos un listado de los retos que el municipio debe asumir para lograr el éxito en el desempeño de su misión.

- Mejorar y modernizar el sistema administrativo para hacerlo más eficiente y efectivo.
- Superar el problema de la burocracia excesiva, erradicar la cultura burocrática que privilegia el enfoque sectorial aislado o competitivo con otros servicios y ministerios, allanar la dificultad para lograr alianzas efectivas entre actores públicos y privados —superar la histórica desconfianza mutua— (Abalos, 2000:45).
- Evitar actos de corrupción de funcionarios y desvíos de fondos para beneficio de las élites, a través de la instauración de sistemas de rendición de cuentas.
- Lograr la participación activa de los ciudadanos, especialmente de la mujer y de los grupos vulnerables.
- Fortalecer alianzas mediante la participación activa de los diversos actores que concurren en el municipio.
- Contar con un adecuado sistema para mantener actualizado el diagnóstico de los recursos disponibles, información que pueda ser utilizada para el adecuado ordenamiento territorial y un eficiente aprovechamiento de los recursos naturales, con especial atención en la conservación del medio ambiente.
- Promover y generar alianzas con los más pobres, fortalecer la agricultura campesina y, en general, el sistema de sustento.
- Generar un clima de confianza y cohesión social a través del fortalecimiento del capital humano y social.

- Fortalecer las existentes e impulsar nuevas Pymes, así como programas adecuados para el cofinanciamiento.

Como podemos observar, los gobiernos locales se enfrentan a importantes desafíos, en virtud de que los cambios producidos en los procesos productivos, políticos y comunicacionales requieren de decisiones y respuestas cada vez más rápidas y flexibles que maximicen los beneficios a la comunidad, la cual a su vez también demanda mayor espacio de participación y decisión. Se trata de superar un estilo de administración de los escasos recursos del municipio, para adoptar uno de gestión, es decir, un estilo proactivo mediante el cual el gobierno local fomente el liderazgo y la asociatividad. Con este propósito, tanto los gobiernos nacionales como los organismos internacionales están promoviendo herramientas de gestión, espacios de reflexión y recursos para que los gobiernos locales se incorporen a este nuevo escenario (Blanco, 2003:23).

Por su parte, Abalos (2000:46,47) señala que en una época se pensó que el crecimiento económico y el énfasis social eran dos ejes básicos de las políticas de desarrollo, y la conducción simultánea se percibía compleja. Sin embargo, actualmente existen varias experiencias y, sobre todo, grandes demandas, no sólo por integrar ambos fenómenos sino por integrar también la dimensión ambiental y territorial. Esta visión comprehensiva no sólo muestra que la transformación del paisaje se da en términos espaciales o ambientales y de estructuras productivas o niveles tecnológicos, sino que también es útil para modelar y transformar a la sociedad, su cultura y sus quehaceres más diversos. Dicha visión constituye, entonces, el gran desafío de las políticas de fomento productivo y desarrollo social. Pero, como señala Blanco (2003:24), se requiere la implementación de instrumentos de gestión y participación apropiados a la realidad. A este respecto, el autor advierte que el concepto “apropiado” es un concepto clave, que señala la necesidad de que cada comunidad se haga cargo de su propio desarrollo y de decidir los posibles caminos.

Entre esos posibles caminos, Salinas (2000:17) plantea que si bien hoy el crecimiento económico en los municipios no es fácil, hay señales que parecen apuntar a la necesidad de apostar a un nuevo juego. El autor subraya que apostar al esfuerzo sectorial o a la sola capacidad del sector público, parece seguir el camino de detener el

fuego empleando combustible, y una muestra es que la pobreza no sólo sigue intacta, sino que crece<sup>32</sup>. Asimismo, destaca que redistribuir parece ser una palabra que se agota, el asistencialismo que redistribuye no soluciona, no da sostenibilidad, no une a la gente. Distribuir parece ser la fórmula del desarrollo que hay que buscar. Esto significa producir, insertarse en el mercado de trabajo, dejar de lado la exclusión, crear riqueza, transformar, destruir para crear. Muchos de estos elementos están presentes en el municipio y lo que se requiere es reconocerlos, destacarlos y hacerlos madurar. En este proceso todos los actores del municipio tienen una importante función.

## **5. LA GLOBALIZACIÓN: SUS INFLUENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS EN LA PROMOCIÓN DEL DHL**

Un tema que por supuesto no puede ser ignorado en los procesos de DLS son las fuerzas de la globalización que están y estarán presentes en los entornos locales. En este apartado abordamos este tema con el fin de identificar algunas de las características que hay que tener en cuenta para advertir la manera en que este fenómeno mundial puede potenciar o dificultar los procesos de DLS y las capacidades del municipio. Asimismo, el análisis de la globalización sirve para confirmar que si bien el modelo de desarrollo económico imperante ha logrado importantes avances en el desarrollo humano —medido a través del IDH— en algunos países menos desarrollados y especialmente en los países ricos, este avance ha sido a costa de generar pobreza en vastas regiones del mundo.

Antes de entrar al análisis de las influencias que la globalización ejerce en la función del municipio de promover el DHL, consideramos pertinente apuntar las diversas definiciones del concepto. Según Bestard (2003:8,9), la globalización puede ser definida de las siguientes formas:

- Es el proceso (o conjunto de procesos) consistente en una transformación de la organización espacial de las relaciones y las transacciones sociales que

---

<sup>32</sup> Esta afirmación se puede constatar en la literatura especialmente cuando se refiere a América Latina y África subsahariana.

producen flujos de redes transcontinentales o interregionales de actividades, interacciones y poder.

- Es un proceso sociológico de interconexión e integración financiera, económica, social, política y cultural que se acelera por el abaratamiento de los transportes y de las tecnologías de información y de comunicación en un contexto de crisis económica (1973), de victoria política del capitalismo (1989) y de cuestionamiento cultural de los grandes ideales.
- Es un conjunto de procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios.
- Es la ideología liberal del dominio del mercado mundial.

Según Boisier (2005:47), la globalización no es un concepto ligado a una teoría claramente articulada, pero se ha transformado de todos modos en una metáfora poderosa para describir numerosos procesos universales en curso. Por su parte, varios autores (Abalos, 2000:3; Moncayo, 2002:9; Wilson, 2002; UNDP, 2002:5; Albuquerque, 2002:19 y Fukuyama, 2003:34) señalan que, entre las características claves de la globalización inspiradas por el “Consenso de Washington”, se incluyen la liberalización del comercio internacional, el rol del sector privado en la liberalización de la economía en países desarrollados y en vías de desarrollo, el flujo más libre de capital y la desregulación financiera, la privatización de empresas públicas y la disminución de la actuación del sector público, la utilización de mano de obra barata, la recuperación del coste de los servicios sociales, y un importante salto en la disponibilidad de información y tecnología. Estos autores agregan que es un fenómeno emergente de grandes proporciones, prueba de lo cual son las fusiones de grandes empresas transnacionales que dejan en desventaja a las empresas locales, las cuales difícilmente tienen las condiciones para avanzar al mismo ritmo en inversiones, tecnología, modernización, etc.



En otra dimensión de gran importancia, Abalos (2000:3) señala que han surgido con fuerza inusitada los bloques económicos regionales, impulsados tanto por los que intentan regular el comercio globalizado, como por los que apuntan a sentar las bases de su liberación máxima. De esta manera, la liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como respuesta a las estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal, y a la captación de rentas por parte de los agentes económicos que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización.

Sin embargo, los resultados que los países más pobres han obtenido son también pobres, y en muchos casos la situación ha empeorado por la carga que ahora representa el pago de la deuda externa. De esta forma, algunas regiones se ubican como ganadoras y otras como perdedoras; condición que no ha permitido la disminución de la pobreza, la marginalidad, la inequidad, ni, en general, las disparidades sociales, económicas y políticas de millones de seres humanos. En los siguientes párrafos referimos los principales efectos (negativos y positivos) de la globalización en la gestión de los municipios para promover la SAF y el DHL.

### **5.1. Influencias positivas de la globalización**

A continuación describimos las principales influencias positivas que con mayor frecuencia son señaladas en la literatura consultada.

*a). El acceso a nuevas tecnologías.* Esta es una de las ventajas que la globalización supuestamente ha traído a los países en vías de desarrollo y a muchos municipios que hoy tienen acceso a una gran diversidad de nuevas tecnologías en salud, educación, producción, telecomunicaciones, transportes, informática, etc. Por ejemplo, aun en municipios muy remotos estas tecnologías están influyendo en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. No obstante, para que tengan un mayor impacto en las poblaciones más pobres, los gobiernos locales y nacionales tendrían que hacer una mayor inversión y una adecuada selección de aquellas tecnologías que resulten más

apropiadas y compatibles con el medio ambiente, y que además fortalezcan la cosmovisión e identidad cultural de sus habitantes. Asimismo, en el ámbito comercial, el acceso a las nuevas tecnologías está integrando a los municipios a la economía mundial.

*b) Las ventajas comparativas ambientales.* La globalización puede contribuir al surgimiento y la valorización de ventajas comparativas ambientales, la utilización sostenible de capital natural de valor económico (forestal, pesquero, turístico), ecológico (sumidero de carbono y otros contaminantes) o bien de valor estético, histórico y científico. Esto puede dar origen a un sinnúmero de políticas vinculadas al desarrollo del ecoturismo, la investigación de nuevos fármacos, la utilización del conocimiento empírico en el manejo de recursos naturales y propiedades económicas de la biodiversidad local, la utilización de la oferta ecológica regional (biomasa y recursos naturales, entre otros), el aprovechamiento productivo de nichos ecológicos únicos y la negociación internacional en torno a servicios ecológicos regionales de interés global (Ocampo, 2002:26). Es importante señalar que muchas de estas condiciones están o pueden estar presentes en el ámbito municipal, razón por la que estas ventajas representan una posibilidad real para que los gobiernos locales promuevan la SAF y el DHL.

*c). Perfeccionamiento de políticas públicas.* En el ámbito nacional, la globalización puede perfeccionar las políticas públicas, elevando el coste de la instrumentación de estrategias no sostenibles que influyan negativamente en el desarrollo a largo plazo (Ocampo, 2002:26). En este sentido, las empresas se ven obligadas a implementar procesos que sean más compatibles con el medio ambiente y en el futuro generen menos externalidades negativas, para así evitar poner en riesgo a las generaciones futuras. El perfeccionamiento de las políticas públicas es posible, en virtud de que los gobiernos disponen de una gran cantidad de información producto de experiencias, de las cuales se pueden tomar lecciones para ser implementadas en los contextos sociopolíticos del ámbito local.

*d). Promoción de los derechos humanos.* La globalización también ofrece oportunidades sin precedentes, en el terreno no económico, como la expansión de los

valores globales. La lucha por el derecho a ser diferente y la creación de mecanismos internacionales de defensa de los derechos humanos constituyen adelantos notables. Aun cuando dichos adelantos son todavía insuficientes, existen esperanzas que apuntan hacia un progreso en el respecto de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, la disminución de las desigualdades de género, el respeto a la diversidad étnica, y la revalorización de la particularidad y la identidad local.

*e). Empoderamiento de los más pobres.* La ruptura de estructuras arcaicas de dominación y la superación del abuso de poder en algunos países deben considerarse como progresos de la era global. No obstante, aún subsisten tensiones provocadas por la falta de canales que permitan, en algunos casos, legitimar las acciones internacionales y atenuar los inmensos desequilibrios de poder que se observan a nivel mundial (Ocampo, 2002:26). Los movimientos globales de la sociedad civil pueden mencionarse como ejemplos de los avances que están logrando los más pobres: primero, para que se escuche su voz y sus demandas y, segundo, para avanzar en la lucha y la consecución de las libertades fundamentales.

## **5.2. Influencias negativas de la globalización**

De acuerdo con distintos autores, a continuación señalamos las principales influencias negativas que actualmente se observan en el desarrollo a nivel internacional, nacional y local.

*a). El debilitamiento del Estado nacional.* Este es uno de los efectos comentado por Moncayo (2002:9) y Alonso (2003), quienes explican que la globalización ha cambiado la actuación de las políticas internacionales y nacionales y ha impulsado fuertemente un “capitalismo salvaje”. El debilitamiento del Estado nación se manifiesta de diversas formas dependiendo de las regiones y contextos. Por ejemplo, Bestard (2003:35) señala que se está produciendo una pérdida de la autoridad económica del Estado que lo pone en tela de juicio, y agrega que el Estado controla cada vez menos la economía, porque ésta se ha vuelto global. Por su parte, el historiador Paul Kennedy (1993), citado por Moncayo (2002:9,10), también afirma lo siguiente:

Estos cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-Nación. Al parecer, el actor autónomo clave... parece estar no sólo perdiendo control e integridad... en algunos problemas es demasiado grande para operar con eficacia; en otros es demasiado pequeño. Por consiguiente, se producen presiones para una <redistribución de la autoridad> tanto hacia arriba como hacia abajo, creando estructuras que podrían ser capaces de responder de modo más efectivo (pp. 9,10)

El informe de Desarrollo Humano del PNUD (1993) señala que el enfoque de Estado nación ha quedado demasiado chico en algunos aspectos y demasiado grande en otros. Por un lado, la globalización ha extendido la influencia entre países y ha diluido la noción de fronteras. De lo anterior, se desprende que el Estado nación ha perdido poder desde el surgimiento del proceso de globalización neoliberal. Sobre esta pérdida de poder se pueden citar algunos ejemplos en los procesos a diferentes niveles:

- La supranacionalización. El ejemplo más claro es la Unión Europea: los países miembros ya transfirieron a los órganos comunitarios sus competencias en materia de políticas comercial y monetaria, y comienzan a hacerlo en política exterior y seguridad, aparte de que se está debilitando el Estado, por el desmantelamiento del estado de bienestar (Moncayo, 2003:10).
- La descentralización y los diversos procesos de devolución de competencias políticas, administrativas y fiscales tanto en el ámbito regional como local.
- El mundo de la economía está controlado por pocas compañías que a veces son más potentes que los mismos Estados (Tortosa, 2006). Las políticas fiscales y monetarias de los gobiernos nacionales con frecuencia están dominadas por las oscilaciones de los mercados financieros internacionales (Bestard, 2003:27). Por su parte, Stiglitz (2000:308) señala que las nuevas dictaduras de las finanzas internacionales han forzado a los países a renunciar a una parte de su soberanía, dejándolos a los caprichos de los mercados de capitales.

Una de las versiones más extremas de esta línea de interpretación es la sustitución del Estado nación por el Estado región que se vincularía directamente con los circuitos internacionales. El eventual desmantelamiento del Estado nación suscita en algunos

observadores la preocupación por la supervivencia de la democracia e incluso de la política misma. Guéhenno (1995), citado por Moncayo (2002), plantea:

Hay que preguntarse si puede existir una democracia sin nación. Si la solidaridad no se deja ya encerrar en la geografía, si ya no hay ciudad, si ya no hay nación ¿puede haber todavía política? El desaparecer de la nación lleva en sí la muerte de la política (p. 11)

Finalmente, sobre este asunto hay claras evidencias del debilitamiento del Estado nación. Por ejemplo, Moncayo (2002:9,11) señala que el surgimiento de lo territorial, se interpreta como una consecuencia de la crisis o vaciamiento del Estado nación, piedra angular de la organización política del mundo desde la suscripción del Tratado de Westfalia en 1648. El autor agrega que, si bien es cierta e innegable la fuerza de esta tendencia, que Susan Strange<sup>33</sup> llama *the diffusion of the state power* [la dispersión del poder del Estado], también lo es que en la práctica el Estado dista mucho de ser una entidad completamente anacrónica u obsoleta. En efecto, Moncayo señala que el Estado nación continúa cumpliendo una serie de funciones vitales en seguridad, ciudadanía, bienestar, redistribución y macroeconomía. Por lo tanto, hay poderosas fuerzas políticas, militares, empresariales, burocráticas y civiles que tienen interés en su conservación y continuidad.

*b). Las disparidades en inequidad social, económicas y políticas.* Una buena parte de la bibliografía subraya que la globalización viene incrementando las diferencias sociales, económicas y políticas, tanto entre países como entre grupos sociales dentro de éstos. El aumento de tales disparidades es un tema crucial, pues, de no disminuirse, los países en vías de desarrollo seguirán enfrentando grandes dificultades para avanzar hacia mejores niveles de vida de sus habitantes.

*En el plano social,* la globalización ha vuelto más evidentes los rezagos sociales que persisten en la región, en particular en educación y empleo, al tiempo que la población se enfrenta a un debilitamiento de los sistemas de protección, desde los de índole familiar hasta los de responsabilidad del Estado (Ocampo, 2002:26,307). La persistencia

---

<sup>33</sup> Strange, Susan (1998), *The Retreat of the State*, Cambridge University Press. Citado por Moncayo, 2002:11

de la magnitud de la pobreza y de las desigualdades en América Latina y el Caribe sugiere la necesidad de emprender la reorientación política de marcos institucionales y de compromisos colectivos. La protección social en la región sigue adoleciendo de deficiencias importantes en sus coberturas tradicionales y también ante los nuevos riesgos que surgen de la globalización, como la mayor movilidad e inestabilidad laboral, la desigualdad de ingresos predominante en la región, el nivel de desempleo y la alta incidencia de la pobreza. Estas condiciones reclaman nuevos programas de protección, tan urgentes como los programas tradicionales de salud, educación, vejez, invalidez, vivienda y protección infantil (Ocampo, 2002:344). La globalización implica un debilitamiento del poder de los trabajadores para reclamar su participación en la riqueza que generan los incrementos de productividad, y ha traído consigo un aumento de la precariedad laboral y social (Bestard, 2003:33,34 y Stiglitz, 2002:309).

*En el plano económico*, los países en vías de desarrollo se enfrentan a una peligrosa globalización de la volatilidad financiera, que puede tener efectos negativos en términos de crecimiento económico y equidad. La inestabilidad financiera es la manifestación más evidente, aunque no la única, de la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la inexistencia de una gobernabilidad económica adecuada. Otras de sus manifestaciones son la notable concentración económica que se viene observando en el mundo entero y las múltiples tensiones distributivas entre un país y otro y dentro de un mismo país, provocadas por el proceso de globalización (Ocampo, 2002:25,26).

Por su parte Robison, *et al.*, (2003:86,87) señalan que la especialización y el intercambio son dos factores que influyen en la concentración económica, y éstos, por lo general, están en manos de quienes tienen la destreza y los recursos productivos necesarios, los cuales a menudo son heredados y no adquiridos o determinados por las fuerzas del mercado. La globalización y la reestructuración de las modalidades de intercambio dentro de una economía favorecen a los que gozan de movilidad y tienen una adecuada capacitación. Los pobres, que suelen carecer de movilidad y capacitación, se van quedando atrás, por cuanto los cambios que se producen en la economía exigen nuevos conocimientos. Estos autores añaden que las instituciones o las normas que dictan las condiciones del intercambio también asignan beneficios y costes, y a menudo

son controladas por una élite que las administra en beneficio propio y de sus amigos. Son pocas las conexiones que existen entre los pobres y los poderosos; en consecuencia, las normas rara vez favorecen a los primeros.

*En el plano político*, los países en desarrollo encaran, además, el reto de adecuar sus políticas a los mecanismos institucionales que exige la OMC, tarea que no ha resultado fácil y que incluso puede tener consecuencias más restrictivas de lo conveniente. De hecho, no existe una auténtica igualdad de oportunidades en el ámbito internacional: las normas globales sólo generan mayores disparidades, pues siguen siendo elaboradas en función de los países desarrollados que no internalizan adecuadamente sus efectos sobre el resto del mundo y carecen de mecanismos de coordinación para garantizar una coherencia global (Ocampo, 2002:25).

*c). La degradación del medio ambiente.* Los procesos ambientales globales afectan por definición a todos los países, pero los países pequeños ubicados en zonas tropicales, en particular los insulares, son más vulnerables a los cambios ambientales globales, como bien lo ilustra la frecuencia e intensidad cada vez mayores de los desastres provocados por fenómenos naturales. Además, si no se adoptan políticas internacionales y nacionales específicas, cabe prever que aumentará la tendencia a la explotación excesiva de ciertos recursos naturales, a la subutilización de otros y al traspaso de los costes ecológicos desde los países que son grandes contaminadores hacia la región (Ocampo, 2002:26). Al respecto, Bestard (2003:34) señala que uno de los más serios problemas radica en que el modelo económico occidental no es ecológicamente sostenible y, desafortunadamente, es el ejemplo que los países menos desarrollados han incorporado a sus políticas, continuando así con su inevitable deterioro y destrucción del medio ambiente. Bermejo (2001:61,205) lo confirma cuando explica el concepto de externalidad de las actividades económicas, señalando que el liberalismo ha fracasado por antisocial y antiecológico, lo que se refleja en enormes costes ecológicos, económicos y sociales. Además, señala que el libre comercio potencia la continuación del desarrollo insostenible e injusto.

### **5.3. Consideraciones generales sobre la globalización**

La descripción de los diversos aspectos positivos y negativos de la globalización hace patente la gran importancia que este fenómeno ejerce en la vida de todos los pobladores del mundo, ya sea que habiten en países ricos o pobres, y donde unos resultan ganadores y otros perdedores, como señala Moncayo (2002:52). Además, es importante tener en cuenta el señalamiento de Wilson (2002) en el sentido de que es altamente improbable que las fuerzas de la globalización puedan revertirse, de manera que es imperativo identificar los cambios que se requieren en la política interna de los países desarrollados y en vías de desarrollo con el propósito de minimizar los efectos negativos y maximizar los efectos positivos de la globalización sobre la gente pobre.

El tema de lo irreversible o inevitable de la globalización tendría que ser mejor analizado, pues algunos señalan que se presenta como tal a fin de imponerla como algo contra lo que no se puede luchar. En realidad es un proyecto ideológico neoliberal, no el signo de los tiempos, y por lo tanto podría llevarse en otra dirección y modificarse. En el esquema 9 mostramos que es posible emprender procesos de desarrollo local sostenible en términos del tiempo y del medio ambiente, así como de la equidad y justicia para todos... aun conviviendo con los procesos globales.

Abordar la globalización y el desarrollo local de manera conjunta, puede generar una especie de contradicción. No obstante, considerando las condiciones actuales, tanto la globalización como el desarrollo local son realmente complementarios y no contradictorios, como también afirma Alonso (2003:26). Para profundizar en esta aparente dicotomía, pero a la vez interdependencia, recurrimos a tres frases que encierran una profunda realidad de las interrelaciones existentes entre los procesos globales y locales. La primera es de Esgar Morin, citado por Moncayo (2002:9): “Podemos decir que el mundo se organiza desintegrándose”. La segunda, de Becantini y Rullani (1996): “Más local, más global”. La tercera es el célebre eslogan utilizado por el movimiento ecologista que dice “Pensar globalmente actuar localmente”.



Las frases anteriores revelan que, por un lado, se promueve y se trabaja fuertemente por hacer un mundo indiferenciado y sin fronteras, pero, por el otro, se impulsa el fortalecimiento de identidades territoriales. En realidad, ambos procesos pueden ser complementarios siempre y cuando se cumpla la condición que señalan Bestard (2003) y Stiglitz (2002:310): una globalización que sea equitativa y favorezca a toda la humanidad, que sitúe en su centro al ser humano y haga posible el pleno cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas.

En una posición extrema, Becantini y Rullani (1996) plantean que “el cerrarse de los sistemas locales en sí mismos predispone a efectos perjudiciales y anticipa la decadencia final”. Es decir, no se puede pensar en el desarrollo local, si éste se centra exclusivamente en las tradiciones y los recursos únicamente del territorio, pues una de las oportunidades de los procesos globales radica en las posibilidades de integrar a los procesos locales herramientas disponibles en el ámbito global, como las tecnologías agropecuarias, informáticas, de telecomunicaciones, etc. Esas herramientas pueden generar una mejoría sensible en los niveles de productividad y en la sustentabilidad de las explotaciones.

Por último, sobre los efectos de la globalización existen múltiples y variadas posiciones. Elizalde (2003:11) refiere que, de acuerdo al análisis más reciente sobre la globalización, es posible observar en la literatura dos corrientes. Para algunos autores esta mundialización de la actividad económica compromete la autonomía e identidad de las regiones y de las naciones. Para otros, es todo lo contrario, la globalización hace emerger el cuadro local y lo valoriza, pues es en la escala local donde las formas de organización productiva se consolidan, generando un fenómeno de territorialización como elemento determinante de la competitividad de los sistemas de producción. Sobre la segunda corriente, Boisier (1982), citado por Abalos (2000:10), plantea que el crecimiento y, más aún, el desarrollo de una región, dependen de la capacidad de la comunidad territorial organizada para aprovechar las potencialidades que le presenta el entorno local, nacional e internacional, y para atenuar o revertir las desventajas de las variables externas.

Queda claro, entonces, que el actual modelo neoliberal de desarrollo económico es en sí excluyente. Bestard (2003:40) lo confirma al señalar que la globalización es un fenómeno en el que su propia dinámica es excluyente, y agrega que es necesario someterlo a control, y no sólo reducir su alcance sino reconducir sus potencialidades. Se impone, por consiguiente, un esfuerzo por encauzar las fuerzas inmensas de este proceso hacia lo contrario de la exclusión: la inclusión.

## 6. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos examinado las posibilidades de la implementación de procesos de DLS desde el municipio. En él, hemos abordado el concepto de Desarrollo Humano, definido como *el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos*. Hemos descrito también las razones por las que incluimos el término “local” para hablar de “Desarrollo Humano Local”, entendido en los siguientes términos: *la manera en la que las personas usan sus capacidades en los ámbitos en los que se desenvuelven*. Tal DHL hay que entenderlo de acuerdo a las posibles formas de participación que pueden tener las personas en el ámbito territorial y específicamente en su comunidad y en el municipio donde viven. Asimismo, hemos advertido que las posibilidades de participación están determinadas por las características de los actores en el territorio, así como por los factores que influyen en la intensidad de sus interrelaciones y por otras variables como la corrupción y el clientelismo.

Los contenidos anteriores nos permiten llegar con unas mejores herramientas y posibilidades al análisis del rol que el municipio está jugando en los procesos de DLS para promover la SAF y el DHL. En esta investigación, el concepto de municipio fue definido como la base o la unidad primaria de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y, por consiguiente, es el espacio donde el individuo nace, crece y se desarrolla. Es también el espacio en donde interactúa con la comunidad, vive, se educa, hace amigos y se distrae, trabaja, forma un hogar y satisface sus necesidades personales individuales y colectivas, y de la cotidianidad. Es patente la importancia que el municipio juega como actor en los procesos de DLS y como gestor para fortalecer del capital humano, físico y social, la participación ciudadana, la integración de los actores y la generación de un clima de confianza. En resumen, el

análisis se enfoca hacia la visión de un desarrollo sostenible; visión que va más allá del estrecho margen que marca un periodo administrativo de las autoridades municipales en turno.

Tradicionalmente la explotación de los recursos naturales disponibles en los municipios se ha efectuado mediante decisiones tomadas por entidades subnacionales superiores y del nivel nacional, y ha sido materializada por minorías que cuentan con poder económico y político. Así pues, el nuevo planteamiento basado en procesos de DLS puede ser esperanzador para los más pobres, quienes tradicionalmente no han participado de los beneficios de dicha explotación. Se hace por tanto necesario lograr que los recursos del territorio sean explotados de manera racional y además beneficien a todas las personas que en él habitan.

Sintetizando, en este capítulo hemos analizado los diversos elementos que confieren al municipio importantes ventajas para la promoción de la SAF y el DHL en el marco de la gestión de procesos de DLS. Hemos analizado además las desventajas y los desafíos que el municipio debe enfrentar para cumplir con la misión que se le ha conferido. Como podemos apreciar, el panorama es complejo y por ello se requiere seguir profundizando en los posibles caminos que arrojen luces en el propósito de remontar la situación de pobreza, el bajo desarrollo humano y la inseguridad alimentaria a nivel municipal y, en consecuencia, lograr que sus habitantes tengan acceso a las libertades fundamentales.

De acuerdo con los contenidos de este capítulo, podemos concluir que en virtud de que es la unidad subnacional legalmente legitimada para cumplir con las diversas funciones que ya hemos señalado, el municipio se encuentra en una situación que le otorga grandes ventajas respecto a instituciones sectoriales que ejercen acciones desarticuladas, y en las que incluso el mismo municipio puede ser articulador y potenciador de la gran diversidad de recursos que en él concurren. En este sentido, también concluimos que cuando en los municipios pobres y excluidos existe el interés político así como la capacidad técnica, directiva y administrativa de sus funcionarios, las posibilidades de madurar procesos de DLS son grandes. Esta conclusión coincide con Blanco (2003) cuando señala:

No es el tamaño, ni el presupuesto, ni el número de habitantes de un municipio lo que determina su eficiencia para lograr sus fines y objetivos. Es más bien su capacidad técnica y organizativa para ejecutar sus planes y programas, así como el mayor grado de participación ciudadana, lo que puede llegar a marcar la diferencia (p. 32).

Sin embargo, la realidad es que en muchos municipios las autoridades no están interesadas en promover procesos de desarrollo local porque han enfocado sus políticas hacia el DEL y han realizado alianzas principalmente con empresarios y en general con la élite. La situación resulta aún más difícil, cuando los gobernantes locales en turno no tienen interés en promover la participación ciudadana ni en iniciar procesos de empoderamiento.

Finalmente, consideramos que para que el municipio pueda promover con éxito la SAF y el DHL es necesario enfocarse hacia el logro de tres objetivos fundamentales:

- Abrir espacios democráticos de participación ciudadana donde todos los habitantes, sin distinción de raza, religión, sexo y edad, participen en el diseño del territorio que desean construir y reconstruir, de acuerdo con su propia visión sobre la realidad.
- Lograr la institucionalización de un movimiento político con la participación de todos los ciudadanos y alianzas entre organizaciones de la sociedad civil, con fin de que los pobres también tengan representación y su voz sea respetada y tomada en cuenta en las decisiones políticas del municipio; un movimiento que aspire a lograr que sus candidatos —y no exclusivamente los de los grupos de poder— también ocupen cargos directivos en la administración municipal.
- Lograr una distribución más justa y equitativa de la riqueza obtenida de la explotación de los recursos del territorio y de los beneficios de la implementación de políticas sociales.

Trabajar en la consecución de estos objetivos sitúa al municipio como un ámbito propicio para avanzar hacia el Desarrollo Humano Local para todos.

**SEGUNDA PARTE:**  
**ANÁLISIS EMPÍRICO Y**  
**ESTUDIOS DE CASO**



## **CAPÍTULO V**

# **ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, EL DESARROLLO HUMANO Y LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN**

En los capítulos II, III y IV —primera parte de la tesis— delimitamos el marco teórico de nuestra investigación con tres grandes temas: descentralización, seguridad alimentaria y desarrollo humano. Los capítulos V al VIII —segunda parte de la tesis— conforman el análisis empírico y los estudios de caso. Así, los contenidos del presente capítulo son un enlace entre el marco teórico y los estudios de caso realizados en tres municipios.

Este capítulo consta de tres apartados: 1. Estado actual de la inseguridad alimentaria y del desarrollo humano, en el que estudiaremos los antecedentes y la situación presente en esos dos campos, tanto a nivel mundial como en América Latina. 2. Antecedentes y estado actual de los procesos de descentralización, en el que estudiaremos los avances al respecto que se han ido produciendo en el mundo y en América Latina, en particular, en los países donde realizamos los tres estudios de campo. 3. Conclusiones.

## **1. ESTADO ACTUAL DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA<sup>1</sup> Y EL DESARROLLO HUMANO<sup>2</sup>**

La situación que presentamos en este capítulo pone de manifiesto el fracaso internacional de la lucha por reducir el hambre y la pobreza en el mundo. Dicho fracaso puede ser medido objetivamente cuando consideramos la meta internacionalmente adoptada en el año 2000 mediante la Declaración de Objetivos de Desarrollo del Milenio para reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre en el mundo a más tardar en el año 2015, en comparación con los logros actuales que no reflejan un panorama optimista al respecto. Además, expertos y políticos del ámbito internacional aseguran que, de no cambiar de manera drástica las políticas actuales, el logro de esa meta se pone seriamente en duda.

### **1.1. Antecedentes de la inseguridad alimentaria y la pobreza**

Un anhelo de los seres humanos es lograr el bienestar para todos y un mundo más justo, si bien las fórmulas propuestas para lograrlo han sido diversas. Estas metas son un sueño que hasta hoy no se ha conseguido, a pesar de los múltiples intentos en el transcurso de la historia puestos de manifiesto en las diversas corrientes<sup>3</sup> filosóficas, políticas y sociales. Por ejemplo, si concentramos nuestra atención en el siglo XX, podemos observar que estuvo marcado principalmente por dos grandes corrientes de pensamiento que marcaron el estilo de vida de los seres humanos en todo el mundo: el socialismo y el capitalismo. Sin embargo, la promesa de una mejor calidad de vida no se concretó satisfactoriamente en ninguno de los dos.

---

<sup>1</sup> Con frecuencia hacemos referencia al *hambre*, a la *desnutrición* o la *malnutrición* debido a que son manifestaciones de la *inseguridad alimentaria* y como términos opuestos a la seguridad alimentaria.

<sup>2</sup> En este capítulo, utilizamos el concepto de *pobreza* como una de las principales manifestaciones de la falta de desarrollo humano.

<sup>3</sup> Desde Aristóteles, Platón, Sócrates, Santo Tomás de Aquino, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Thomas Hobbes, John Locke, Thomas Robert Malthus, John Maynard Keynes, Karl Marx, Friedrich Engels, Lenin (Vladimir Ilich Uliánov), Mao Tsé-tung por mencionar algunos personajes que generaron importantes corrientes de pensamiento que modelaron sociedades en todo en el mundo y que aún en nuestros días siguen teniendo influencia.



Durante décadas el socialismo fue propuesto como un paradigma de igualdad y justicia, pero en los años ochenta se dieron muestras contundentes de su fracaso. Así, por ejemplo, Kennedy, Kawachi y Brainerd (1998) señalan que desde el colapso del comunismo en 1989, muchos de los países otrora socialistas de Europa Central y Oriental han experimentado el mayor descenso en la esperanza de vida<sup>4</sup>. La crisis fue especialmente severa en Rusia, donde en el período de 1989 a 1994 la esperanza de vida bajó 6,6 años en hombres y 3,6 años en mujeres. Para 1994, los hombres rusos tenían una expectativa de vida de 57,6 años, incluso por debajo de los de países como Pakistán (60,9 años), Botswana (63,3 años) y Bolivia (58,0 años).

Por otro lado, el capitalismo neoliberal se extendió de un modo impresionante en todo el mundo, tanto en gobiernos dictatoriales como en sistemas democráticos, pero se fue generalizando al mismo tiempo la polarización socioeconómica, en términos geográficos y poblacionales; de manera más visible en las últimas décadas. El resultado ha sido que la gran mayoría de la población mundial sigue viviendo en una situación precaria, sin acceso a satisfactores básicos —educación, vivienda, alimentación, servicios de salud, agua potable, entre otros—, mientras una minoría acapara un alto porcentaje de la riqueza, ensanchando así la brecha entre los ricos y los pobres (Hadera, 2000).

Independientemente de la corriente de pensamiento que predominó en distintas regiones del mundo, se apuntó al crecimiento económico como la principal fórmula para solucionar los problemas de las naciones. No obstante, aun cuando muchos países capitalistas y socialistas lograron cierto crecimiento económico, ha quedado claro que éste no es suficiente para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria. De acuerdo con el PNUD (2002) y Pinstруп-Anderson (2001), la realidad se ha caracterizado en gran medida por la falta de políticas, instituciones e inversiones públicas de combate contra la pobreza, lo que trae como consecuencia que quienes obtienen mayores ingresos son quienes pueden apropiarse de los beneficios del citado crecimiento. Durante los últimos 40 años han aumentado las desigualdades en muchos países, de

---

<sup>4</sup> Aunque estos autores señalan que el descenso de la esperanza de vida se debió al colapso del comunismo, podría cuestionarse y platearse de manera diferente, en el sentido que la esperanza de vida fue más alta durante el socialismo y más baja cuando se adoptó el modelo capitalista.

modo que hoy los ingresos del 1% más rico del mundo son equivalentes a los ingresos del 57% más pobre.

En el año 1960, el ingreso per cápita promedio en los países industrializados era nueve veces mayor que en los países subsaharianos, y esa disparidad se ha duplicado siendo ahora 18 veces mayor (PNUD, 2001; IFPRI, 2003). Actualmente, muchos países son más pobres que hace 10, 20 y hasta 30 años en algunos casos (PNUD, 2002:v). Por su parte, el BM (2001) en su informe sobre la pobreza, advierte que la situación de miseria persiste a pesar de que las condiciones humanas han mejorado más en el último siglo que en todo el resto de la historia de la humanidad. La riqueza mundial, los contactos internacionales y la capacidad tecnológica son ahora mayores que nunca, pero la distribución de esos avances ha sido extraordinariamente desigual. El ingreso promedio en los 20 países más ricos es 37 veces mayor que en las 20 naciones más pobres; brecha que se ha duplicado en los últimos 40 años.

Desde principios de siglo XX surgieron y se pusieron en práctica diversas corrientes políticas, económicas y sociales que pretendieron promover el desarrollo. Como resultado de la Segunda Guerra Mundial, el colapso en unos casos y el deterioro en otros de las economías de muchos países, llevaron a la necesidad de crear una organización internacional con la capacidad de implementar acciones multilaterales para lograr consensos en busca de la paz y el orden económico, político y social en el mundo. Así, en 1945 se constituyó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con la cual se iniciaron diversas políticas internacionales para atender los diversos problemas mundiales, entre los que figuraban la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Con todo, la situación de muchos millones de seres humanos que habitan principalmente en los países en vías de desarrollo sigue siendo crítica, lo cual evidencia el fracaso de muchas de las acciones emprendidas y de los múltiples esfuerzos mundiales para lograr el desarrollo social. Las causas de tal situación de carencia de desarrollo humano son múltiples y de diferente tipo, tales como la división internacional del trabajo en el sistema económico mundial, la crisis de la deuda externa, el deterioro medioambiental, y un largo etcétera. Dos de las principales manifestaciones de tal

situación de penuria son el hambre y la pobreza, que siguen afligiendo a buena parte de la humanidad, y que nos proponemos analizar a continuación.

## **1.2. El hambre y la pobreza en el mundo**

A continuación hacemos aquí un resumen de la situación del hambre y la pobreza en el mundo tomando como referencia algunos informes oficiales de cuatro organizaciones internacionales: FAO (*El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*); PNUD (*El Estado del desarrollo humano*); FIDA (*El Estado que guarda la pobreza rural en el mundo*); y BM (*El Estado de la pobreza en el mundo*). Aun cuando el análisis de la situación alimentaria mundial corresponde a la época contemporánea, la historia muestra que las hambrunas y el hambre crónica no son un fenómeno reciente, como tampoco lo son las acciones que se han puesto en marcha para combatirla.

Para esta revisión hemos tomado como punto de partida la Conferencia Mundial sobre Alimentación (CMA) en 1996, donde los jefes de Estado y de Gobierno de 186 países reafirmaron el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, mediante la siguiente declaración:

Prometemos consagrar nuestra *voluntad política* y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual [822 millones] no más tarde del año 2015 (FAO, 1996, p.1).

A pesar de la citada declaración de la CMA, diversos datos muestran la magnitud del hambre y la pobreza en el mundo. En la actualidad, de los 6.300 millones de habitantes en el mundo, 5.098 millones habitan en países en vías de desarrollo. En 1999, casi la mitad de la población total subsistía con menos de dos dólares diarios, es decir, 2.800 millones de personas, de las cuales 1.276 millones sobrevivían con menos de un dólar diario; de éstos, 900 millones vivían en zonas rurales. De acuerdo a las proyecciones para el 2015, el 46,3% de la población total seguirá viviendo en las zonas rurales que son las regiones más afectadas por el hambre y la pobreza en el mundo (BM, 2001; FAO, 2001a; PNUD, 2002; y ONU, 2003).

Los datos presentados en el informe de 1996 corresponden al período 1990-1992 y son las estimaciones que fueron utilizadas en la CMA para fijar la meta de reducir a la mitad el número de personas con hambre en el mundo para el 2015, es decir, a 411 millones (FAO, 2002d). Para tener un panorama general respecto al cumplimiento de la meta establecida en 1996, construimos la Tabla 12 a partir de cada uno de los informes sobre la situación de la inseguridad alimentaria en el mundo. En ella se aprecia que, además de las personas desnutridas que existen en los países en vías de desarrollo, según el informe de 2001 de la FAO, los países desarrollados y los “países en transición” (antiguos países socialistas de Europa) no están exentos de este problema, ya que tienen un total de 48 millones de personas desnutridas: 11 millones y 37 millones respectivamente. Esta información deja en claro que existen focos de hambre por todo el mundo.

Tabla 12. Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo

Año del Informe	Período de las estimaciones	Personas con deficiencias nutricionales				Reducción anual <b>f</b>		Ritmo requerido <b>g</b>
		En el nivel mundial <b>b</b>	PVD <b>c</b>	PD <b>d</b>	PT <b>e</b>			
1996	1990-1992*	822	822	n/d	n/d	n/d		6
1997	1990-1992	822	822	n/d	n/d	n/d		6
1998	1994-1996	828	828	n/d	n/d	n/d		n/d
1999	1995-1997	824	790	34	n/d	8.0	+4.5	20
2000	1996-1998	826	792	34	n/d	n/d	+4.5	20
2001	1997-1999	815	777	11	37	6.0	+4.5	22
2002	1998-2000	840	799	11	30	2.5	+4.5	24
2003	1999-2001	842	798	10	34	n/d	+4.5	26

\* Las cifras que maneja la FAO en diferentes documentos para las estimaciones del período 1990-1992 varían entre 800 y 840 millones; el informe SOFA 2002 y el SOFI 2001 manejan un cifra de 816 millones; el informe SOFA 1998 maneja 822 millones; el informe SOFA 1996 maneja 839 millones; y el SOFI 2000 maneja entre 830 y 840 millones.

Las cantidades de las columnas **b** a la **g** están dadas en millones.

**c** PVD = Países en Vías de Desarrollo; **d** PD = Países Desarrollados; **e** PT = Países en Transición<sup>5</sup>; **g** = Ritmo anual al que se requiere disminuir la subnutrición para alcanzar la meta fijada para el 2015; n/d = Información no disponible

Si centramos nuestro análisis en la columna **c** de la tabla, cuyos datos corresponden a los países en vías de desarrollo, podemos notar que la desnutrición ha disminuido en apenas 24 millones de personas, tomando el primer período de referencia (1990-1992)

<sup>5</sup> En el anexo 3 se puede consultar la lista de países considerados en situación de transición. (SOFA, 1997 y SOFI, 2000).

respecto a la última estimación (1999-2001). Pero si lo hacemos con base en la columna **b**, que incluye a todos los países del mundo y consideramos esos mismos períodos de referencia, observamos que de manera global la desnutrición ha aumentado en 20 millones.

La FAO (2001:2) destacó que de 1970 a 1990, la población con inseguridad alimentaria disminuyó a un ritmo de 6 millones anuales; la mayor disminución ocurrió entre 1970 y 1980. Pero durante la década de 1990, el número de personas con inseguridad alimentaria se redujo tan sólo un 2%, es decir, apenas 2,5 millones por año. Sin embargo, los informes de 2003, 2004 y 2005 indican que en realidad el número de personas con malnutrición en los países en vías de desarrollo ha aumentado a un ritmo de 4,5 millones por año en el período más reciente de 1995-1997 a 1999-2001, como se muestra en la columna **f**.

Los datos anteriores revelan el escaso avance que se ha logrado en la disminución de la desnutrición desde principios de los años 90. Si consideramos que desde que se fijó la meta han pasado ya 10 años, resulta claro que la meta para el 2015 será muy difícil de alcanzar, a menos que las organizaciones internacionales y los gobiernos de las naciones de todo el mundo hagan esfuerzos extraordinarios.

### **1.3. Situación de la deficiencia de micronutrientes**

Además de los datos sobre el número de personas desnutridas, que toman en cuenta principalmente deficiencias energéticas provenientes de proteínas, lípidos y carbohidratos, existen serios problemas relacionados con la deficiencia de micronutrientes (vitaminas y minerales). De acuerdo con el IFPRI (2003), la FAO (2002a), la ONU (2001:7) y Klennert (2005:i), la desnutrición en términos de micronutrientes con frecuencia es llamada "hambre oculta" y afecta a un 40% de la población mundial, aproximadamente 2.400 millones de personas; deficiencias que tienen un impacto devastador en la salud y la productividad de las personas afectadas.

La deficiencia se debe a que las dietas características de vastas regiones del mundo aportan cantidades insuficientes de vitaminas y minerales. Generalmente la dieta de las poblaciones pobres está basada en una reducida variedad y cantidad de alimentos; por lo tanto, los regímenes alimentarios carecen de suficientes frutas, verduras, así como de carnes, huevos y productos lácteos. Esta situación trae como consecuencia una deficiencia en el consumo de micronutrientes que posteriormente se manifiesta en deficiencias específicas, en una reducida capacidad para el desarrollo físico y mental, y en el deterioro del estado de salud.

A continuación presentamos algunos de los datos más relevantes sobre la carencia de micronutrientes, la cual, además del deterioro que ocasiona en el crecimiento y el desarrollo de las capacidades físicas e intelectuales de las personas, tiene serias implicaciones para el desarrollo y el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. Esta situación hace imperiosa la necesidad de continuar con la implementación de políticas y acciones permanentes que hagan posible la eliminación de estas carencias en las poblaciones más pobres. Por su magnitud, en cuanto a la extensión espacial y al número de personas afectadas en el mundo, abordaremos los tipos de desnutrición por deficiencia concretamente de tres micronutrientes: hierro, yodo y vitamina A. Asimismo, incluimos algunos datos relacionados con las enfermedades infecciosas que también tienen un fuerte impacto en el estado nutricional de las personas.

En los países en desarrollo, las carencias de estos micronutrientes no se presentan aisladas sino en forma combinada. Los niños y mujeres son los más vulnerables a las carencias de micronutrientes: los niños por la importancia que los micronutrientes representan para el crecimiento y el desarrollo normal, y las mujeres por su mayor necesidad de hierro y vitamina A, sobre todo cuando están en edad reproductiva y durante el embarazo (FAO, 2002a).

*Deficiencias de hierro.* De acuerdo con la FAO (2002b), cerca de 2.000 millones de personas padecen anemia por carencia de hierro. El efecto de este desorden reduce la productividad física y tiene un efecto negativo en las competencias intelectuales de los

niños. Los más vulnerables son aquellos en edad preescolar y las mujeres embarazadas; cerca del 39% de todos los niños en edad preescolar y el 52% de las embarazadas están anémicos, de los cuales el 90% vive en países en vías de desarrollo.

La anemia por carencia de hierro es la forma más difundida de desnutrición. La anemia provoca fatiga, mareo, disminución de la capacidad física para realizar un esfuerzo. Los niños con anemia tienen menor capacidad de concentración y menos energía para jugar y mostrar comportamientos exploratorios. En los adultos, la anemia disminuye la capacidad de trabajar y la productividad entre un 10 y un 17%; además, muchas veces estos adultos no pueden trabajar tantas horas ni durante tantos años como las personas bien alimentadas, debido a que se enferman con mayor frecuencia y viven menos años (FAO, 2002a:10 y Fritschel, 2002). En el caso de las mujeres embarazadas, la anemia aumenta notablemente el riesgo de fallecimiento en el parto, llegando a representar hasta el 20% de los fallecimientos maternos en Asia y África. La anemia por carencia de hierro también aumenta enormemente el riesgo de fallecimiento por paludismo (FAO, 2002a).

El hambre y la malnutrición generalizadas influyen negativamente en la situación económica de los individuos y las familias, pero también en la de naciones enteras. En varios países se ha comprobado que la anemia reduce el PIB entre un 0,5 y un 1,8%. Según cálculos de estudios llevados a cabo en la India, Pakistán, Bangladesh y Vietnam, el efecto conjunto del retraso del crecimiento y la carencia de yodo y de hierro reduce el PIB entre un 2 y un 4%. Por ejemplo, se estima que el PIB per cápita en el África Subsahariana podría haber aumentado de 1.000 a 3.500 dólares en 1990 si se hubiera eliminado la subnutrición (FAO, 2000). Un grupo de economistas del *Administrative Staff College* de la India, considera que en este país la deficiencia de hierro causa pérdidas iguales al 1.25% del PIB (Fritschel, 2002).

*Deficiencias de yodo.* Se estima que 740 millones de personas sufren desórdenes relacionados con la carencia de yodo, entre ellos, retraso mental, retraso en el desarrollo motor y retraso del crecimiento. Hay más de 16 millones de personas que sufren de

cretinismo<sup>6</sup> y casi 49,5 millones con lesión cerebral provocada por la carencia de yodo (FAO, 2002b). La consecuencia más devastadora de la carencia de yodo es la reducción de la capacidad mental. Se estima que unos 20 millones de personas en el mundo tienen alguna forma de discapacidad mental como consecuencia de la carencia de yodo, entre ellos, 100.000 niños nacidos cada año con daños cerebrales irreversibles porque sus madres carecían de yodo antes y durante el embarazo (FAO, 2002a). Susan Horton estima que la deficiencia de yodo en Pakistán ocasiona pérdidas en la productividad de adultos equivalentes a un 3,3 % del PIB (Fritschel, 2002).

*Deficiencias de Vitamina A.* La FAO (2002a:24) señala que entre 100 y 140 millones de niños sufren carencia de vitamina A, aunque Klennert (2005:i) señala que la cifra puede alcanzar los 230 millones, y Fritschel (2002) advierte que puede elevarse hasta los 250 millones. La FAO (2002a:24) refiere que cada año hay más de 2 millones de niños afectados por graves problemas visuales, de los cuales, entre 250.000 y 500.000 pierden la vista definitivamente. La falta de vitamina A tiene también consecuencias negativas para el sistema inmune, lo que aumenta enormemente el riesgo de enfermedad y fallecimiento como consecuencia de infecciones comunes en la infancia, tales como la diarrea y el sarampión.

*Enfermedades infecciosas.* La malnutrición contribuye a un mal funcionamiento del amplio rango de mecanismos de defensa contra las infecciones. Los mecanismos incluyen barreras físicas (piel y membranas de las mucosas), mecanismos no específicos (interferón, lisosoma y fagocito) y procesos antígenos específicos (anticuerpos y respuesta inmune). Por lo tanto, la deficiencia nutricional puede contribuir a un incremento del riesgo de infección (Haddad *et al.*1998).

Las cuatro afecciones más letales para los niños son la diarrea, las enfermedades respiratorias agudas, el paludismo y el sarampión. En conjunto, estas cuatro enfermedades explican casi la mitad de todas las muertes de los niños de menos de cinco años. Además, esas enfermedades son mucho más mortíferas para los niños con crecimiento o peso insuficientes. En el caso de la diarrea, numerosos estudios revelan

---

<sup>6</sup> Enfermedad caracterizada por deficiencia mental, enanismo, rasgos faciales toscos, piel seca, lengua grande, hernia umbilical e incoordinación muscular. Aparece con frecuencia en regiones donde la dieta es deficitaria en yodo y donde el bocio es endémico (Mosby, 1999:238).



que el riesgo de muerte es nueve veces superior en los niños con insuficiencia ponderal significativa. Igualmente, los niños con peso insuficiente tienen dos o tres veces más posibilidades de morir como consecuencia del paludismo y de infecciones respiratorias agudas, incluida la neumonía, que los niños bien alimentados (FAO, 2002a).

En los países más afectados, un niño recién nacido puede contar con un promedio de apenas 38 años de vida, comparado con los más de 70 años de plena salud en 24 de las naciones más ricas. Uno de cada siete niños nacidos en los países donde el hambre es más frecuente, morirá antes de cumplir los cinco años. Los 153 millones de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal en el mundo se concentran principalmente en los países en vías de desarrollo (FAO, 2002a).

Del 50 al 60% de todos los fallecimientos infantiles en los países en desarrollo son causados directa o indirectamente por el hambre y la desnutrición. El riesgo de fallecimiento es 2,5 veces superior en los niños con una desnutrición leve —diagnóstico en función del indicador peso/edad— respecto a los niños que están bien nutridos. Este riesgo aumenta enormemente conforme la desnutrición es mayor: por ejemplo, el riesgo de fallecimiento es 4,6 veces superior en los niños que sufren una desnutrición moderada y 8,4 veces en los gravemente desnutridos. Según la FAO (2001a y 2002), entre 11 y 12 millones de niños menores de 5 años mueren cada año por enfermedades relacionadas con la nutrición y las infecciones. Esta cantidad equivale a que cada año muera la población de todo un país aproximadamente del tamaño de Cuba o Guatemala.

Los costes de las dietas deficientes para la familia y la nación son considerables. Estas deficiencias incrementan la vulnerabilidad a las enfermedades y los parásitos, reducen el vigor necesario para realizar tareas que requieren de esfuerzo físico, limitan los beneficios de la escolarización y los programas de adiestramiento, y resultan en una falta general de vigor, agudeza mental y vitalidad. Todo esto hace que disminuya la productividad de las personas a corto y largo plazo, que sacrifiquen productividad e ingresos y que resulte más difícil para las familias y las naciones escapar del ciclo de la pobreza (Reutlinger y Holst, 1986).

#### **1.4. Situación actual del hambre y la seguridad alimentaria por regiones**

La situación por la que atraviesan diferentes regiones del mundo da cuenta de lo difícil que será alcanzar la meta establecida en la CMA. El informe de la FAO (1998) afirma que el número de países que afrontaban situaciones de emergencia alimentaria había aumentado de 29 en 1997 a 40 en 1998, debido, sobre todo, a los efectos del fenómeno atmosférico de “El Niño”. Para diciembre de 2002, más de 50 millones de personas de 39 países continuaban enfrentando graves emergencias alimentarias (IFRI, 2003). Y todavía en 2003, 36 países necesitaban la asistencia alimentaria internacional (FAO, 2003). Esta difícil situación hace que la posibilidad de alcanzar la meta sea cada vez más lejana, pues para lograrlo, según el informe SOFI de 2003, en los próximos años se requeriría un ritmo en la disminución de 26 millones cada año.

A continuación presentamos la situación que prevalece en las distintas regiones del mundo. La Tabla 13 y la Gráfica 2 las construimos con los datos de los distintos informes de la FAO. En la Tabla 13 se observa que en los períodos de referencia 1990-1992 y 2003-2005, algunas regiones en el mundo han avanzado en el combate al hambre, pero desafortunadamente en otras, en lugar de avanzar en su eliminación, la desnutrición ha aumentado en los últimos años. Las regiones que lograron avanzar fueron: China con una disminución total de 58 millones de personas; la India, 7 millones; América Latina y el Caribe, 11 millones. En conjunto, se registró en esas regiones una disminución de 76 millones. Por su parte, las regiones del mundo que registraron un aumento fueron: Asia y el Pacífico, 42 millones; Cercano Oriente y África del Norte, 7 millones; y África Subsahariana, 2 millones. En tales regiones se registró por tanto un aumento de 51 millones. Así pues, la disminución neta de la desnutrición en el período de 1990-1992 al de 1999-2001 en los países en vías de desarrollo en su conjunto fue solamente de 25 millones<sup>7</sup>.

---

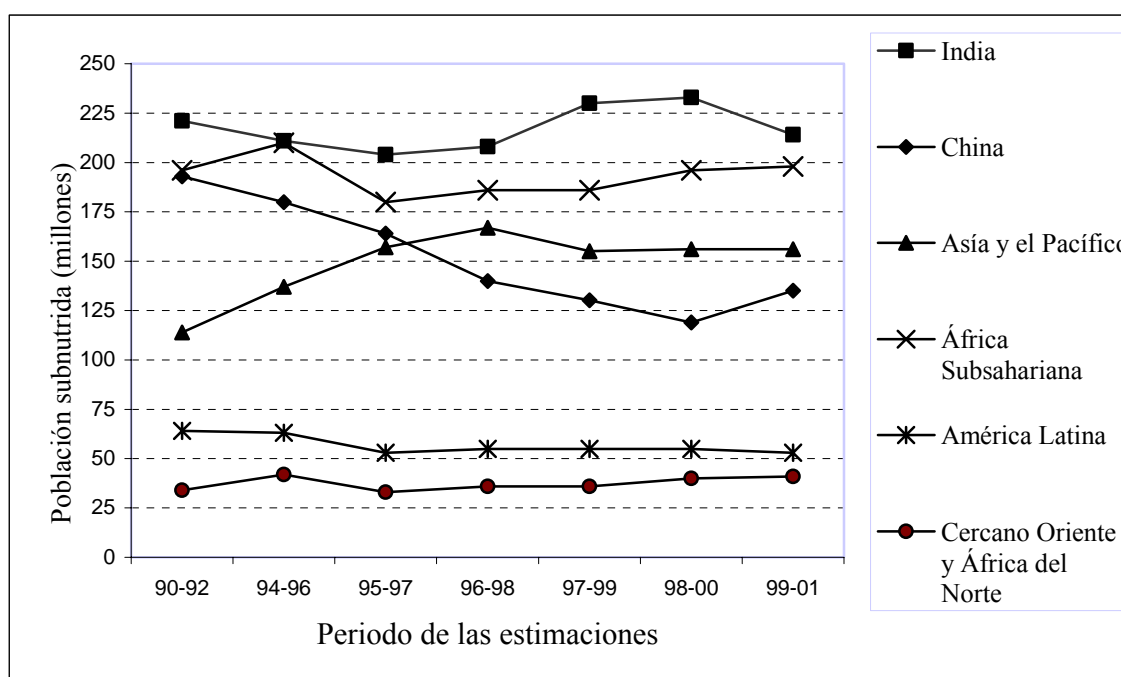
<sup>7</sup> Es importante recalcar que en este análisis no están incluidos los 44 millones (FAO, 2003, tabla 12) de personas desnutridas que hay en los países desarrollados y en transición. Si los incluimos como ya mencionamos anteriormente, en general de la fecha en que se fijó la meta a la actualidad, el número de personas desnutridas en el mundo ha aumentado 20 millones.

Tabla 13. Estado de la inseguridad alimentaria por regiones

Región	Año del informe y período al que corresponden las estimaciones						
	1997 1990-1992	1998 1994-1996	1999 1995-1997	2000 1996-1998	2001 1997-1999	2002 1998-2000	2003-05 1999-2001
China	193*	170**	164	140	130,2**	119	135
India	221*	208**	204	208	230**	233	214
Asia y el Pacífico	114*	135**	157	167	155	156	156
África Subsahariana	196	210	180	186	185,9	196	198
América Latina	64	63	53	55	54,9	55	53
Cercano Oriente y África del Norte	34	42	33	36	35,9	40	41
Total	822	828	791	792	792	799	797

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los informes de la FAO sobre el Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo (SOFI) y El estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. (SOFA). \*Estos datos fueron estimados tomando como referencia la población de 1990 según estadísticas de población del BM (2004) y tomando un 17% de desnutrición para China y 26% para la India; porcentajes que refiere para ese período el informe SOFA 1998, el dato de Asia y el Pacífico fue obtenido por diferencia. \*\*Estimados por diferencia. Todas las cifras están expresadas en millones.

Gráfica 2. Estado de la inseguridad alimentaria por regiones



Nota: Los datos de Asia y el Pacífico fueron obtenidos por diferencia debido a que en los primeros informes SOFA y SOFI no se detalla la situación de esta región. Los informes más recientes de la FAO muestran que en esa región la situación no ha empeorado.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los informes SOFA y SOFI de la FAO de 1997 a 2003.

En estrecha relación con la inseguridad alimentaria se encuentra la pobreza, el otro problema que queremos analizar en este punto. En la Tabla 14 podemos constatar que varias regiones del mundo bajaron sus niveles de pobreza, a excepción de Europa Oriental y Asia Central que aumentaron un 2%. Sin embargo, al analizar los datos en

términos absolutos, se observa que en África Subsahariana, a pesar de que disminuyó un punto porcentual en la década de 1990, se registró un aumento de 58 millones de personas que viven con menos de un dólar al día, mientras que el resto de las regiones en general registraron una baja del número de personas pobres.

Respecto a América Latina, según Torres (2001:16), durante los años ochenta aumentó el porcentaje y el número de pobres y, en las siguientes dos décadas, las diversas tendencias de la pobreza indican un incremento generalizado en zonas rurales y urbanas. Esta situación ha agudizado la inseguridad alimentaria que por años han padecido los diferentes grupos de pobres, quienes destinan hasta un 70% de su ingreso para el consumo de alimentos y se encuentran en situación de subconsumo permanente.

Tabla 14. Porcentaje y número de personas que subsisten con menos de un dólar diario

Región	Porcentaje		Número (en millones)	
	1990	1999	1990	1999
África Subsahariana	47,7	46,7	242	300
Asia Oriental y el Pacífico (China excluida)	27,6	14,2	452	260
Asia Meridional	18,5	7,9	92	46
América Latina y El Caribe	44,0	36,9	495	490
Europa Oriental y Asia Central	16,8	15,1	74	77
Oriente Medio y África del Norte	1,6	3,6	7	7
Total	2,4	2,3	6	7
Total (China excluida)	29,0	22,7	1.276	1.151
	28,1	24,5	916	936

Nota: un dólar diario equivale a una paridad de poder adquisitivo (PPA) de 1,08 dólares de 1993.

Fuente: PNUD (2002:18). Tomado del Cuadro 1.2 del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 2002.

Lo anteriormente mencionado sobre la pobreza en América Latina, se confirma en la Tabla 15, donde se observa una dimensión distinta de la pobreza, ya que los datos se presentan de acuerdo al porcentaje de incidencia de la pobreza y la indigencia general, así como disgregados por zonas urbanas y rurales. En la tabla podemos ver que no sólo no ha mejorado la situación, sino, en comparación con el dato de 1980, para el año 2002 la pobreza había aumentado un 3,5%. Si se observa la situación de los pobres en el área urbana, podemos ver que es la zona que registra el mayor aumento de pobres con un 8,6%, frente a un aumento en la zona rural de 1,8%. Sin embargo, aunque el aumento fue menor en la zona rural, el porcentaje de pobres en 2002 es un 23,4% más alto que en la zona urbana. El porcentaje de indigentes es otro parámetro que lejos de disminuir

registra un aumento tanto en la zona urbana como rural. En la zona rural el porcentaje de indigentes es un 24,4% más alto que en la zona urbana.

Tabla 15. Porcentaje de pobres e indigentes (1980-2000) en América Latina

Año	Pobres <sup>1</sup>			Indigentes <sup>2</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1960 <sup>3</sup>	51,0	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
1970 <sup>3</sup>	40,0	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,2	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2000	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2001	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9

<sup>1</sup>Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza. <sup>2</sup>Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia.

<sup>3</sup> Datos obtenidos de Clavento (2007:20). n/d = información no disponible.

Fuente: ONU/CEPAL, 2006:64.

Los datos presentados proporcionan una idea clara, pero muy desalentadora, de la situación del hambre y la pobreza en la que continúan viviendo millones de personas en el mundo y en América Latina, y que genera como consecuencia serios problemas de salud y millones de muertes injustificadas. Es por esta razón que la reducción del hambre y la pobreza tiene una justificación no sólo humanitaria, sino también un fundamento económico sólido. Por ejemplo, la FAO (2000:19) señala que el coste económico del hambre y la desnutrición, puesto de manifiesto en la pérdida de productividad, en las enfermedades y en las muertes, es extraordinariamente elevado.

La desnutrición reduce considerablemente la capacidad física, el desarrollo cognitivo y los logros en el aprendizaje, dando lugar a una menor productividad. Asimismo, no sólo arruina la vida de las personas y las familias, sino reduce la rentabilidad de la inversión en el progreso social y económico. Esta afirmación se corrobora en un estudio reciente patrocinado por la FAO, en el que se examinaron 110 países entre 1960 y 1990. La investigación reflejó que si los países con un Suministro de Energía Alimentaria (SEA) por debajo de las necesidades mínimas en 1960, hubieran elevado el SEA medio per cápita a 2.770 kilocalorías al día, podrían haber eliminado el hambre, y la tasa de crecimiento de su PIB hubiera sido considerablemente mayor (FAO, 2000:19).

Cálculos recientes de la FAO (2002) señalan que si se alcanzara el objetivo de la CMA de reducir a la mitad el número de personas desnutridas para el año 2015, se produciría un valor de más de 120.000 millones de dólares. Esta cifra corresponde a los efectos económicos de una vida más prolongada, sana y productiva para varios centenares de millones de personas liberadas del hambre.

Sobre las pocas posibilidades de lograr la meta, hay diversas declaraciones que han advertido ya lo difícil de alcanzarla si se continúa con las tendencias actuales. Al respecto, Wilson (2002) y el IFPRI (2003) señalan que la meta no podrá ser alcanzada sino hasta el año 2030, y agregan que de mantenerse el ritmo actual, el número de personas con inseguridad alimentaria solamente se reducirá en un 24%, o sea, a 610 millones. Por su parte, la FAO (2001) señala que de continuarse con el ritmo actual se necesitarían 60 años para lograr el objetivo.

Finalmente, queremos señalar que a pesar de las implicaciones tan negativas del problema del hambre en el mundo, con frecuencia éste pasa desapercibido para la sociedad actual; en parte debido a que para una inmensa mayoría de pobladores las condiciones de inseguridad alimentaria y el hambre son vistas como algo normal, y también porque son problemas muy poco difundidos por los sistemas de comunicación. En cambio, los conflictos o situaciones que en su momento interesan a los medios noticiosos nacionales e internacionales, son ampliamente difundidos en función de sus intereses económicos y políticos. Por ejemplo, se puede apreciar la amplia difusión que se da a eventos como el atentado a las Torres Gemelas o a los combates en Afganistán, Irak, Israel, Palestina y otros similares, en los cuales las muertes ocasionadas por estos conflictos, si bien son indignantes, representan apenas el 10% de las muertes<sup>8</sup> causadas por la falta de alimentos. Una afirmación similar hace Klennert (2005:i) al señalar que debido a la cobertura de los medios de información, mucha gente cree que las guerras, los conflictos civiles, las crisis y catástrofes naturales son la principal causa del hambre y la desnutrición. Sin embargo, el 90% de las personas que sufren hambre crónica e inseguridad alimentaria debe su condición a causas estructurales dentro de sus propios

---

<sup>8</sup> The Institute for Food and Development Policy, en texto "Hunger Facts" Recuperado el 25 de marzo de 2004 del [http:// www.thehungersite.org](http://www.thehungersite.org)

países, no a que haya escasez de alimentos. Esta situación entorpece el desarrollo de las economías de amplias regiones del mundo.

### **1.3. Situación actual de México, Argentina y Perú**

Considerando que nuestro estudio de campo lo realizamos en México, Argentina y Perú, creemos pertinente incluir algunos datos generales de los tres países que nos proporcionan un panorama del contexto que prevalece en cada uno. De esta forma podemos lograr una aproximación a las posibles implicaciones que las condiciones de cada contexto en particular tienen sobre las capacidades y limitaciones de los gobiernos locales para promover la SAF y el DHL.

Respecto a la seguridad alimentaria, la situación en los tres países sigue siendo un serio problema. En el caso de México, Torres (2001:13) señala que la agricultura está en ruinas, el país depende peligrosamente del exterior para adquirir sus alimentos básicos, de modo que la dependencia alimentaria es del 95% en el caso de las oleaginosas, 50% en el de arroz, 40% en el de la carne y 30% aproximadamente en el maíz. Cabe señalar que este último es el alimento más importante en la dieta del mexicano. Por ejemplo, Torres (2001:21) agrega que en 1990 el 64% de la población a nivel nacional, esto es, más de 50 millones de habitantes, percibió ingresos equivalentes a 3 salarios mínimos, lo cual significó que más de la mitad de la población mexicana no cubría sus necesidades mínimas de alimentación, y por tanto se encontraba en una situación crítica de inseguridad alimentaria.

En el caso de Perú, de acuerdo a lo reportado en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA), existen más de nueve millones de personas (33% de la población total) en condiciones de vulnerabilidad de hambre y desnutrición. Además, las políticas sectoriales relacionadas a la seguridad alimentaria están desvinculadas entre sí y no existe una instancia nacional que las articule. De acuerdo a los últimos estudios sobre la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, la tercera parte de la población nacional son pobres extremos. Esta población habita los distritos rurales del país, en especial de la Sierra. La incidencia de la desnutrición en el país es de 26,4%. La dependencia externa alimenticia del Perú representa el 9,4%. Si se

deduce la parte de la producción nacional que se exporta (3,9% de la demanda total de productos alimenticios), la dependencia de las importaciones se reduce a 5,5%. (FAO/Comunidad Andina, 2004:3,10,11).

En el caso de Argentina, de acuerdo a Caliento (2007:64), en 1998 se registraba que el 26% de los hogares eran pobres. Por su parte, Acción Contra el Hambre (2005) señala que de acuerdo a estadísticas oficiales, en mayo de 2003, un 57,5% de la población se encontraba por debajo del umbral de pobreza y un 27,4% en pobreza absoluta. el 25% de la población vivía en inseguridad alimentaria y otro 25% estaba muy cerca de caer en inseguridad alimentaria.

En la Tabla 16, presentamos datos sobre la pobreza y la desigualdad en México, Argentina y Perú. Sobre el porcentaje de población que vive diariamente con menos de uno o dos dólares, observamos que existen importantes diferencias entre los tres países, siendo más desfavorable la situación en Perú y mejor en Argentina y México.

Tabla 16. Principales indicadores de pobreza

Indicador	México	Argentina	Perú
Pobreza < 1 dólar (% de la población)	9,9	3,3	18,1
Pobreza < 2 dólares (% de la población)	26,3	14,3	37,7
Umbral de la pobreza (% de la población)	10,1	--	49,0
Índice de desigualdad (coeficiente de Gini <sup>9</sup> )	54,6	52,2	49,8

Fuente: Tabla elaborada a partir del PNUD (2005) y del Banco Mundial (2003:3).

Con el coeficiente Gini, que mide la desigualdad social en cada país, encontramos que Perú, pese a que es el país con más alto porcentaje de pobreza, presenta una menor desigualdad social, le sigue Argentina, y la mayor desigualdad social se registra en México: incluso, de acuerdo con el PNUD (2005:137), México registra uno de los coeficientes de Gini más altos del mundo.

En la Tabla 17 podemos apreciar que la esperanza de vida es similar en México y Argentina, pero más baja en Perú. En alfabetización e ingreso per cápita en dólares, las condiciones son mejores en Argentina, seguida de México y Perú. Las diferencias son bastante significativas respecto al ingreso, siendo más favorable para Argentina.

<sup>9</sup> Un valor de 0 representa la igualdad perfecta y un valor de 100, la desigualdad perfecta. El coeficiente Gini del Mundo es 67 (PNUD, 2005:42).



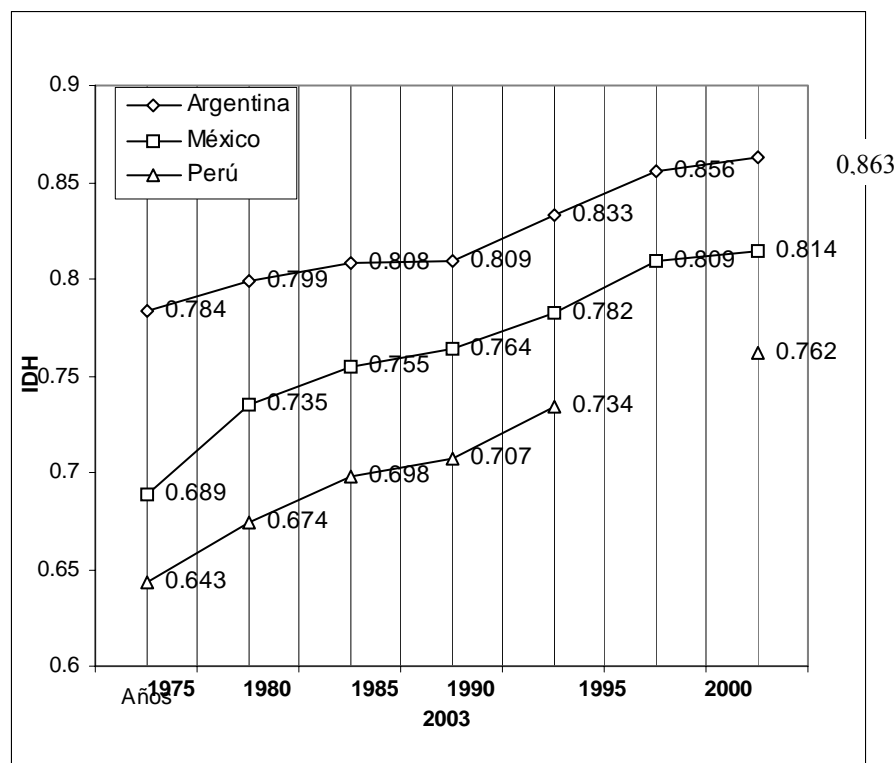
Tabla 17. Principales indicadores de Desarrollo Humano

Indicador	México	Argentina	Perú
Esperanza de vida al nacer	75,1	74,5	70,0
Alfabetización (% de 15 años y más)	90,3	97,2	87,7
Ingresos per cápita en dólares	9.162	12.106	5.260
Índice de Desarrollo Humano (IDH <sup>10</sup> )	0,814	0,863	0,762

Fuente: Tabla elaborada a partir del PNUD (2005) y del Banco Mundial (2003:3).

En la Gráfica 3, que abarca el período de 1975 a 2003, podemos observar el progreso que ha tenido cada uno de estos tres países en cuanto al IDH. En los tres países el IDH ha ido en aumento en los últimos 27 años. Perú se ubica como el país con mayores desventajas en cuanto a las condiciones de vida de la población en general, especialmente para la población que habita en zonas remotas a los polos de desarrollo.

Gráfica 3. Progreso alcanzado en el IDH



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD (2005).

<sup>10</sup> El lugar en el que se encuentra cada país en IDH es el siguiente: Argentina 34, considerado como alto; México 53, considerado como alto; y Perú 79, considerado como medio.

En la Tabla 18, podemos observar que la tasa de crecimiento anual en el periodo de 1990 a 2003 ha sido más alta en Perú, y muy similar entre México y Argentina. La economía de Perú se ha dinamizado en la última década, lo que le significa una importante ventaja; la situación macroeconómica de este país lo coloca en una buena posición para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más remotas. Además, actualmente en Perú está en marcha un amplio proyecto de reformas que se sustenta principalmente en la descentralización política, económica y administrativa, el cual abre importantes oportunidades para el desarrollo local y, por consiguiente, para la actuación de los gobiernos locales.

Tabla 18. Principales indicadores de desarrollo de los tres países

Indicador	México	Argentina	Perú
Tasa de crecimiento anual 1990-2003	1,4	1,3	2,1
Gasto de salud per cápita en dólares	550	956	226
Médicos por cada 100 mil habitantes (en Cuba hay 591)	171	301	117
Gasto público en salud (% del PIB)	2,7	4,5	2,2
Gastó público en educación (% del PIB) (Promedio latinoamericano de 4,5%)	5,3	4,0	3,0
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) de 1997-2002	0,4	0,4	0,1
Investigadores por cada millón de habitantes	259	715	225
Gasto militar (% del PIB) 2003	0,5	1,2	1,3
Servicio de la deuda (% del PIB) 2003	6,5	10,8	4,2

Fuente: Tabla elaborada a partir del PNUD (2005) y del Banco Mundial (2003:3).

Respecto al gasto público, Argentina destaca con una mayor inversión en salud y en el servicio de la deuda externa, además de ser el país con mayor cantidad de investigadores. México es el país que más invierte en educación y el que tiene menos gasto militar. Por su parte, Perú tiene un mayor gasto militar y el más bajo gasto en salud, educación e investigación, pero también es el país que menor porcentaje dedica al pago de la deuda pública. Estas importantes diferencias determinan en gran medida la situación de la población en cada país. Por ejemplo, en atención a la salud los tres países mantienen enormes diferencias: Argentina invierte 4,2 veces más que Perú y 1,7 veces más que México. Además de que Argentina tiene en general mayores niveles de inversión social, también ha venido destinando un mayor porcentaje al pago de la deuda externa, lo que a largo plazo le supone mejores condiciones que a México y Perú.

## **2. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN**

En esta sección abordamos algunos antecedentes sobre los procesos de descentralización en el ámbito internacional y en América Latina, destacando los casos de México, Argentina y Perú. Subrayamos que la principal razón del surgimiento de la descentralización se debe a la búsqueda de una mayor democracia, así como de una mayor eficiencia y eficacia de la administración de los recursos disponibles; si bien, en cada nación la descentralización ha tenido un origen diferente y características propias según el contexto social, económico, político e histórico.

### **2.1. Los procesos de descentralización en el ámbito internacional**

La historia de la descentralización es muy amplia y variada en cada continente y en cada país; de hecho, desde el surgimiento de los Estados federados, la descentralización del poder político estuvo implícita en este sistema de gobierno. Por ello podemos afirmar que los procesos de descentralización no son del todo recientes, y responden a una larga historia de esfuerzos en diversas naciones por distribuir el poder político y económico en la búsqueda de una convivencia democrática.

De acuerdo con Borja, Valdés, Pozo y Morales (1987:11), la descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico. Por su parte, Alonso (2003:26) señala que los procesos de descentralización en el ámbito político son una consecuencia de la globalización y la reafirmación de lo local. En este sentido, si la descentralización es una reafirmación de lo local, es evidente que los procesos de descentralización, promovidos por diversas organizaciones internacionales y al interior de las propias naciones, están consiguiendo que los gobiernos subnacionales adquieran un mayor poder político y económico. La lógica de la descentralización es proporcionar a los gobiernos locales mayores posibilidades de movilidad y participación de los distintos actores.

Es innegable la importancia que los procesos de descentralización han tenido en todo el mundo. Al respecto, Cruz (2001:2) señala que los gobiernos centrales de numerosos países del mundo están cediendo crecientemente responsabilidades a los gobiernos subnacionales, marcando una fuerte tendencia hacia la constitución de sistemas federales y al fortalecimiento de los ya existentes. Aun aquellas naciones que como Colombia definen sus sistemas políticos como unitarios, cuando avanzan en la descentralización adoptan de hecho esquemas federativos.

En una revisión sobre el tema, Rossi (s.f:14) encontró que de 75 países en desarrollo con más de 5 millones de habitantes, 63 habían implementado procesos de descentralización. Esto demuestra que la descentralización es un tema que está en boga y muchos países del mundo la han considerado como una estrategia altamente prometedora para resolver una gran variedad de problemas. El PNUD (2003:140) y Rossi (s.f:14,15) señalan que las experiencias previas con la descentralización son muy variadas y con resultados también muy diversos. Mientras que algunas naciones como Uganda, Burkina Faso, India (Karnataka), Sri Lanka, Nepal, Bolivia, Honduras, etc., registran resultados alentadores, en otros países como Ghana, Costa de Marfil, Bangladesh, Mozambique, Kenia, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Uganda, México, Colombia, etc., los procesos de descentralización han sido poco satisfactorios, ya que no han conseguido una mayor participación ni mejores resultados económicos y sociales para los pobres.

En los últimos 30 años, las políticas y las economías centralizadas del mundo han tenido importantes cambios, y en muchos países se han puesto en marcha, en mayor o menor medida, procesos de descentralización política, administrativa o económica. Esa tendencia puede observarse en el señalamiento que hace Falletti (2005:327): en 1980 los gobiernos subnacionales alrededor del mundo recaudaron en promedio el 15% del ingreso y gastaron el 20% de los egresos. En la década de los noventa las cifras crecieron al 19% y 25% respectivamente, y se incrementaron hasta el doble en algunas regiones del mundo.

A este fenómeno descentralizador ampliamente extendido en todo el mundo, Campbell (2002:128) le ha llamado *The quiet revolution*, pues se están transformando

significativamente las interrelaciones entre sociedad y Estado, generando múltiples posibilidades e incentivos para aumentar el control de los ciudadanos sobre el gobierno. Además, se están generando innovaciones en la manera de gobernar, con la tendencia de incrementar la participación de los ciudadanos en el diseño, gestión y evaluación de los servicios públicos.

Los motivos que han hecho que la descentralización se expanda en tantos países son muy variados. Algunos autores señalan que los procesos de descentralización ocurridos en la última década han sido motivados principalmente por preocupaciones políticas, mientras otros apuntan que los motivos han sido distintos en cada región o país.

El equipo DTT (2003) señala que en *África* la extensión de los sistemas políticos multipartidistas está logrando que los actores locales sean más escuchados y participen cada vez más en la toma de decisiones. En Etiopía, por ejemplo, la descentralización se ha implementado en respuesta a las presiones de los grupos regionales o étnicos que reclaman más control o participación en el proceso político; se desarrolla, entonces, como un intento por mantener unido al país, afrontando las presiones y concediendo más autonomía a todos los territorios. Para el caso de Mozambique y Uganda los motivos también han sido distintos como resultado de largas guerras civiles, donde la descentralización ha abierto oportunidades políticas en los niveles locales y posibilidades de una mayor participación de todas las fracciones que anteriormente estaban enfrentadas.

En Malí, la política de descentralización iniciada en años recientes apunta también hacia una mayor responsabilidad de la población en la formulación y ejecución de programas de desarrollo local (Tjark y Keulen, 2003:381). En Nigeria, por su parte, la descentralización ha sido entendida como el inicio de una política pública institucional, y aparece como la mayor de las reformas políticas que busca romper con el modelo radical de una administración centralizada que ha negado legitimidad local; esta política está estrechamente ligada a un proceso democrático que se inició en el país a principios de la década de los noventa (Mahaman, sf:126).

En la Ex Unión Soviética, las economías en transición también se han descentralizado masivamente como resultado de la desestructuración del viejo aparato central, pero, no obstante, la descentralización se inició simplemente en ausencia de cualquier estructura alternativa significativa del gobierno para proporcionar servicios desde el gobierno local (DTT, 2006). En Rusia, por ejemplo, la descentralización no surgió como una reforma deliberada, sino como resultado de una lucha por el poder (Friebel, 2001:404). En el caso de Asia del Este, estuvo motivada por la necesidad de mejorar la prestación de servicios a las grandes poblaciones y por el reconocimiento de las limitaciones de la administración central para proporcionarlos (DTT, 2006).

Lo relevante del proceso descentralizador es que, con buenos o con deficientes resultados, está ocurriendo en todo el mundo a través de una gran diversidad de formas, diseños y estrategias. Además, este proceso está teniendo un importante impacto en las condiciones macroeconómicas de cada país, así como en la eficiencia y eficacia de los diversos programas sectoriales que proporcionan servicios a los pobladores como educación, salud, vivienda, alimentación, servicios sanitarios, producción agropecuaria, comunicaciones, etc. En el nivel territorial, se está dando en el ámbito de los gobiernos subnacionales intermedios y locales.

## **2.2. Los procesos de descentralización en América Latina**

En América Latina, como en otros continentes, también los motivos de la descentralización son diversos. En muchos casos se originó como una reacción defensiva de los gobiernos subnacionales frente a los poderes excesivos del gobierno central. En otros casos, los detonantes han estado ligados principalmente a factores políticos, mientras que en otros más la descentralización ha sido la pieza principal de la reforma de modernización del Estado. Además, como señala Valderrama (2004:81), también ha estado asociada al proceso de redemocratización —retorno al sistema de elección de autoridades locales— luego de períodos autoritarios, y en algunos países asociada a acuerdos de paz.

En relación a algunos casos concretos, Rojas (1999), citado por Montecinos (2005:80), señala que las fuerzas que han impulsado la descentralización son de

naturaleza fundamentalmente política, como el regreso de la democracia en Brasil y Paraguay, así como la multiplicación de centros de poder en Venezuela. Por su parte, en Nicaragua, Colombia y Guatemala tienen que ver con los procesos de pacificación interna. En Argentina, México y Chile, el proceso se inició con la intención de lograr mayor eficiencia en el uso del gasto público y de fortalecer las capacidades de gestión del Estado. En el caso de Ecuador, Arze y Martínez-Vázquez (2004:652) refieren que la estrategia de descentralización parte del principio de transferencia de competencias y recursos a solicitud de los gobiernos locales; mientras que en Bolivia responde a la demanda social por parte de las comunidades indígenas y campesinas que exigían una mayor participación en el gasto público. Como vemos, el origen y los resultados de los procesos de descentralización han sido muy diversos.

A continuación, hacemos una descripción de algunos sucesos históricos que muestran que los procesos de descentralización no son un fenómeno nuevo en América Latina, sino que se registran desde mucho tiempo atrás. Al respecto, Bossier (1990:2) señala que la descentralización ha sido un tema recurrente en la historia política de América Latina, de manera que es interesante explorar por qué vuelve a surgir con tanta fuerza. Añade que ésta no es la primera vez y probablemente no será la última.

A lo largo de la historia ha habido sucesivos procesos de centralización y de descentralización política. Muestra de ello es que desde las estructuras estatales precoloniales predominó el centralismo como una respuesta a la dispersión de poderes (González y Nuñez, 1998:16). En los Andes, el centralismo tiwanacota practicó la descentralización, pero posteriormente los incas centralizaron el poder, de manera similar a lo que ocurrió con el Imperio Azteca en México (Finot, 2001:11). En general, en la historia de América Latina existen evidencias de sistemas centralistas y descentralizados. Sin embargo, el centralismo fue más predominante y persistente; tendencia que tiene un doble origen: por un lado, la influencia europea y, por el otro, la herencia latinoamericana. Esta última constituyó una condición propicia al propósito de los invasores de implantar la colonización en los países de América Latina.

En la época de la colonización, según señalan Clasco y Cetri (2003:136), el saqueo de las riquezas de Latinoamérica contribuyó a la acumulación primitiva que permitió el

desarrollo industrial europeo. Los costes humanos fueron dramáticos: el genocidio de los indios de América por una parte y la esclavitud de los africanos por la otra. Así, la inserción de América Latina a la economía mundial comenzó con el capitalismo mercantil dominado por Europa. Después de varios siglos de dominación extranjera en América Latina, sobrevino la Guerra de la Independencia de España en el primer cuarto del siglo XIX y la instauración de la República en Brasil hacia finales de ese mismo siglo. Estos sucesos pueden ser considerados como movimientos descentralizadores —respecto del centro colonial o imperial, según el caso—; no obstante, lograda la emancipación, la conformación de las nuevas naciones exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre las oligarquías locales (Finot, 2001:11).

De acuerdo con Javed *et al.*, (1999:9), después de lograr su independencia de España, los países de América Latina establecieron primitivas “democracias” inspiradas en el modelo de Estados Unidos, pero fracasaron en corto tiempo. La rivalidad política desatada entre caudillos degeneró en guerras civiles abiertas en la mayoría de los países de la región. La paz se logró sólo al imponerse dictadores autoritarios (Juan Vicente Gómez en Venezuela, Porfirio Díaz en México, Rafael L. Trujillo en República Dominicana). A este respecto, el autor señala que la centralización era una condición vital para consolidar el Estado nación.

Según Finot (2001:11,13), el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX. Con frecuencia el centralismo estuvo acompañado de la instauración de dictaduras militares en muchos países de la región, creando así las condiciones políticas y sociales necesarias para el paso de una economía basada en el mercado interno a una economía subalterna frente al imperialismo económico. Finot agrega que en los gobiernos centralistas que prevalecieron, muchos mediante dictaduras, el neoliberalismo impulsado por los países ricos encontró una enorme oportunidad y grandes ventajas otorgadas (por los gobiernos de facto) a las inversiones del capital extranjero, desarrollándose y consolidándose una estructura monopolística de las economías nacionales.



Lo anterior es ratificado por Panadero (1999), quien señala que ese modelo de desarrollo económico impulsado desde 1970 originó profundos desajustes demográficos y sociales, y desequilibrios territoriales en Latinoamérica. En este sentido, Finot (2001:33) advierte que, si bien históricamente la centralización ha tenido rasgos progresistas, contemporáneamente es poco eficiente desde el punto de vista económico global, injusta desde el punto de vista social e inaceptable desde el punto de vista político, ya que ha conducido a un modelo tecnoburocrático vinculado estrechamente a las oligarquías económico sociales, generando así una “expropiación política” de las clases populares y medias.

Con los fracasos de la época (años setenta) y la crisis de la deuda de 1982, según Finot (2001:11) y Clasco y Cetri, (2003:136,137), se terminó con el paradigma de la planificación centralista, dejando en claro que el Estado no era capaz de contener la estabilidad económica. En consecuencia, el paradigma neoliberal continuó ganando terreno frente al Estado con la implementación de políticas de libre mercado, aun cuando éstas tampoco han sido la solución a los principales problemas que enfrentan los países de América Latina.

Por otra parte, Clasco y Cetri (2003:138) señalan que la crisis de la deuda en 1982 cambió el panorama social y económico de la región. La principal característica de la época contemporánea ha sido la orientación neoliberal de la economía mundial impuesta por el Consenso de Washington, a través de las medidas impuestas por el FMI y el BM: condiciones de crédito y planes de ajuste estructural, rigor en las políticas monetarias, reducción de las funciones del Estado y disminución del gasto público mediante las privatizaciones y la liberalización del mercado, pago regular del servicio de la deuda, etc. Esas condiciones han generado una difícil situación para la población latinoamericana, la cual se resume en lo expresado por Borón (2005:8) y por Emir Sader (2002), citado por Clasco y Cetri (2003):

... el capitalismo latinoamericano se ha convertido en una fábrica impresionante de producir pobres e indigentes... (Borón, 2005, p.8)..

Nunca un modelo se ha generalizado tanto en el continente y nunca ha conducido a un fracaso tan lamentable en la historia de América Latina (Clasco y Cetri, 2003, p.138)..

Uno de los más profundos cambios políticos y económicos que se empiezan a producir desde la década de los ochenta fue el retorno de la democracia en el continente (Díaz, 2002:388). A partir de ello se genera una mayor apertura económica, la consolidación de la estabilidad de los precios, así como la nueva visión del tamaño y las funciones de las autoridades públicas. Ante los grandes y apresurados cambios en la región, la descentralización tuvo un importante reto, ya que los gobiernos de diversas naciones latinoamericanas recurrieron a ella con el fin de solucionar muchos de sus problemas.

Los objetivos de la descentralización no siempre se lograron, pero sí la inserción subalterna de América Latina en el capitalismo mundial, la cual se fue profundizando paulatinamente a lo largo de las últimas décadas, creando situaciones de injusticia y de profunda destrucción cultural que dieron pie a luchas sociales muy severas. Luchas que fueron derribando las dictaduras que aún permanecían en la región y que representaron una gran esperanza. No obstante, la realidad es que los resultados de las transiciones democráticas fueron muy pobres por cuanto continuó la impunidad de los dirigentes, la persistencia del clientelismo, la corrupción y la concentración del poder político y económico en manos de las élites. Por otro lado, los medios de comunicación permanecieron controlados por los grandes grupos económicos, los organismos financieros internacionales impusieron un escaso margen de maniobra de las políticas nacionales, y la situación de la deuda externa hizo crisis. Por supuesto, estas condiciones fueron desfavorables para el ejercicio de una democracia realmente representativa (Clasco y Cetri, 2003:138).

Con las anteriores referencias podemos advertir que ni los gobiernos dictatoriales que centralizaron el poder económico y político, ni los gobiernos democráticos (igualmente centralizados) han tenido la capacidad de solucionar muchos de los problemas de la región, especialmente los relacionados con las grandes desigualdades sociales y económicas. Los problemas persisten, entonces, y las luchas sociales se han intensificado, ya no para derribar dictaduras, sino para transformar las democracias disfrazadas en democracias verdaderas, donde el pueblo y especialmente los marginados

tengan posibilidades de ser escuchados y de participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan sus vidas.

Actualmente, los países siguen considerando la necesidad de descentralizar, según Finot (2001:37 y Boisier, (1995), debido a sus propias condiciones y a las que prevalecen en el contexto mundial. Entre las condiciones que han contribuido a crear escenarios favorables para la descentralización en América Latina, sobresalen las siguientes:

- La revolución científica y tecnológica, que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, estarían determinando la “deslocalización”, la desconcentración y la descentralización de la estructura industrial. Por otro lado, la informática permite la utilización de patrones uniformes con gestión descentralizada, y la telemática el transporte de esta información.
- La reforma o reestructuración política y administrativa del Estado que pone énfasis en la eficiencia y eficacia de las políticas implementadas.
- Las crecientes demandas autonómicas de la sociedad civil que reclama mayores espacios de autorrealización: reivindicación de la participación y conciencia de la posibilidad y conveniencia del autogobierno y escepticismo respecto a las organizaciones nacionales.
- La tendencia a la privatización, que sería otra forma de descentralización.

De acuerdo con estas condiciones, los países de América Latina y el Caribe han tenido que adecuarse a un nuevo contexto internacional, con el objeto de mejorar su capacidad para gestionar el desarrollo económico y social en una economía cada vez más globalizada. En su intento de acelerar el proceso de desarrollo socioeconómico han depositado grandes esperanzas en la posibilidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el ámbito subnacional, en el cual han emprendido dinámicas economías subnacionales para ampliar las oportunidades de empleo y la prestación de servicios a la

población. En esas dinámicas también se contempla la colaboración con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la competitividad de las economías locales y la promoción de su crecimiento (BID, 2002:i).

De esa forma, los gobiernos subnacionales emergen como importantes protagonistas, y están desempeñando una función más amplia en la gestión de los asuntos locales y una participación democrática cada vez mayor. Los siguientes datos dan cuenta del importante rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de descentralización. Según el BID (2002: Prólogo), en menos de 15 años, la proporción media del gasto público que gestionan los gobiernos subnacionales se incrementó de 8% a casi 15%.

En la Tabla 19, podemos apreciar que gran parte del presupuesto subnacional se compone de transferencias del Gobierno central, la mayor parte de las cuales está condicionada al gasto en ciertos sectores como educación y salud, y las demás a inversión en infraestructura o inversión social. Uno de los problemas importantes de la asignación de dichas transferencias es que usualmente está determinada por criterios poblacionales y de pobreza, descuidando o dando poco peso a criterios de eficiencia del gasto. En un estudio realizado por el BID sobre los procesos de descentralización fiscal, se aprecia que el porcentaje del gasto subnacional es mayor en los Estados federales que en los unitarios, mientras que los unitarios regionalizados tienen un promedio de gasto descentralizado superior a los Estados unitarios que sólo disponen de dos niveles de gobierno (nacional y municipal).

A pesar de la tendencia de los gobiernos al aumento de las participaciones de los gobiernos subnacionales, uno de los principales problemas que se detecta en todos los casos es la persistencia de una fuerte tendencia centralista. Por ejemplo, en Argentina, México y Venezuela, la educación ha sido históricamente responsabilidad del gobierno central, y es en los años recientes cuando estos países la han delegado a los Estados o Provincias (Javed *et al.*, 1999:62). En otros países, como Brasil, Chile y Colombia, también en años recientes las municipalidades han ido incrementando su responsabilidad en la educación (Winkler e Ian, 2000:5).

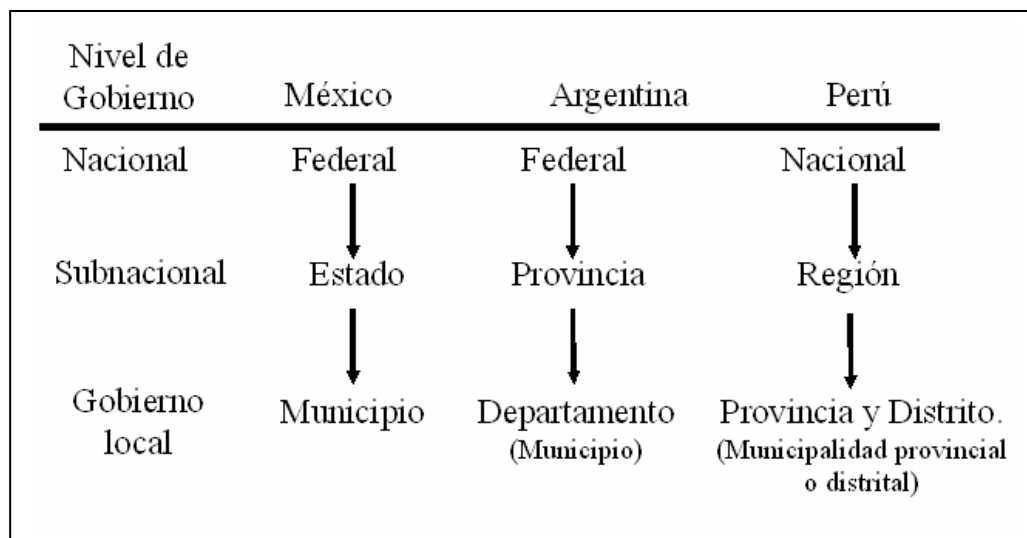
Tabla 19. Porcentajes de gasto en el marco de la descentralización en América Latina

País	Gasto social	Gasto subnacional/ Total del gasto	Transferencia intergubernamental/ Total de ingresos subnacional
<b>Unitarios</b>			
Bolivia	29,8	26,7	43
Chile	22,6	13,6	61
Costa Rica	24,3	2,3	13
El Salvador	17,9	6,0	90
Nicaragua	40,3	5,2	4
Panamá	28,0	3,2	1
<i>Perú</i>	<b>15,6</b>	<b>10,5</b>	<b>5</b>
<b>Unitario regional</b>			
Colombia	26,6	39	38
Ecuador	26,6	7,6	68
Paraguay	15,4	6,2	23
Uruguay	30,0	14,2	17
<b>Federal</b>			
<i>Argentina</i>	<b>21,8</b>	<b>49,3</b>	<b>56</b>
Brasil	31,2	45,6	33
<i>México</i>	<b>25,8</b>	<b>25,4</b>	<b>61</b>
Venezuela	31,3	19,6	83

Fuente: BTF (2002:45).

Después de haber descrito los procesos de descentralización en el mundo y en América Latina, a continuación hacemos una breve descripción de ellos en los tres países donde realizamos los estudios de caso. Antes, no obstante, consideramos pertinente mencionar brevemente la estructura político-administrativa de los tres países (esquema 11). En el caso de México y Argentina están reconocidos como Estados federados, y los niveles de gobiernos son iguales, excepto que manejan distinta nomenclatura para los gobiernos subnacionales. Para el caso de Perú, es un Estado unitario donde en teoría se contemplan tres niveles, aunque, debido a que el gobierno regional es muy reciente, en la práctica funcionan dos: el nacional y el local (provincial y distrital).

Esquema 11. Estructura político-administrativa de México, Argentina y Perú



Fuente: Elaboración propia.

A continuación presentamos los principales antecedentes de los procesos de descentralización en cada país, los cuales están fundamentados en sistemas de transferencias o competencias que van desde el nivel federal o nacional al gobierno municipal, si bien, en muchos casos pasan por el gobierno subnacional (estatal, provincial, regional) y llegan posteriormente al gobierno local.

### ***2.2.1. La descentralización en México***

Después de que México logró la independencia del imperio español en 1810 se inició una intensa lucha entre centralistas y federalistas, que culminó con la victoria de los segundos. El Estado mexicano, entonces, adoptó el régimen federal en su primera Constitución de 1824, y lo confirmó en la segunda de 1857, quedando la descentralización implícita en ambas constituciones. Sin embargo, como señalan Rodríguez y Villaneda (2003:69,102), el nuevo Estado siguió fundamentando sus acciones en el ejercicio político y económico totalmente centralista, lo que daba como resultado que el régimen federal no se aplicara en realidad. Por su parte, Pérez y González (1998:6) y Díaz (2002) señalan que, a raíz de la permanente lucha armada entre centralistas y federalistas (monarquía y república), los conflictos prevalecieron por mucho tiempo con la generación de innumerables gobiernos de uno y otro cuño de muy corta duración en casi todo el siglo XIX. En el fondo, la definición del país como

centralista o federalista se mantuvo como causa de la mayoría de estos conflictos, en medio de los cuales el país perdió más de la mitad de su territorio.

A inicios del siglo XX y al término de la Revolución Mexicana se promulgó la tercera Constitución del país (1917), la cual continúa vigente. Como en las dos anteriores (1824 y 1857), en ésta también se adoptó el régimen federal bajo la figura de república representativa, democrática y federal, la cual hoy día está compuesta por 31 estados libres y soberanos, que a su vez integran 2.438 municipios libres (Pérez y González, 1998:6).

Durante el siglo XX, la historia de la administración territorial del país se vio marcada por las tensiones entre el Estado centralizado y el Estado federado, aunque ya en años recientes comenzó a surgir un esfuerzo serio y sostenido de llevar a cabo la descentralización del gasto social. Las razones de ese proceso de devolución tienen mucho que ver con la autonomía política recientemente obtenida por los gobiernos locales después de la consolidación de los procesos electorales competitivos, así como con la preocupación en el seno del gobierno federal por la eficacia de la administración pública (Scott, 2004:786). Sin embargo, como ya apuntamos, pese a que se adoptó el régimen federal, siempre se mantuvo una dinámica centralizadora que permitió a los gobiernos en turno mantener un importante control del poder político y económico sobre los gobiernos subnacionales, debilitando la capacidad gubernativa de éstos y frustrando el desarrollo local (Pérez y González, 1998:6). Aun cuando en México se ha gozado de una larga e ininterrumpida estabilidad democrática desde 1914 (93 años a la fecha), de 1929 al año 2000 el gobierno del país se mantuvo bajo la hegemonía de un mismo partido: el Partido Revolucionario Institucional (PRI); lo que pone en duda si en realidad hubo tal democracia.

De acuerdo con Javed *et al.* (1999:13), el éxito del PRI radicó en ser un partido altamente disciplinado y bajo el mando directo del Presidente, quien era “designado” por su antecesor. Además, como cabeza del PRI, el Presidente de la República era quien tradicionalmente designaba a los candidatos para las gobernaciones estatales y municipales. Así, los poderes otorgados al Presidente de la República, emanado del PRI durante décadas, mantenían a los gobernadores y alcaldes férreamente disciplinados y

sumisos frente a la figura presidencial. Este contexto político comenzó a cambiar en todo el país de manera significativa. Según Javed *et al.* (1999:13), uno de los primeros cambios al respecto se dio a partir de las reformas políticas de 1977 que contemplaban la decisión de asignar un 25% de los escaños del Congreso a los partidos de oposición.

Posteriormente, con la mayor presencia de los partidos de oposición y un creciente desencanto del PRI, se empezaron a dar los primeros triunfos electorales de partidos políticos de oposición, con lo que se fue abriendo la posibilidad real de competencia electoral, culminando en 1982 con la victoria de los opositores en cinco capitales estatales, y en cuatro estados durante 1989 y 1995. Aunada a estos acontecimientos políticos, la crisis financiera de 1994 fue un factor que influyó significativamente en los resultados de las siguientes elecciones de 1997, cuando el partido del gobierno (PRI) perdió el control del Congreso y diversas gobernaciones y alcaldías claves. A partir de este momento, los partidos de oposición han tendido a favorecer la descentralización y su creciente influencia; en el Congreso, en particular, les ha permitido exigir otras medidas a cambio de su apoyo a los proyectos legislativos claves del gobierno federal.

En 1980, en un contexto altamente politizado, entró en vigor la denominada “Reforma Fiscal”, la cual proporcionó una estructura definida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante la Ley de Coordinación Fiscal. Dentro de este sistema fueron creados otros mecanismos de coordinación de las políticas públicas: el sistema de distribución de participaciones federales a estados y municipios, y la colaboración administrativa de los estados a la federación en materia fiscal federal. Esto tuvo lugar hasta mediados de la década de los ochenta, coincidiendo con el momento en que en algunos estados federados los candidatos de partidos de oposición —el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— empezaron a lograr algunas victorias en las elecciones para gobernadores y alcaldes. En 1984, el gobierno en turno instituyó el “Programa de descentralización de la administración pública federal”, con el objetivo de desconcentrar la administración federal con la creación de centros regionales. Pero es en el período comprendido entre 1989 y 1993 cuando el gobierno mexicano decide profundizar la reforma del Estado de manera significativa, cobrando real trascendencia y dimensión (Pérez y González, 1998:6).



De esta forma, con la descentralización se pretendió profundizar la democracia. Como señalan Álvarez y Castro (1999:6), en la escena política electoral de México, los discursos de los políticos y gobernantes sobre la democracia abundan y se refieren a la importancia del rol de los municipios como exigencia de cambio; además, destacan la acción ciudadana, la transparencia electoral, la participación e inclusión social, la tolerancia y el respeto, entre otros asuntos. Los autores agregan que todos hablan de la democracia, pero cada uno la entiende como quiere.

A fines de 1994, en el contexto de una fuerte crisis económica y política y con la aparición del movimiento zapatista, la nueva administración federal continuó con el proyecto de recuperación económica, así como con la reforma y modernización del Estado. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo sustentó la estrategia para la recuperación y el crecimiento económico en el ahorro interno, la disciplina fiscal y el abatimiento permanente de la inflación, entre otros instrumentos. De acuerdo con Pérez y González (1998:10,11), en este plan de desarrollo se presentó la descentralización fiscal como vía para acercar el sentido de la gestión del gobierno al ciudadano, todo lo cual se fundamenta en la idea central de construir un nuevo federalismo como la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

En el aspecto fiscal del plan sobresalen la descentralización y federalización de funciones con un aumento de las potestades de la federación hacia los entes subnacionales, así como una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los estados y sus municipios, acompañada de un aumento de las transferencias de recursos, responsabilidades y atribuciones del gasto a los estados, y de una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada. Así mismo, el proceso fiscal se caracterizó por una mejor colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales en materia fiscal, y el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre la federación, los estados y sus municipios.

Por otra parte, en ese período, el mayor avance de la descentralización en términos de políticas públicas se manifestó claramente en 1992, con la transferencia completa de la educación básica a los estados por parte del gobierno federal. Nickson (2001:8,9)

refiere que todavía hasta 1992 el gobierno federal financiaba y administraba directamente la mayor parte de la educación primaria y secundaria a lo largo del país. Pero después de dos décadas de gradual desconcentración administrativa por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la responsabilidad de todas las escuelas primarias y secundarias fue transferida a los 31 estados<sup>11</sup>, a través del acuerdo político denominado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

Se creó, además, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) para canalizar fondos extra a los cuatro estados más pobres. A fin de promover la participación comunitaria y de los padres en la educación, el ANMEB estableció consejos locales a nivel de escuelas (Comité de Participación Social) y a nivel municipal (Comité de Educación Municipal). Sin embargo, esas iniciativas no rindieron los resultados esperados (Nickson, 2001:9).

Posteriormente, a partir de 1994, la iniciativa “Nuevo Federalismo” contempló un conjunto de acciones más decididas en materia de descentralización. Se efectuaron, entonces, importantes reformas institucionales en la descentralización del gasto público, a través de la implementación de reformas fiscales que proporcionaron nuevas fuentes de ingresos a los gobiernos subnacionales intermedios (los estados). De esa forma, se transfirieron competencias y recursos en las áreas de salud, lucha contra la pobreza, desarrollo social, agricultura, medio ambiente y transportes, entre otros sectores (Pérez y González, 1998 y Scott, 2004:787,788).

En 1998 se incluyó la creación de una nueva modalidad de transferencias federales puesta en práctica a través de un ramo presupuestario denominado Ramo 33 (Fondo de Aportaciones Federales para los Estados y Municipios). En la actualidad, el Ramo 33 está compuesto de siete fondos (Scott, 2004:787). En la Tabla 20 presentamos los fondos y los porcentajes de aportaciones.

---

<sup>11</sup> El gobierno federal transfirió a los 31 estados del país un total de 630.000 empleados (514.000 profesores y 116.000 administradores) y 100.000 escuelas en las que estaban matriculados 13.4 millones de estudiantes.

Tabla 20. Distribución de las aportaciones federales a los estados y municipios

Fondo de aportaciones federales para los estados y municipios.	Porcentaje
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).	65% para educación
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) Fondo de Aportaciones Múltiples.	11% para salud y nutrición
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal	10% para infraestructura social, incluye infraestructura básica de educación y salud
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM).	14% para seguridad pública

Fuente: Elaboración propia con base en información de Scout (2004).

Actualmente está descentralizado el 70% del gasto en educación y el 55% del gasto en salud pública. De esos recursos, la mayor parte es ejercida por los gobiernos estatales, mientras que los gobiernos municipales gastan de manera directa únicamente 13% del ramo 33 (Scott, 2004:788). Además de los fondos mencionados, es importante destacar que actualmente los municipios ejercen el 65% del total de los recursos destinados al combate de la pobreza mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, mientras que el 35% restante es operado a través de los convenios de desarrollo social (Casalet, 2000:18). Otros sectores se han descentralizando a través de acuerdos y convenios de la federación con los estados, como es el caso de la agricultura, la salud y las comunicaciones.

Para la obtención de los fondos, el sistema se basa fundamentalmente en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados de un porcentaje fijo de los ingresos recaudados. Este sistema se implementó debido a que existía una fuerte debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales. Según esta ley, los estados podían adherirse al sistema de manera voluntaria, ya que la Constitución mexicana especifica que éstos tienen soberanía respecto al tema impositivo; en este

caso, todos los estados se adhirieron. El gobierno federal ofreció a los estados un porcentaje fijo de todos los ingresos impositivos, incluyendo los beneficios de la venta de petróleo y minería; procedimiento que fue llamado “recaudación federal participable”. Esto se mantuvo durante la década de los ochenta, pero posteriormente durante los años noventa se establecieron diversos fondos, cada uno con un criterio de distribución distinto –expuestos en la tabla 17- (Pérez y González, 1998).

El criterio de distribución del fondo general entre los estados fue el siguiente: un 45,17% ajustado a la población; otro porcentaje igual ajustado al esfuerzo fiscal de cada estado; y el 9,66% restante distribuido en relación inversa a la contribución fiscal. Además, los municipios deben recibir por lo menos un 20% de este fondo según la Ley de Coordinación Fiscal. La mayor parte de este gasto subnacional, poco más del 80%, proviene de transferencias del gobierno central mediante los diferentes fondos y convenios, de los cuales, en 1999 un 45% eran participaciones no condicionadas, otro 45% fondos condicionados y cerca de un 10% convenios de descentralización (Pérez y González, 1998).

En resumen, podemos constatar que México es un ejemplo de la tradición centralista marcada principalmente por tendencias políticas, ya que el gasto público centralizado ha sido muy elevado, mientras que con la apertura democrática cobró importancia la descentralización. En esta apertura, los presidentes surgidos del PRI intentaron utilizar la descentralización como una muestra del proceso de democratización del país, para evitar el cuestionamiento de su hegemonía en el gobierno federal. Por otro lado, debido al malestar generado por el crecimiento económico de la década pasada con desigualdades sociales y aumento de la pobreza, la descentralización fue utilizada para trasladar parte de la presión social a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, los estados continuaron disponiendo de reducidos recursos para hacer frente a estos problemas (Pérez y González, 1998 y BTF, 2002:44).

Todos esos hechos han estimulado un federalismo que yacía latente en la Constitución. Otro cambio importante ha sido el rápido aumento de la transferencia de recursos a los estados y municipios. Así mismo, se ha reducido la facultad de los estados de controlar esos recursos, al tiempo que las facultades y las transferencias a los

municipios han aumentado desde 1998 (Javed *et al.*, 1999:4,51). Finalmente, es importante advertir lo que señala el PNUD (2003:140) en el sentido de que los resultados de los procesos de descentralización en México aún no son satisfactorios, de hecho, más bien son malos. A pesar del incremento de las aportaciones económicas y la ampliación de las responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, no se han conseguido resultados importantes en la disminución de las desigualdades y en la equidad territorial, por lo que el tráfico de influencias sigue entorpeciendo la seguridad alimentaria y el desarrollo humano.

### ***2.2.2. La descentralización en Argentina***

La estructura federal de Argentina data de 1853. Desde entonces ha existido la descentralización política ya que las provincias han elegido a sus gobernadores y a su poder legislativo. A pesar de una historia de golpes de Estado que comienza en 1930 —y largos períodos de dictadura de 1946 a 1955, de 1966 a 1973 y de 1976 a 1983—, Argentina ha funcionado como una democracia federal pluripartidista durante gran parte de su historia, y con la descentralización implícita dentro de este sistema político. Pero más significativamente, desde mediados del siglo XX, en Argentina se inició un proceso de descentralización que obedeció, en parte, a la teoría política que lo señala como necesario para la protección de la libertad individual y a la teoría económica que lo reclama para mejorar la eficiencia del gasto público. Conjuntamente influyeron los problemas financieros que obligaron a transferir responsabilidades del gasto al nivel provincial (Raboy y Menéndez, 2004:51). Con todo, en distintos períodos de su historia el régimen político ha sido fuertemente centralizado, dando como resultado fuertes desigualdades sociales y económicas entre las distintas provincias que integran al país.

Por ejemplo, Habibi *et al.* (2001:9) señalan que el origen de las desigualdades entre las regiones en términos de nivel del desarrollo socioeconómico tiene hondas raíces en la historia de este país, y agregan que son dos los factores que han tenido una fuerte influencia. En primer lugar, la historia de importantes luchas de las provincias por lograr su autonomía, desde su independencia de España en 1816 hasta la aceptación de una Constitución nacional de todas las provincias en 1860. En segundo lugar, las diferencias significativas en la dotación de recursos, así como el acceso diferenciado al

puerto de Buenos Aires (y de mercados internacionales) entre las provincias del centro y la periferia. El autor agrega que incluso existe la duda de si en Argentina realmente se ha asumido el federalismo, o sólo es "una ficción constitucional".

La distribución de los ingresos federales a las provincias y las municipalidades en Argentina data de la década de 1930, y permaneció sin grandes cambios hasta fines de la década de 1950. En la década de los sesenta la participación se incrementó de manera importante llegando a ser muy cercana a la del nivel federal. Sin embargo, después del golpe militar de 1967, el gobierno decretó una reducción de los recursos a las provincias, la cual se mantuvo durante los gobiernos militares subsiguientes. Pero con el retorno de la democracia se revirtió nuevamente esta tendencia, alcanzando el máximo ingreso en el nivel provincial en 1991 (Habibi *et al.*, 2001:10).

Con gobiernos democráticos o no democráticos, la historia de Argentina respecto a los procesos de descentralización ha sido muy variada. Sin embargo, en ambos tipos de gobierno, el centralismo ha predominado tanto en la toma de decisiones políticas, como en los criterios adoptados en el modelo económico del país. De acuerdo con Habibi *et al.* (2001:13), a pesar de una mayor distribución de los ingresos a las provincias, la situación del bienestar social en éstas no ha estado acorde con los recursos disponibles, debido a que el régimen descentralizador en Argentina todavía se caracteriza por una cierta ineficacia macroeconómica asociada con una leve disminución del presupuesto. Además, las condiciones e ineficiencias políticas han impedido que se lleven a cabo las transformaciones estructurales necesarias para lograr el bienestar de la población con mayores carencias sociales, económicas y de servicios públicos.

A pesar de los altibajos que se han dado con los cambios de régimen de gobierno, Argentina representa un buen caso para evaluar los efectos de la descentralización en el desarrollo humano, por cuanto las provincias argentinas tienen derecho a los ingresos del gobierno federal y a la toma de decisiones. Esto se aprecia en su importante nivel de descentralización del gasto, ya que en la actualidad aproximadamente el 50% del gasto público está en manos del nivel subnacional, ubicando al país como el más

descentralizado de América Latina en términos de gasto público (Habibi *et al.*, 2001:8; Javed *et al.*, 1999:11 y Falletti, 2004:17).

Los intentos por establecer un sistema descentralizado se han basado en la implementación de estrategias de descentralización sectorial. Así, de acuerdo con Filmus (1997:15), el primer intento por descentralizar la educación se desarrolló a fines de la década de los sesenta; época en la que el Poder Ejecutivo transfirió la responsabilidad de 680 escuelas ubicadas en las Provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. Sin embargo, los mayores esfuerzos se realizaron entre 1976 y 1978 cuando se transfirió la responsabilidad del financiamiento y la administración de 6.700 escuelas primarias federales a los gobiernos provinciales. Este proceso se llevó a cabo en forma autoritaria por parte de la dictadura militar, que establecía los términos y condiciones de la transferencia. En contraste, una década más tarde, entre 1991 y 1992, la transferencia de responsabilidad de las escuelas secundarias, así como de los establecimientos de educación superior no universitarios, pasaron a funcionar dentro de las jurisdicciones provinciales: 3.578 escuelas secundarias nacionales —incluyendo las escuelas técnicas y las privadas con subsidio— pasaron a las provincias. Esta transferencia que se llevó a cabo en un contexto democrático mediante negociaciones entre las autoridades federales y provinciales (Nickson, 2001:4; Javed *et al.*, 1999:63; Ornelas, 2003:12 y Candia, 2004:181,182).

Sobre la descentralización educativa, Bitar (1998), citado por García (2000:50), señala que ésta no parece haber sido resuelta inicialmente con un criterio integral que preparara las condiciones de la transferencia educativa de acuerdo con los recursos necesarios, la capacidad de gestión, el fortalecimiento institucional y el cambio curricular con anterioridad a su implementación, sino que contuvo en su origen una connotación dominante de tipo fiscalista determinada por las políticas económicas de ajuste estructural.

Por otra parte, durante el gobierno de Menem, el control de los hospitales federales y de las escuelas secundarias fue transferido a las provincias, que ya se hacían cargo de todas las escuelas básicas y de la mayoría de las secundarias. Pero, al mismo tiempo, el

gobierno federal aumentó su control sobre las provincias (particularmente sobre las más pequeñas), estimulando el cierre de bancos provinciales y federalizando los fondos de pensiones provinciales. Los cambios en las leyes electorales también eliminaron la facultad que tenían los parlamentos provinciales de elegir a sus representantes en el senado federal. Todos estos cambios muestran que en los niveles inferiores al provincial, Argentina sigue estando altamente centralizada. Si bien los alcaldes y consejeros municipales se eligen, sus responsabilidades funcionales son restringidas y casi no cuentan con facultades independientes para generar ingresos (Javed *et al.*, 1999:11).

Respecto a la descentralización de las políticas sociales, además de las escuelas y hospitales, se han traspasado a las provincias programas nutricionales y de vivienda. Se transfirieron los recursos financieros del Fondo Nacional de la Vivienda, el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y el Fondo Vial Federal (García, 2000:50). Además, según señala el PNUD (2005a:146), se ha avanzado en los procesos de descentralización de competencias para el desarrollo, para las cuales se han instrumentando acciones propias destinadas a corregir disparidades entre individuos, como es el caso de los siguientes programas: Plan jefes y jefas de hogar, Manos a la obra, Más y mejor trabajo, Microemprendimientos, Programa Remediar y el Seguro materno infantil. El objetivo de estos programas, agrega el PNUD, es establecer mecanismos para asegurar a todos los individuos del país coberturas asistenciales mínimas.

Por otra parte, dentro del proceso de descentralización tuvo lugar la desregularización, por ejemplo, en los mercados agropecuarios con la eliminación de la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de la Carne. Por otra parte, la descentralización abarcó otros organismos como la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Corporación Argentina de Productores de Carne, entre otros. Acciones que se llevaron a cabo en el marco conceptual de la desregulación que implicaba desarrollar políticas tendientes a reducir los costes de las transacciones en los diferentes mercados y aumentar la competitividad, a través del diseño y ejecución de un plan de acción específico. Dicho plan debía quitar todo tipo de control o intervención regulatoria estatal que se considerara innecesaria, despejando la maraña de reglamentos, trámites y



disposiciones que suponían subsidios e impuestos implícitos y que, entre otras cosas, distorsionaban o impedían el funcionamiento de los mercados y la adecuada formación de precios (García, 2000:52).

Por su parte, la política de salud procedió a reorganizar los sistemas y recursos de salud sobre la base de la descentralización y la concertación intra y extra sectorial. Esto incluyó la tarea de redimensionar el establecimiento público de salud para transformarlo en una institución de autogestión (García, 2000:50). Por su parte, Buriyovich y Pautáis (2005:18) y Raboy y Menéndez (2004:31) señalan que en 1992 se finalizó la transferencia de la administración y financiamiento de los hospitales e institutos que dependían del Ministerio de Salud de la Nación a las provincias. Aunque el proceso de descentralización fue un proceso consensuado, en los hechos y salvo excepciones se produjo un traspaso de establecimientos y del consiguiente personal pero sin estar acompañado de los recursos financieros y técnicos necesarios para asumir las nuevas competencias. Por ello, finalmente, la voluntad y habilidad de los gobiernos subnacionales es lo que ha permitido (o no) la consolidación de los servicios de salud en sus territorios.

Buriyovich y Pautáis (2005:8-28) señalan tres características que fueron constantes en los diversos procesos de reforma y descentralización del sector salud hacia jurisdicciones menores ocurridos en Argentina en la década de los noventa:

- La escasa consideración de la importancia estratégica del recurso humano afectado en la provisión de la salud. Esto es, desde el inicio todo el personal fue transferido a los distintos municipios, lo que en algunos casos implicó reducción del salario, pérdida de la carrera profesional, pérdida de antigüedad, vacaciones y de estabilidad. La descentralización tampoco tuvo en cuenta las nuevas competencias necesarias para asumir las tareas de gestión que requieren estas unidades menores (municipios y comunas) ante el nuevo personal.

- La aplicación de criterios eminentemente fiscalistas en el sector, con la consiguiente política de reducción de costes en desmedro de las condiciones de trabajo y de atención. Así, el proceso dio mayor importancia a las exigencias propias de la emergencia económica y presupuestaria por sobre los criterios técnico-sanitarios. La consecuencia directa fue una mayor fragmentación del sistema y una agudización de las inequidades. Este cambio en el rol del Estado provincial no fue acompañado de mecanismos que neutralizaran las dificultades de acceso de ciertos sectores de la población o compensaran las desigualdades regionales existentes. De este modo, la transferencia de servicios implicó profundas modificaciones en la distribución de las “oportunidades de vida”, lo cual puede observarse en las diferencias entre los municipios con recursos y sin recursos.
  
- La neutralidad en términos de género con que se aplicaron las reformas, tanto a nivel de los trabajadores sectoriales como de los usuarios. Esta característica se palpa en las múltiples acciones y programas implementados en el sector salud en los que no existen consideraciones de género y con frecuencia las mujeres permanecen relegadas en la toma de decisiones, pues éstas se toman en el nivel central y generalmente por hombres. Igualmente se advierte que la mujer tiene mayores dificultades para acceder a puestos en los hospitales, también tradicionalmente controlados por hombres. Así, las mujeres pueden tener mejor acceso a los centros de salud, cuya labor la cultura médica la considera un trabajo desvalorizado en relación al trabajo que se realiza en los hospitales; desvalorización que se convierte en discriminación o segmentación ocupacional.

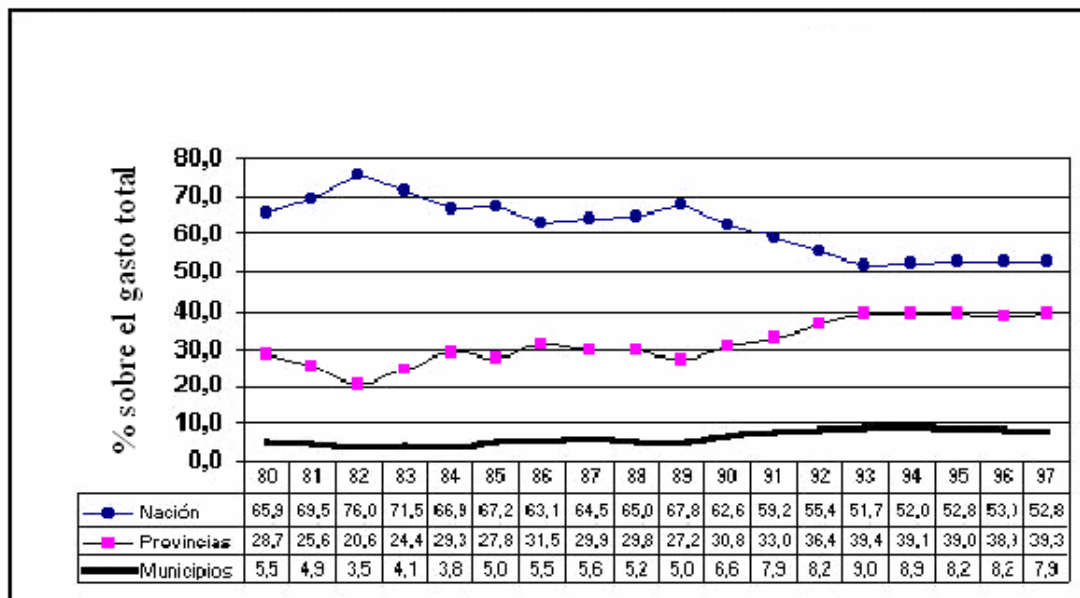
Es importante señalar que en general los procesos de descentralización en Argentina han sido claves para que los gobiernos subnacionales y, en especial, los municipios ganen competencias. Sin embargo, como señalan Furlani y Gabay (2003), las nuevas competencias adquiridas han representado una mayor presión para las comunas. De tal forma que los municipios se han convertido en escenarios donde se condensa la fragmentación social y la protesta, debido a la implementación de políticas neoliberales

que liberaron la economía a las fuerzas del mercado y produjeron la desestructuración de los tejidos productivos locales y el aumento del desempleo y la pobreza.

Por su parte, Cravacuore (2003), Caminotti (2003) y Castillo, Novick, Rojo y Yoguel (2006:161) señalan que, en el transcurso de los años noventa, los gobiernos locales argentinos experimentaron una profunda transformación. En gran medida, dicha transformación estuvo determinada por el ajuste estructural derivado del Consenso de Washington —proceso de privatización, desregulación del mercado, achicamiento de la administración central— y la reforma del Estado caracterizada por el ajuste financiero, la descentralización de responsabilidades sobre la prestación de determinados servicios públicos, así como la emergencia de nuevas demandas sociales.

En la siguiente gráfica, que resume el proceso de descentralización desarrollado en Argentina, podemos advertir la importancia relativa de cada nivel de gobierno sobre el gasto público total durante el período 1980-1997.

Gráfica 4. Descentralización del gasto público 1980-1997



Fuente: Iturburu (2001:16)

En la gráfica 4 se observa la disminución relativa del gasto del gobierno nacional en 13 puntos porcentuales en el período de referencia, lo cual refleja el traspaso de responsabilidades del gasto del ámbito federal a las jurisdicciones subnacionales, en

especial al nivel provincial —10,6 puntos de aumento a las provincias y 2,5 a los gobiernos locales—. La interpretación de las curvas indica una primera etapa de transferencias durante el período 1983-1986; una reversión de la tendencia entre 1987-1989; y una segunda etapa de transferencias, más acentuada que la primera, durante el período 1990-1993. Después de este último período se registra una situación más estable, con un leve aumento de la participación nacional (1%) en desmedro de la jurisdicción local. Las transferencias de la última década obedecieron a una estrategia institucional deliberada de traspaso de responsabilidades en la ejecución del gasto en tres áreas principales: educación, salud y promoción y asistencia social.

Aunque varios autores señalan a Argentina como el país con mayor descentralización en América Latina, los resultados en términos de bienestar de la población, integración de la participación ciudadana en los asuntos públicos, disminución de las desigualdades entre los territorios y efectos en la disminución de la pobreza, aún siguen siendo una gran preocupación. Por ejemplo, Habibi *et al.* (2001:9) señala que a pesar de que Argentina se ubica en el lugar 36 del IDH y tiene un ingreso promedio per cápita de 8.937 dólares, muy superior al resto de los países latinoamericanos, existe una fuerte concentración en el país por cuanto su desarrollo industrial y las principales áreas urbanas están concentradas en el centro, principalmente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, en las que se goza de un nivel relativamente alto de desarrollo socioeconómico, en contraste con las provincias periféricas como la Rioja, Catamarca o Jujuy en la región Noroeste, con niveles bajos de desarrollo, comparables a los de los países más pobres de América Latina.

Al igual que muchos países de la región, Argentina tiene una serie de experiencias fallidas y exitosas en los procesos de descentralización. Por un lado, se reconoce que en el proceso de descentralización han existido grandes desigualdades interregionales, pero, por el otro, tal como señalan Habibi *et al.* (2001:1), la devolución de responsabilidades a través de la descentralización en Argentina ha tenido una influencia positiva en la eficiencia de las políticas públicas dirigidas hacia un mejoramiento e incremento del nivel de desarrollo humano.

Finalmente, queremos recalcar que, independientemente de las grandes dificultades que se han presentado en los procesos de descentralización en Argentina, tal y como señala García (2000:11), la descentralización ha generado un importante dinamismo de los gobiernos locales y está fortaleciendo las capacidades de los municipios para alcanzar mejores escenarios para el desarrollo local.

### ***2.2.3. La descentralización en Perú***

A pesar de los distintos intentos de descentralización que ha habido en Perú, de acuerdo con González (2004:15,16), sigue siendo un país muy centralizado espacial, económica, política y culturalmente. El autor atribuye las causas históricas de esta situación al centralismo del Estado peruano forjado en el período colonial como el medio para recaudar tributos y gobernar desde su capital. Agrega que varios gobiernos durante los siglos XIX y XX han tratado de corregir esa herencia colonial, pero sin éxito. Al contrario, agrega González, las fuerzas económicas y políticas del centralismo se fortalecieron mutuamente, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el modelo económico primario (minero-exportador) sentó las bases para una transformación cualitativa del Estado oligárquico. Posteriormente, la industrialización por sustitución de importaciones, localizada principalmente en Lima, consolidó las bases económicas del nuevo centralismo.

Uno de los principales intentos de descentralización del Estado fue la elección de los gobiernos municipales en 1965, interrumpida en 1968 y retomada en 1983 con el retorno de la democracia (González, 2004:16). En el año 1984 se dictó la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23853), actualmente vigente, que otorgó mayor participación de los gobiernos locales. De esta forma, las municipalidades recobraron elementos de su autonomía política como la elección directa, pero en el ámbito financiero siguieron manteniendo una limitada autonomía, como hasta la fecha. También en 1984, cuando los gobiernos regionales estaban recién establecidos, todas las carreteras les fueron transferidas, incluyendo partes de la red nacional con peajes rentables. No obstante, el uso frecuente de los ingresos por peajes para financiar actividades ajenas al sector vial llevó a una falta de mantenimiento adecuado y consecuente deterioro de las carreteras

más importantes de la red nacional. Como resultado, en 1991 las autoridades nacionales decidieron volver a centralizar la red nacional (Javed *et al.*, 1999:105).

Otro importante hecho en los intentos de descentralización fue la conformación y elección de los gobiernos regionales entre 1990 y 1992 (González, 2004:16). Sin embargo, de acuerdo con Valderrama (2004b:85), los avances logrados en el proceso de descentralización hasta principios de la década de los noventa, como sucedió en el último régimen militar de 1975-1980, nuevamente fueron frenados por el régimen de Fujimori, quien después del autogolpe de 1992 disolvió los gobiernos regionales y adoptó medidas que restringieron el presupuesto y los fueros de los gobiernos locales. La disolución de los gobiernos regionales y la creación de Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR), totalmente dependientes del Gobierno central, detuvieron el proceso de planificación del desarrollo regional.

Así, desde los primeros intentos de descentralización hasta el fin del gobierno “fujimorista” se constata la debilidad de los procesos de descentralización en Perú, pues no ha sido común la existencia de una instancia de gobierno en el nivel intermedio, sino, más bien, la de instancias departamentales desconcentradas del Poder Ejecutivo Nacional (BTF, 2002:49).

Con el triunfo de Alejandro Toledo en el 2000, la situación respecto a los procesos de descentralización cambia radicalmente (al menos en el reconocimiento legal). Dos años más tarde (2002) se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783), en la que el proceso de descentralización figura como parte de la columna vertebral del desarrollo del país. La gran relevancia de esta nueva ley radica en que tiene como objetivo (Artículo 1) regular la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, en sus tres niveles de gobierno; nacional, regional y local. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Además (Artículo 2), fija las competencias de los tres niveles de gobierno, determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales, y regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles. Declara como su finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible

del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por parte de los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Uno de los aspectos de gran relevancia de la Ley de Bases de la Descentralización es la incorporación de la participación ciudadana (Artículo 17): estipula que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, así como en la gestión pública. Además, declara que dichos gobiernos deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. Otro de los aspectos significativos que contempla la Ley 27783 es la declaración de que los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan y ejecutan en concordancia con los planes de desarrollo concertados (Artículo 20).

Sobre los presupuestos participativos, Assies, Calderón y Salman (2001), citados por Raboy y Menéndez (2004:24), señalan que con esta práctica se aprovechan y se alientan los procesos descentralizadores para desarrollar formas de gobierno caracterizados por una gestión cualitativamente buena y una participación sustantiva de la población en la formulación del presupuesto local, y se busca igualmente impulsar una reorientación de las inversiones en beneficio de los sectores populares y articular una alternativa “desde abajo”.

Lo anterior se manifiesta acorde con uno de los planteamientos fundamentales del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) (2004:7): la participación ciudadana en la gestión de los programas sociales. El MIMDES está impulsando la constitución de los Comités de Gestión Alimentaria y la participación de la población en los Comités de Gestión de Infraestructura. Estos comités están asumiendo un rol importante en el proceso de transferencia de competencias al participar en toda la gestión, obteniendo resultados importantes en la concertación con la municipalidad, definiendo la canasta alimentaria, incorporando productos regionales, identificando los

proyectos de inversión y vigilando las compras, entre otros resultados. Sin embargo, falta aún establecer vínculos con los consejos de coordinación locales y regionales.

Además de incluir la participación ciudadana y los presupuestos participativos, es importante destacar que en la citada Ley (Artículo 14) se establecen los criterios para la asignación y transferencia de competencias de cada uno de los niveles de gobierno:

Criterio de subsidiaridad. El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones. Subrayamos que este criterio es acorde al principio de Tocqueville<sup>12</sup> que señalamos en el Capítulo II, sección 4.3. “Condiciones previas para una descentralización eficiente”, en el inciso f “Reconocimiento jurídico”.

- Criterio de selectividad y proporcionalidad. La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.
- Criterio de provisión. Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.
- Criterio de concurrencia. En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo cabalmente las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás.

---

<sup>12</sup> Todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”



También es importante recalcar el planteamiento (Artículo 47) que estipula que, a partir del ejercicio presupuestal del año 2003, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que perciban las municipalidades será utilizado para los fines que acuerde el respectivo Concejo Municipal acorde a sus propias necesidades reales, determinándose los porcentajes de aplicación para gasto corriente e inversión y los niveles de responsabilidad correspondientes. Esto significa una mayor libertad para la municipalidad en el uso del presupuesto. Además del FONCOMUN, se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización<sup>13</sup> (FIDE), destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno, así como el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Para la dirección y conducción del proceso de descentralización, la misma ley estableció (Artículo 22) el Concejo Nacional de Descentralización (CND)<sup>14</sup>.

Destacamos, finalmente, que en sus disposiciones complementarias, la Ley de descentralización dispuso que, a partir del ejercicio fiscal 2003, se iniciara la transferencia a los gobiernos regionales y locales, según corresponda, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local. El Poder Ejecutivo queda facultado para realizar todas las acciones administrativas, presupuestarias y financieras necesarias en relación a los pliegos y unidades ejecutoras de los programas y proyectos objeto de transferencia.

Como hemos observado en los párrafos anteriores, en Perú se han logrado importantes avances en materia de legislación para la puesta en marcha de los procesos de descentralización. No obstante, a cuatro años de la promulgación de la Ley 27783 se empiezan a dar los primeros pasos que apuntan hacia un proceso de descentralización

---

<sup>13</sup> El FIDE se constituyó inicialmente con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo con lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria de la presente Ley.

<sup>14</sup> EL CND es un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular es el Presidente de dicho Consejo. El CND es presidido por un representante del Presidente de la República y estará conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales provinciales y un representante de los gobiernos locales distritales. Los miembros tienen una duración de cuatro años en su cargo.

más sólido que los anteriores y con una mayor madurez en sus formas de implementación, tal como se puede palpar en el hecho de que, además de la voluntad política del gobierno nacional, se están involucrando diversas organizaciones internacionales.

Según Valderrama (2004b:89), actualmente la banca de desarrollo se encuentra involucrada en el apoyo al proceso de descentralización recientemente puesto en marcha en Perú. La iniciativa más relevante es la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ha convenido con el Gobierno peruano en llevar a cabo el Programa de Modernización y Descentralización del Estado. El BID ha otorgado, en principio, un préstamo de 28 millones de dólares, a fin de apoyar este programa cuyo coste total asciende a 40 millones de dólares, de los cuales, el banco financiará el 70% (28 millones) y el país el 30% (12 millones). El objetivo del proyecto es apoyar el desarrollo de un proceso eficaz de modernización y descentralización de la administración pública en Perú, mediante la redefinición de reglas institucionales claves y la implantación de nuevas estructuras y sistemas administrativos. Asimismo, el proyecto contempla incrementar la calidad y cobertura de los servicios públicos ofrecidos tanto por el Gobierno nacional como por los gobiernos regionales y municipales. Se orienta también a mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos ante la población, y a incrementar la transparencia en la gestión pública y la participación de los ciudadanos en asuntos de su interés.

Además de la actuación del BID, existen otras organizaciones<sup>15</sup> internacionales de cooperación al desarrollo que actualmente están apoyando los procesos de descentralización en Perú, muestra de la gran importancia que en los últimos años han cobrado los temas del desarrollo local. En el discurso, el principal objetivo es seguir apoyando el ejercicio pleno de la autonomía de los gobiernos locales, al tiempo que se promueve una mayor participación de la población en la toma de decisiones. Así, la participación es considerada como un prerequisite para la democratización de la sociedad. Valderrama (2004:41) señala que esta tendencia a reformar el Estado a través

---

<sup>15</sup> La cooperación alemana GTZ, El Banco de Reconstrucción Alemán (KFW), la Comisión Europea, El Reino unido a través de su agencia DFID. Bélgica y España están en una etapa de definición de sus estrategias en el tema de la descentralización.

de los procesos de descentralización asociados a la redemocratización se ha puesto en práctica en diversos países de América Latina, especialmente en aquellos que han salido de períodos autoritarios o como resultado de acuerdos de paz.

Uno de los aspectos fundamentales de la descentralización es hacer que los ingresos<sup>16</sup> de las municipalidades —que provienen principalmente del gobierno central— aumenten significativamente, ya sea de parte del mismo gobierno central o por la vía de ingresos propios o, como señala Valderrama (2004:41), de la cooperación internacional. En esta estructura, el FONCOMUN es para las municipalidades rurales el mayor fondo de ingresos con que cuentan para el desarrollo de la gestión, el cual les permite librar la lucha contra la pobreza y la exclusión y el desarrollo de estas zonas.

De acuerdo con la Red de Municipios de Perú (REMURPE, 2005), las municipalidades, sobre todo las rurales, han tomado una fuerte iniciativa en los últimos tres años. En efecto, no sólo han venido realizando discusiones respecto a qué tipo de municipio promover (participativo, transparente y productivo), sino que están reivindicando el rol que les corresponde en el terreno de la descentralización. Finalmente queremos destacar, de acuerdo con el BTF (2002:44), que después del éxito de la política de estabilización de la economía, el proceso de descentralización actual en Perú ha pasado a ser pieza principal de la reforma de modernización del Estado.

A cuatro años de haber sido promulgada la Ley de Descentralización que actualmente rige en Perú, es difícil observar grandes cambios en los gobiernos regionales y locales. Con todo, las bases establecidas en el terreno legislativo que reflejan la voluntad política de los distintos ámbitos del gobierno peruano, el involucramiento de los ciudadanos y el trabajo con la cooperación internacional, son condiciones, entre otras, que otorgan grandes posibilidades a los procesos de descentralización de continuar avanzando paulatinamente en el fortalecimiento de los gobiernos locales. Al respecto, Alvarado, Rivera, Porras y Vigil (2003:8) señalan que en Perú se tiene muchas esperanzas y expectativas alrededor de la descentralización, y se

---

<sup>16</sup> Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), Canon (Canon y Sobrecanon petrolero, Canon minero, Canon hidroenergético, Canon forestal, Canon gasífero, Fondo de desarrollo socioeconómico de Camisea –FOCAM– y regalías mineras), Rentas de aduanas, Programa del Vaso de Leche y transferencias de programas sociales de lucha contra la pobreza.

espera que repercuta en una provisión más adecuada de los servicios y que contribuya a una buena relación entre gobierno y sociedad, entre niveles de gobierno, así como en el ambiente político y en el manejo de la gobernabilidad.

### 3. CONCLUSIONES

Para finalizar este capítulo hacemos algunas anotaciones del análisis realizado sobre el estado actual que guarda la inseguridad alimentaria, el bajo desarrollo humano y los procesos de descentralización en el mundo y especialmente en América Latina. A continuación puntualizamos dos aspectos que desde nuestro punto de vista son los más relevantes en la situación actual.

*Primero.* Respecto al estado de inseguridad alimentaria, constatamos que las metas establecidas por la Cumbre Mundial de Alimentación en 1996 y confirmadas por los Objetivos del Milenio, según datos estadísticos proporcionados principalmente por la FAO, no podrán ser cumplidas para el año 2015. Por lo tanto, muchos más millones de personas (que las que se esperaban) seguirán sufriendo los estragos de la inseguridad alimentaria en diferentes regiones del mundo. Para el caso de América Latina, observamos que la situación relativa a la inseguridad alimentaria y la pobreza ha permanecido prácticamente estacionada, sin que los esfuerzos que se declaran en el discurso político se concreten en la realidad. Entonces, a no ser que las políticas implementadas en la región incorporen profundos cambios en la distribución de la riqueza y el acceso a los satisfactores básicos —educación, vivienda, alimentación, salud, agua potable, entre otros—, no se podrá superar el problema de la inseguridad y la pobreza que sigue lacerando la vida de 55 millones de personas. En el caso de México, Argentina y Perú, también la inseguridad alimentaria es un serio problema para más del 50% de la población.

*Segundo.* Destacamos que los procesos de descentralización no son procesos recientes, sino que tienen una larga historia tanto en países ricos como pobres, grandes y pequeños, así como en regímenes democráticos o totalitarios. En el caso de América Latina, especialmente a partir de la década de los ochenta, la descentralización se ha difundido ampliamente y ha cobrado una enorme importancia en prácticamente todos

los países de la región que por distintas razones la han incorporado a sus políticas. Por otra parte, prevalecen muchas controversias en cuanto a los beneficios de la descentralización, pues si bien existen evidencias de procesos que han alcanzado los objetivos planteados inicialmente, también las hay de otros muchos que han fracasado, tal como se revela en la persistencia de los niveles de inseguridad alimentaria y de pobreza, así como en las altas tasas de desigualdad social, que ubican a América Latina como la región más desigual del mundo en términos de distribución de la riqueza. Esto, por supuesto, es aplicable también a los tres países donde realizamos los estudios de caso. Así, por ejemplo, si tomamos como referencia el índice Gini (ver tabla 16), México es el país con la más alta desigualdad social en América Latina y, en Argentina es más alto que en Perú.

Finalmente, destacamos que los tres países que constituyen nuestros estudios de caso, también han participado del proceso de descentralización extendido en América Latina. En cada uno de ellos la descentralización presenta diferencias en cuanto a sus orígenes y evolución histórica, su orientación y su intensidad; pero en todos ellos parece estar presente el objetivo de lograr una gestión más eficaz de cara a la consecución del desarrollo humano local y la seguridad alimentaria familiar.



## **CAPÍTULO VI**

### **ESTUDIO DE CASO: MOTUL**

En este capítulo presentamos los resultados de nuestro primer estudio de caso realizado en el municipio de Motul, del Estado de Yucatán, México. Los resultados responden a la identificación, descripción y análisis de las capacidades y potencialidades distintivas de este municipio para promover la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y el Desarrollo Humano Local (DHL). Para llegar a estos resultados, consideramos las condiciones sociales, políticas y económicas, así como la influencia que los factores<sup>1</sup> internos y externos tienen en el municipio. También ponemos de relieve una diversidad de información que nos ayuda a entender la realidad socioeconómica que prevalece en el contexto municipal, información que a su vez nos sirve de insumo para nuestro análisis.

#### **1. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y CONTEXTO HISTÓRICO**

En esta sección hacemos una descripción de las principales características geográficas, de población, de sus recursos naturales y financieros; así como del contexto histórico del municipio. Estos aspectos, nos han sido gran utilidad para lograr una mejor comprensión de las condiciones actuales en el municipio de Motul.

---

<sup>1</sup> Factores internos y externos. Se refiere al análisis de la Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).

## 1.1. Ubicación geográfica

Motul se localiza en la región centro del Estado de Yucatán, México. Está ubicado entre los paralelos 21° 01' y 21° 14' de latitud norte y los meridianos 89° 11' y 39° 27' de longitud oeste; posee una altura promedio de 7 metros sobre el nivel del mar. Su cabecera es Motul de Carrillo Puerto. Limita al norte con los municipios de Telchac Pueblo y Dzemul, al sur con Cacalchén, al este con Cansahcab y al oeste con Baca. Está ubicado en el interior del estado, por lo que no posee costas, y se encuentra a 36 kilómetros en dirección noroeste de la ciudad de Mérida, capital del estado (Poder Ejecutivo, 1988). Dentro de su jurisdicción municipal quedan comprendidas, además de la cabecera (la ciudad de Motul), 20 comisarías<sup>2</sup> y 31 rancherías<sup>3</sup>.

Figura 1. Ubicación geográfica de Motul



## 1.2. Población y etnias

Motul es uno de los 106 municipios del Estado de Yucatán. Cuenta con 29.485 habitantes, de los cuales 19.868 (67,38%) viven en la cabecera municipal —ciudad denominada Motul de Felipe Carrillo Puerto— y 9.617 (32,62%) habitan en localidades

<sup>2</sup> Comisarías. Son localidades o comunidades que se encuentran distribuidas dentro del territorio municipal. Cada comisaría cuenta con un comisario municipal, que puede ser elegido en asamblea general de la comunidad o puede ser designado directamente por el alcalde del municipio.

<sup>3</sup> Rancherías. Son denominados así aquellos asentamientos humanos que se encuentran alejados de los centros de población (las comisarías o la cabecera municipal) y donde generalmente viven entre una y diez familias.



rurales, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2000). De la población total, 14.645 (49,67%) son hombres y 14.840 (50,33%) son mujeres. El análisis de las estadísticas en los censos de 1990 y 2000 del INEGI se muestra una tasa de crecimiento poblacional de 1,0 en este municipio, la cual es comparativamente más reducida que en el ámbito estatal, de 2,0, y en el nacional, de 1,9. La Tabla 21, muestra la distribución de la población por edad y sexo.

Tabla 21. Distribución de la población por sexo y edad

Hombres	Edad en años	Mujeres	Total
1.506	0 a 4	1.509	3.015
4.830	0 a 14	4.709	9.539
13.012	5 y más	13.224	26.236
12.695	6 y más	12.890	25.585
3.007	6 a 14	2.866	5.873
10.675	12 y más	10.998	21.673
9.688	15 y más	10.024	19.712
1.566	15 a 19 años	1.594	3.160
8.558	15 a 64	9.045	17.603
8.694	18 y más	9.067	17.761
8.122	20 y más	8.430	16.552
1.487	20 a 24	1.532	3.019
1.489	60 y más	1.398	2.887
1.130	65 y más	979	2.109
14.645	Totales	14.840	29.485

Fuente: INEGI, 2000.

En lo referente a la adscripción étnica de la población del municipio, ésta posee características distintivas derivadas de su propia cultura, la cultura maya, tales como lengua, costumbres, festividades y tradiciones, entre las que se mezclan las creencias religiosas. Cabe señalar que de acuerdo al INEGI (2005) después del castellano y el náhuatl, la lengua maya es el tercer idioma más hablado en México. En el 2000, el número de personas que hablaban maya ascendía a 800.291 y estaban concentrados en los Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, ubicados en la *Península de Yucatán*. El INEGI (2004) señala que Yucatán es el estado con mayor número de personas que hablan otra lengua además del castellano en el ámbito nacional. La Tabla 22, demuestra el porcentaje de la población que habla maya en el Estado de Yucatán y en el municipio de Motul, observándose que tal porcentaje es más elevado en el

municipio que en el estado. Cabe señalar que, en los últimos 60 años, el porcentaje de la población que habla el idioma maya ha descendido hasta la mitad, ya que en 1940 el 73,2% hablaba esta lengua y en 2002 apenas lo hablaba el 37,3%.

Tabla 22. Población que habla maya en el estado y en el municipio

Área y género	Población total	Habla maya	Porcentaje
Estado	1 472.683	549.532	37,31
Hombres	723.658	277.317	18,83
Mujeres	749.025	272.215	18,48
Municipio	26.236	10.483	39,95
Hombres	13.012	5.398	20,57
Mujeres	13.224	5.085	19,38

Fuente: INEGI. 2000.

### 1.3. Entorno natural

El municipio cuenta con una extensión territorial de 23.732 hectáreas, que equivalen al 1,22% del total del territorio del Estado de Yucatán. Respecto a la tenencia de la tierra, el territorio está dividido de la siguiente manera: 12.820,19 hectáreas son ejidales, 10.910,67 hectáreas son de propiedad privada y 1,08 hectárea es de uso público (INEGI, 1994). De la superficie total sólo se explotan por el sector agropecuario apenas 6.824 hectáreas, que corresponden al 29% de la superficie total. El 71% de la superficie del municipio es monte y por tanto está subexplotada. Para el caso del Estado de Yucatán la situación es similar, pues, según Ramírez (2000), en 1996 la superficie total estaba distribuida de la siguiente forma: el 12% se dedicaba a la explotación agrícola, un 10% se dedicaba a pastizales, el 74% era selva y un 4% era manglares (en cuanto al monte la superficie es muy similar). Respecto a la disponibilidad de agua, el municipio no cuenta con recursos hídricos superficiales como ríos o lagos, por tanto, no existe la actividad pesquera. Sin embargo, existe suficiente agua del subsuelo a una profundidad de ocho metros sobre el nivel del mar, por lo que resulta relativamente barata su extracción, de modo que este recurso no es una limitante para el sector agropecuario.

El entorno natural del municipio está determinado por un clima húmedo tropical con una temperatura máxima de 37.6 °C, una mínima de 13 °C y una temperatura media anual de 25.5 °C. Esta temperatura proporciona condiciones especiales para los cultivos

tropicales, hortalizas, pastizales y frutales. Las lluvias disponibles suceden principalmente de abril a septiembre, con una precipitación anual de 525 mm de Hg. Se cuenta con temporadas de huracanes de septiembre a diciembre, en algunos años con huracanes que alcanza hasta 300 Km. /hora y con una gran fuerza devastadora, que causa importantes daños a la infraestructura productiva y al escaso patrimonio del que disponen las familias más pobres.

Es importante señalar que el suelo disponible en el municipio está cubierto por grandes rocas salientes y profundas y con una capa de suelo muy escasa, condición que no permite el uso de maquinaria agrícola. En general, aunque existe la iniciativa de una unión ganadera para mejorar la tecnología para la producción pecuaria, en el municipio se cuenta con muy escasa infraestructura ganadera como tecnología de riego, fertilización, adecuada rotación de pastizales o inseminación artificial. Para el caso de la agricultura, tampoco existe una adecuada infraestructura productiva, ni se dispone de adecuadas tecnologías para la producción, situación que trae como consecuencia una muy baja productividad.

#### **1.4. Historia precolonial**

En la historia descrita por Quezada (2001), los restos más antiguos que demuestran la presencia de los mayas datan de 7000 años a. C. Éstos fueron encontrados en Guatemala, Belice, Maní y Loltún, (los dos últimos pueblos están ubicados en Yucatán) asociados a la fauna pleistocénica. Los mayas eran grupos cazadores y recolectaban en gran escala semillas, raíces y plantas silvestres. Contaban con fuentes de agua naturales y habían adaptado las llamadas aguadas<sup>4</sup> y los incipientes sistemas de conducción y almacenamiento de agua. Hacia el 2000 a. C. ya controlaban la producción del maíz, frijol, calabaza y chile, habiéndose convertido así en agricultores.

El máximo esplendor de los grandes avances tecnológicos de la civilización maya sucedió entre el 300 al 1.100 d. C. A lo largo de esos años desarrollaron una marcada especialización del trabajo, apoyada en una sólida estratificación social y un control definido en y sobre sus recursos humanos y su medio ambiente. En un alto grado

---

<sup>4</sup> En Yucatán son llamadas así a formas cóncavas en la superficie terrestre que acumulan importantes depósitos de agua.

dependieron de la naturaleza, pero también la adaptaron de manera armoniosa a sus necesidades y lograron los avances que hasta ahora perduran como sus monumentales construcciones. Los centros urbanos existentes expandieron su poder e influencia política sobre centros urbanos de mediana y menor jerarquía.

A fines del siglo VIII, la sociedad maya de las tierras bajas del sur (Palenque, Copán) entró en un proceso de lento declive, que, de manera gradual, se fue extendiendo hacia el norte de la península hasta culminar con la caída y abandono de las ciudades del *Puuc* en siglo X, y el desplome del poderío político de *ChichénItzá* un siglo después. De esta forma, el avance tecnológico, los conocimientos y la producción material y cultural se derrumbaron, no así la etnia. A mediados del siglo XV, a raíz de las pugnas entre los *Xiu* y los *Cocom*, Mayapán fue destruida, el gobierno confederado se desintegró y se inició el colapso final. La caída de este centro político generó un vacío de poder, y cada señor desde su respectiva capital comenzó a regir con el título de *halachuinic* (esto es, gran señor) y a gobernar de manera independiente.

La estructura política de las provincias indígenas constaba de tres niveles. El primero era el *cuchteel*, que proveía fuerza de trabajo y productos a las élites. El segundo nivel era el *batabil* o señorío, el cual estaba bajo el dominio del *batab* o cacique. El *batab* desempeñaba el rol de unir a su población sujeta con el *halachuinic* del cual dependía. El tercer nivel lo encarnaba el *halachuinic*, o gran señor, que residía en la capital. De él dependían los caciques, quienes heredaban por línea paterna, cumpliendo funciones religiosas, militares, judiciales y políticas.

Los mayas estaban divididos en clases sociales. Los nobles o *almehenoob*, estaban organizados en linajes y monopolizaban los oficios de *batab* y *halachuinic*. La nobleza maya dirigía los ejércitos y sus miembros eran los mercaderes y agricultores más ricos. La prerrogativa económica más importante del *batab* y del *halachuinic* fue el uso de la fuerza de trabajo del *yalbauinic* o macegual, término náhuatl con que los españoles caracterizaron a esta otra clase social, la más numerosa. Esta hacía y reparaba las casas y las milpas de dichos personajes y servía en la guerra. Además tributaba maíz, gallinas miel y tejidos de algodón. Sus miembros eran los agricultores, artesanos, pescadores,

etc. No se tienen evidencias de que tuvieran acceso a los cargos u oficios políticos y religiosos. Los esclavos eran, por lo general, los capturados en la guerra.

Los mayas se convirtieron en verdaderos expertos en el cultivo del maíz y complementaban su producción con la del *tancabal* o huerto familiar, en donde sembraban árboles frutales, achiote, henequén y el *balché*, de cuya corteza fabricaban una bebida alcohólica. Tenían gallos y gallinas, palomas, tórtolas y patos que comían, aprovechando además sus plumas para tejer sus vestidos. Igualmente aprovechaban los recursos del mar, como el pescado (el que no consumían de manera inmediata lo salaban y secaban al sol para su conservación) y las salinas que explotaban a lo largo de la costa, así como también se dedicaban a la apicultura. Del mismo modo, el comercio era una actividad ampliamente difundida entre los mayas yucatecos. A través de Champotón comerciaban con los *chontales* y por Chetumal (con dirección a Honduras) con los *itzaes*, *manchés* y *mopanes*.

### **1.5. Explotación colonial y conflicto**

Según Bracamonte (1994:69-75), durante el siglo XVIII, la extracción de riqueza de las comunidades indígenas en beneficio de los españoles, ya fueran encomenderos, pensionistas, miembros de la burocracia provincial, comerciantes o religiosos, se efectuaba, en términos generales, a través de tres grandes mecanismos que definieron el carácter básicamente tributario que adoptó el dominio colonial en la provincia de Yucatán, y que hacía depender la producción de bienes y servicios en las comunidades nativas. Estos mecanismos eran: a) la tributación civil y eclesiástica, b) los repartimientos forzosos de patíes<sup>5</sup>, cera y otros productos y c) los servicios personales.

En buena medida el primer mecanismo de explotación, fue el cobro de tributos para la Corona y la encomienda privada. Se calcula que en 1803, existían más de 81 mil indígenas tributarios en Yucatán, quienes pagaban diversas cantidades anualmente por concepto de encomienda real o privada, diezmos y servicio real, tributo real de doctrina, y la sustentación de sus curas. El segundo mecanismo de explotación colonial consistía

---

<sup>5</sup> Un patí es una manta de algodón tejida y estrecha de dos varas y media [medida de longitud que se usaba en distintas regiones de España con valores diferentes, que oscilaban entre 77,2 centímetros de largo] que se hacían en Yucatán para pagar el tributo. Como las mantas estaba unidas entre sí, se les denominaba patíes (Vázquez, 2001:634).

en la obtención de la mano de obra de toda la familia indígena, a través de la entrega de algodón a las mujeres para ser hilado y tejido en patíes que posteriormente debían entregar a los personeros del gobernador. Por su parte, los varones estaban obligados a la recolección de cera silvestre en los montes, la que después de ser cocida se entregaba a los empleados del gobernador. También se les obligaba a realizar el trabajo de la fabricación de sogas y costales con la fibra del henequén, que previamente debía ser raspado y corchado. Los mayas fueron sometidos a trabajos de explotación de la madera de construcción (rollizos), el cultivo de maíz y la cría de cerdos. Además se les obligaba a comprar sal y otras mercaderías a elevados precios.

Fue un sistema despótico que descasaba en el principio de la superioridad blanca e inferioridad indígena. Así, durante la Colonia, los mayas fueron considerados inferiores y su cultura fue perseguida y despreciada, enraizándose la reproducción de una ideología racial que suponía la inferioridad indígena y la superioridad criolla (Bracamonte, 1993:13). Además, este autor hace mención al repartimiento de las bulas de la Santa Cruzada, documento pontificio que concedía a los fieles que lo comprasen ciertas “gracias” e “indultos”. Las bulas se repartían de manera obligada entre los caciques para ser pagadas por sus repúblicas, con mantas y cera. En 1757 diversas repúblicas se quejaron del juez repartidor de las bulas de la Santa Cruzada porque intentaba entregarles un número excesivo para ser pagadas con cera en un plazo muy corto.

La explotación colonial llevó consigo la destrucción de las tradiciones y la cultura, generando entre los mayas diversas formas de resistencia. La rebelión de 1761 en contra de los españoles, encabezada por Jacinto Kanek y algunos caciques más, logró formar un ejército maya de entre 1200 y 1500 combatientes; pero la rebelión fue aplastada por la superioridad en armamento del ejército español. Jacinto Canek fue capturado y ejecutado para escarmiento de su raza (Bracamonte, 1994b y Match, 2003).

Desde fines del siglo XVIII y principios del XIX, la sociedad asentada en la península de Yucatán evolucionó pasando de un régimen de tributación a otro basado en la propiedad de la tierra. Con la independencia de México en 1810, la situación empezó a cambiar con la implementación en Yucatán de una política agraria de carácter liberal,

que buscaba privatizar las tierras comunales para promover el desarrollo de la ganadería y de la agricultura comercial. En 1821, los criollos y mestizos, ya libres de las trabas impuestas a la propiedad agraria por el colonialismo español, se dieron a la tarea de concentrar tierras indígenas para el fomento de haciendas y de ranchos de caña de azúcar. Con ello se propició el despojo masivo de terrenos presuntamente baldíos a través de diversas disposiciones locales, con lo que nuevamente los indígenas salieron fuertemente perjudicados. La usurpación de sus tierras significó para los indígenas un rápido deterioro de su nivel de subsistencia, ya que, además de la tierra útil para las milpas, se perdieron también los centros de abastecimiento de agua —como cenotes y aguadas, que fueron muy disputados por los hacendados—, asimismo, se redujeron los lugares en donde se podía realizar la caza y coleccionar cera, miel, leña y otros bienes. Por otra parte, el ganado y los caballos de las fincas privadas destruían las milpas (Bracamonte, 1994b y 1993:xv).

Además, en esa época (siglo XIX), existía en Yucatán la venta de indígenas hacia la isla de Cuba. Siendo presidente Benito Juárez se proclamó una ley que prohibía el comercio de indios mayas y, como castigo a los infractores, en el artículo 2 se especificaba que, “Los que conduzcan indígenas al extranjero y los que se los faciliten, cualesquiera que sean los medios de que se valgan, serán condenados a la pena de muerte...” (Suárez, 1988:167)

Aún después de la independencia de México, la situación para los más pobres seguía siendo demasiado precaria, por lo que siguieron sucediendo distintas rebeliones. Así los orígenes de la rebelión maya de 1847, conocida como guerra de castas, fue producto de las injusticias y el dominio colonial que padecieron los mayas durante tres siglos, y como un fracaso de las políticas implementadas por los gobiernos independientes hacia los campesinos (Bracamonte, 1996:13 y Preciado, 2001).

En 1848, las rebeliones mayas habían cobrado mayor auge y, en el tratado de *Tzucacab*, el gobierno de Miguel Barbachano aceptó algunas condiciones de los rebeldes para terminar con la guerra. Se acordó que ya no se pagaría el arrendamiento para cultivar maíz en tierras baldías y que no se continuaría con los despojos de tierras

comunales. También se incluyó una cláusula que cancelaba las deudas que tenían los sirvientes con los amos de las haciendas. De esa manera, Jacinto Pat fue nombrado gobernador de los capitanes indígenas de Yucatán. Pero el tratado de paz no fue ratificado por otros cuadillos como Venancio Pec y Florentino Chan quienes, encabezados por Cecilio Chí, pretendían la completa expulsión de los blancos de la península de Yucatán (Bracamonte, 1994d). Sin embargo, la expulsión de los blancos no tuvo lugar y continuaron siendo la élite dominante hasta nuestros días.

### **1.6. Economía del municipio**

La economía del municipio, ha estado ligada a las políticas implementadas en el Estado de Yucatán. Durante la época colonial, la economía se sustentó en la producción ganadera y agrícola; sin embargo, a lo largo del siglo XIX muchas de las haciendas ganaderas se fueron transformando en henequeneras, debido a que el henequén<sup>6</sup> se fue convirtiendo en la actividad económica más importante y lucrativa de la región (Pérez y Ruz, 1988:30). Entre 1830 y 1860 se registraron importantes movimientos comerciales de henequén con Estados Unidos, debido a que se contaba con distintas ventajas competitivas, como el bajo coste de producción, la poca distancia entre Yucatán y ese país, unos altos márgenes de ganancias, así como la llegada de capitales para invertir en esta actividad (Villanueva, 1990:72).

En la segunda mitad del siglo XIX, la principal fuente de ingresos de Motul fue la actividad henequenera, de modo que, debido a su alta demanda de mano de obra, las haciendas requirieron gran cantidad de población nativa en las distintas haciendas del municipio y en general del estado. Así, la explotación del henequén siguió siendo la principal fuente de ingresos del municipio durante los primeros tres cuartos del siglo XX. Sin embargo, en el último cuarto de este siglo, el rumbo de esta actividad empezó a cambiar, debido a diversos motivos, entre los que se pueden mencionar: la competencia de otros países en la producción, la introducción en el mercado de una gran diversidad de fibras sintéticas que competían con los productos del henequén, la escasa inversión

---

<sup>6</sup> Es un agave (*Agaveagave americana*) o sisal. Esta planta se caracteriza por tener hojas alargadas y carnosas que miden más de un metro y terminan en punta. De estas hojas se obtiene fibra textil que es utilizada para la fabricación de cuerdas, cordones, alfombras, etc.



que se realizó en cuanto a investigación y avances tecnológicos, así como la corrupción y la ineficiencia de los procesos de producción, entre otros.

Así, la quiebra de la industria henequenera en Yucatán se inició en 1978 con la primera gran depuración de nóminas crediticias de los ejidatarios henequeneros, a la que continuaron nuevas depuraciones y recortes presupuestarios, seguido de la individualización del ejido a partir de 1988 y la privatización de CORDEMEX<sup>7</sup> en 1991 y, por último, en 1992 el retiro de la participación estatal, con la indemnización anticipada al conjunto de ejidatarios henequeneros por la liquidación del Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas de Yucatán (FAAPY) y de la Desfibradora de Yucatán, S.A.(DESFIYUSA). Todo esto fue producto de una profundización de la política neoliberal, y ocasionó que se dejara a su suerte a 45,000 productores de henequén (Villanueva, 1993:9).

Esa situación ha traído como consecuencia que en las últimas décadas la economía de Motul haya sido muy inestable. La situación de franca decadencia del henequén, el principal cultivo de la región, ocasionó una fuerte emigración de la población económicamente activa a otras regiones del estado, principalmente a la ciudad de Mérida y zonas turísticas del Estado de Quintana Roo. Sin embargo, a partir de la política implementada por el gobierno estatal de atraer capitales extranjeros, en la década de los años 90, se instalaron en Motul dos maquiladoras con capital extranjero que generan 6.000 empleos. A partir de la instalación de la primera maquiladora en 1995, cambió la situación económica del municipio debido a que miles de jóvenes se incorporaron a una fuente de ingresos permanente, que aunque son escasos, les permite sufragar parte de las necesidades básicas de sus familias. Al mismo tiempo, en Motul resurgieron nuevos negocios y una mayor actividad comercial, como producto de un mayor poder adquisitivo de la población en general. Los detalles de la condición económica actual los mostramos en la sección “Disfrute de un nivel de vida decente”.

---

<sup>7</sup> Fue la empresa paraestatal encargada los procesos de producción, transformación del henequén y comercialización de los productos.

### ***1.6.1 Producción agropecuaria***

En este apartado hacemos una descripción de la situación que prevalece en el municipio respecto a la producción agropecuaria, sus principales limitaciones y sus potencialidades.

*a). Producción agrícola.* En lo que se refiere a la Agricultura, la información de la que disponemos corresponde al VII Censo Agrícola Ganadero de INEGI y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Motul es un territorio que hasta la década de los años 1940, tuvo un importante auge económico basado en la producción de henequén<sup>8</sup>, al que se le llamó el “Oro verde”, pero a partir de los años 50 y hasta los 80, la actividad henequenera fue decayendo, pasando su peor etapa en la década de los años noventa, época en la que fueron liquidados todos los trabajadores henequeneros, quedándose sin ninguna prestación de la seguridad social y con escasas alternativas de explotación de las tierras que sólo eran aptas para la producción del henequén. Durante las dos últimas décadas son varias las iniciativas que el gobierno estatal y municipal ha puesto en marcha para reactivar el campo y generar nuevas alternativas de explotación agropecuaria. Sin embargo, todos los intentos han tenido escaso o nulo éxito.

La Tabla 23 la hemos elaborado con datos del VII Censo Agrícola-Ganadero de INEGI, que corresponden al año 1991, en tanto que los datos de 1995 al 2004 fueron obtenidos de los anuarios estadísticos elaborados por INEGI basándose en información proporcionada por la SAGARPA. Podemos apreciar la tendencia de la agricultura en los últimos 13 años<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Henequén. Es una planta que se cultiva en Yucatán para la obtención de fibra que es utilizada para la elaboración de alfombras, cuerdas, costales, etc.

<sup>9</sup> Hay que reconocer que esta tabla puede presentar dificultades en el sentido que los datos de 1991 corresponden a un censo y el resto de la información a estimaciones de INEGI. Sin embargo, no existen otras fuentes de información para hacer un análisis de este tipo.

Tabla 23. Superficie cultivada en hectáreas en el municipio

Año	Hortalizas	Perennes Frutales	Maíz	Henequén	Total
1991	57	167	327	6.747	7.330
1995	17	n/d	n/d	6.537	n/d
1999	26	170	698	5.645	6.537
2000	12	156	n/d	n/d	n/d
2001	12	180	1310	5.695	7.197
2002	7	560	1247	5.245	7.509
2003	26	150	1180	5.245	6.601
2004	25	154	850	4.295	5.324

Fuente: INEGI, 1994 y Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Delegación del estado. Unidad de Planeación; Programa de Información y Estadística. Los datos del año 2004 de henequén corresponden al INEGI, (2005), Sistema para la Consulta del Anuario Estadístico.

De acuerdo a esta información, observamos que en los últimos 13 años hubo una disminución de 2.406 hectáreas de superficie agrícola cultivada, con una disminución promedio de 185 hectáreas por año. Al hacer un análisis detallado por cultivo, podemos apreciar que, para el caso de las hortalizas, la situación ha sido muy cambiante, con altas y bajas en diferentes años, y sin aumentos sostenidos a lo largo del periodo analizado. Para el caso de los frutales, la situación ha permanecido prácticamente igual. Respecto al maíz, la situación es distinta, ya que se observan disminuciones y aumentos en la superficie cultivada y una superficie sostenida desde 2001. Es importante destacar que los productores de maíz reciben un subsidio anual a través del programa PROCAMPO. Por ejemplo, en el 2003 los 774 productores registrados en este programa recibieron en promedio 1.159,86 pesos (101,73 US)<sup>10</sup> y un monto total de 897.739,3<sup>11</sup> pesos (78.737,86 US). En el caso del henequén, este cultivo fue el más importante en las pasadas décadas, pero en los últimos años ha mantenido un retroceso sostenido, observándose una disminución total de 2.452 hectáreas, una disminución anual de 188,6 hectáreas. Esta situación explica las escasas políticas y programas de apoyo a la agricultura de parte del gobierno en sus diferentes ámbitos.

<sup>10</sup> La conversión de pesos mexicanos a dólares norteamericanos fueron hechas al tipo de cambio del 22 de junio de 2006.

<sup>11</sup> Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Delegación en el Estado de Yucatán. Unidad de Planeación; Programa de Información y Estadística. [www.diputados.gob.mx/USIEG/anuarios/yucatan/Agricultura.xls](http://www.diputados.gob.mx/USIEG/anuarios/yucatan/Agricultura.xls)

b). *Producción pecuaria*. En el caso de la ganadería, en la Tabla 24 podemos apreciar el comportamiento que ha tenido esta actividad en el municipio, según el hato ganadero existe. La información disponible muestra que existe un gran movimiento del hato ganadero de un año a otro: en el 2001 y 2002 se registró un importante aumento para el caso del ganado bovino y posteriormente descendió en el 2003 y 2004, a pesar de lo cual el hato en el 2004 pasó a ser de más del doble respecto a 1991. Para el caso del ganado ovino y caprino, se nota que descendió de 1991 a 1995, después se mantuvo estable hasta el 2002, en tanto que en el 2003 y 2004 volvió a aumentar, terminando con un aumento de un 32% respecto a 1991. El caso de las aves se caracteriza por altas y bajas a lo largo de 1991 a 2004, siendo el registro más bajo en 1991 y el más alto en 1999.

Tabla 24. Hato ganadero existente en el municipio

Año	Bovino	Porcino	Caprino y Ovino.	Aves de Corral	Colmenas
1991 <sup>12</sup>	1.620	5.097	982	131.518	999
1995 <sup>13</sup>	3.196	3.790	572	337.079	1.752
1997 <sup>14</sup>	2.050	3.969	300	381.384	n/d
1999 <sup>15</sup>	1.604	4.200	350	721.612	1.300
2001 <sup>16</sup>	12.830	9.568	350	494.248	1.359
2002 <sup>17</sup>	12.997	6.330	334	570.879	1.300
2003 <sup>18</sup>	5.575	7.560	1.085	255.717	1.500
2004 <sup>19</sup>	3.368	5.324	1.300	590.204	2.605

<sup>12</sup> INEGI, 1994. *Yucatán. Resultados definitivos*; Tomo I. VII *Censo agrícola-ganadero*. Censo 1991

<sup>13</sup> 1995. "TABLA 4. 1.2.3 - Población ganadera según municipio. Al 31 de diciembre de 1995 (Cabezas)," *Anuario Estadístico del Estado de Yucatán*, 1996, Chapter 04.01.02, Ganadería. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México. 2003. URL:

[http://ssrs.yale.edu/egcdl/xls/Yucatan/1996/Yucatan\\_1996\\_04\\_01\\_02\\_03.xls](http://ssrs.yale.edu/egcdl/xls/Yucatan/1996/Yucatan_1996_04_01_02_03.xls)

<sup>14</sup> 1997" *Anuario Estadístico del Estado de Yucatán*, 1998, Chapter 03.02.02, Ganadería. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México. 2003. URL:

[http://ssrs.yale.edu/egcdl/xls/Yucatan/1998/Yucatan\\_1998\\_03\\_02\\_02\\_03.xls](http://ssrs.yale.edu/egcdl/xls/Yucatan/1998/Yucatan_1998_03_02_02_03.xls) TABLA 3.2.2.3- Población ganadera según municipio. Al 31 de diciembre de 1997 (Cabezas),"

<sup>15</sup> 1999. *Anuario Estadístico del Estado de Yucatán*, 2000, Chapter 10, Ganadería. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México. 2003. URL:

[http://ssrs.yale.edu/egcdl/xls/Yucatan/2000/Yucatan\\_2000\\_10\\_01.xls](http://ssrs.yale.edu/egcdl/xls/Yucatan/2000/Yucatan_2000_10_01.xls) Tabla 10.1

<sup>16</sup> 2001. INEGI. 2002. Sistema para la consulta del Anuario Estadístico. Tomados de las Tablas 10.1

<sup>17</sup> 2002. INEGI. 2003. Sistema para la consulta del anuario estadístico. Tomados de la Tabla 10.1

<sup>18</sup> 2003. INEGI. 2004. Sistema para la consulta del anuario estadístico. Tomados de la Tabla 10.1

<sup>19</sup> 2004. INEGI. 2005. Sistema para la consulta del anuario Estadístico. Tomados de la Tabla 10.1

Con relación a la apicultura, en la Tabla 24 podemos apreciar que ha habido un importante aumento de la cantidad de colmenas<sup>20</sup> instaladas en el municipio, ya que se registró un aumento progresivo, que representó un incremento de 1.606 colmenas, que equivale a un 162% más a las que existían hace 13 años. Por la cantidad de superficie de monte existente en el municipio, es razonable que esta actividad se haya expandido en los últimos años.

Según el censo de 1991, existían en total 9.543,3<sup>21</sup> hectáreas, de las cuales solo 46,2 hectáreas eran de riego, 334,8 eran de riego y seco y 9.162,8 eran de seco. Esto significa que el 96% de la actividad agropecuaria dependía del período de lluvias. Esta situación y las escasas políticas de apoyo a los pequeños agricultores, hacen que las condiciones para esta actividad sean extremadamente difíciles.

En resumen, podemos señalar que la situación del sector agropecuario en el municipio no es satisfactoria, ya que en los últimos 13 años prácticamente ha permanecido sin avances importantes. Para el caso de la agricultura, se percibe un estancamiento en sus diferentes cultivos y un retroceso sostenido del henequén de 188,6 hectáreas cada año, lo cual deja en claro el abandono de este cultivo y en general de la agricultura. Para el caso de la ganadería, observamos que esta actividad ha surgido como una alternativa al abandono de la actividad henequenera, razón por la que se dio un importante aumento del hato ganadero en 2004 respecto a 1991. Lo mismo ha pasado con la actividad apícola, que es vista por los apicultores como una alternativa para obtener ingresos extras.

Los pequeños productores del municipio expresan que son mínimos los apoyos que reciben de los diferentes ámbitos del gobierno. Además, señalaron que los principales problemas que dificultan el desarrollo del sector agropecuario son los siguientes: escasa asistencia técnica, falta de tecnología para aumentar la productividad, escaso capital y dificultades para obtener créditos, falta de canales apropiados para la comercialización, falta de organización de los productores. En general, tanto los productores como

---

<sup>20</sup> Las colmenas están instaladas en el territorio del municipio, en apiarios. Un apiario representa una agrupación de entre 15 y 30 colmenas juntas, ubicadas en la zona de monte, alejadas de los centros de población y espacios en donde no existe actividad ganadera.

<sup>21</sup> INEGI. 1994 *Yucatán. Resultados definitivos*; Tomo I. VII Censo Agrícola-Ganadero. Censo 1991.

algunos funcionarios del gobierno municipal coincidieron en señalar que el campo ha quedado rezagado en los últimos años. Por lo tanto, son escasas las alternativas reales que el gobierno ofrece a los pequeños productores agropecuarios.

### 1.6.2. Recursos financieros del municipio

A continuación presentamos los recursos financieros con lo que cuenta el gobierno local, para desarrollar los diversos programas y proyectos, encaminados a dar cumplimiento a rol que le corresponde de acuerdo a la legislación vigente en el ámbito estatal y nacional. Observamos, que el presupuesto Municipal es una prueba más de la tendencia centralista que existe en México, lo que se observa por la enorme dependencia económica del municipio ante los gobiernos superiores. Ya que, respecto a su presupuesto total, el 88,49% procede del gobierno federal, el 1,02% proviene del gobierno estatal y el sólo el 10,49% son ingresos propios del municipio. En la Tabla 25, mostramos los ingresos correspondientes al año 2005 y los conceptos de esos recursos.

Tabla 25. Desglose de los ingresos<sup>22</sup> del municipio del año 2005

Concepto de Ingresos	Año 2005	Porcentaje
Impuestos	445.900,00	
Derechos	1 110.300,00	
Contribuciones de mejoras	20.000,00	
Productos	176.600,00	
Aprovechamientos	353.600,00	
Ingresos extraordinarios	2 000.000,00	
Total recursos municipales	4 106.400,00	10,49
Participaciones federales	16.938.491,19	
Aportaciones federales	17.706.099,14	
Total recursos federales	34.644.590,33	88,49
Participaciones estatales	400.393,86	
Total recursos estatales	400.393,86	1,02
Total	39.151.384,19	

Fuente: Diario Oficial del Estado de Yucatán, 2004.

Es importante señalar que, de acuerdo con las autoridades locales y los ciudadanos entrevistados, este presupuesto resulta totalmente insuficiente para atender las demandas de la población y, sobre todo, para realizar cambios estructurales que

<sup>22</sup> En el anexo 2 se puede consultar la definición de cada uno de los conceptos del ingreso anual del municipio.

realmente resuelvan los problemas presentes en el municipio. Para avanzar en esa dirección se requiere capacidad de gestión del gobierno local para obtener mayores recursos que los que actualmente dispone el gobierno municipal, de tal forma que, le permitan emprender programas y desarrollar obras de infraestructura productiva, social, educativa y de salud, entre otras.

## **2. MARCO LEGAL Y COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO**

Las funciones, obligaciones y competencias otorgadas al municipio mexicano se contemplan en los documentos oficiales<sup>23</sup> que rigen la actuación del gobierno en sus ámbitos nacional, estatal y municipal. En los siguientes párrafos presentamos las distintas funciones que legalmente se han otorgado al municipio. Dichas funciones se agrupan en las siguientes categorías<sup>24</sup>: de gobernación, de administración, de hacienda, de servicios públicos municipales, de seguridad, salubridad y asistencia social y de ecología. En los siguientes párrafos resumimos cada una de estas funciones.

### **2.1. Funciones del municipio**

En los siguientes párrafos resumimos las principales funciones y capacidades que se le han otorgado al municipio en México, las cuales deben ser ejercidas por el presidente municipal o alcalde y los regidores elegidos por un período de tres años, sin posibilidad de reelección.

*a) Funciones de gobernación.* Estas funciones están estrechamente relacionadas con la posibilidad que tiene el municipio para proponer leyes ante el Congreso del Estado, así como la elaboración de los reglamentos y ordenamientos como marco que rijan la actuación de sus ciudadanos y generen un buen clima de gobernabilidad. Dentro de estas facultades se contempla la capacidad de hacer las divisiones territoriales pertinentes, para la adecuada planificación o zonificación de los planes de desarrollo

---

<sup>23</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115 fracción II, en la Constitución del Estado de Yucatán en sus artículos 83, 84, 85, 85 Bis y en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán en sus artículos del 38 al 51. En este último documento, las funciones, obligaciones y competencias se agrupan en las siguientes categorías: de gobernación, de administración, de hacienda, de servicios públicos municipales, de seguridad, salubridad y asistencia social y de ecología.

<sup>24</sup> Las categorías fueron tomadas de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán que, debido a su extensión, fueron resumidas y complementadas con la constitución nacional y estatal.

municipal y un adecuado control del ordenamiento territorial respecto a la utilización del suelo y administración de sus reservas territoriales, así como la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Además, se contempla la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos, así como la aprobación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de desarrollo agropecuario y forestal previstos en el Plan Municipal de Desarrollo.

Dentro de las funciones de gobernación también se contempla el impulsar y vigilar y, en su caso, ejecutar los programas federales y estatales de salubridad, mejoramiento ambiental, educación pública y servicio social voluntario. Así como fomentar las actividades que propendan a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos.

*b). Funciones de administración.* Dentro de estas funciones, el municipio está facultado para crear los departamentos necesarios o nombrar comisiones especiales que le permitan cumplir con sus objetivos y planes trazados. Se contempla también el envío de los planes y programas municipales al Ejecutivo Estatal con el objeto de establecer una adecuada coordinación con este ámbito del gobierno. Por otra parte, en el municipio recae la responsabilidad de administrar con eficiencia los recursos financieros que provienen de los gobiernos superiores y otras organizaciones externas, así como los recursos generados por el propio municipio. Además, tienen la responsabilidad de hacer una adecuada administración de los recursos naturales y de infraestructura disponible. Finalmente, es responsabilidad del municipio vigilar, cuidar y resguardar el patrimonio histórico y cultural existente en su territorio.

*c). Funciones de hacienda.* Entre estas funciones el municipio autoriza la Ley de Ingresos Municipales, aprueba el presupuesto de egresos y la contratación de empréstitos de acuerdo al Programa Operativo Anual y el Plan Municipal de Desarrollo, recauda y administra los ingresos Municipales por conducto de la dependencia respectiva y administra su patrimonio en los términos de la Ley, vigila que sean contabilizados, sin excepción, todos los ingresos y egresos Municipales y somete oportunamente sus cuentas a la Contaduría Mayor de Hacienda para su explicación. Asimismo, se contempla la necesidad de publicar el balance mensual de la tesorería



municipal para conocimiento de los habitantes del municipio y mantener actualizado el inventario de los bienes municipales y procurar su conservación y fomento.

*d). Funciones de servicios públicos municipales.* Dentro de estas funciones, el municipio debe organizar y proporcionar a los ciudadanos los servicios que la ley le faculta, entre los que se encuentran los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disponibilidad de sus aguas residuales, alumbrado público, limpieza y recogida de basura, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines y equipamiento, seguridad pública y tránsito, nomenclatura, catastro, servicio público y privado de transporte de personas y de carga, autorización del uso del suelo y funcionamiento de establecimientos mercantiles y los demás que determine el Congreso del Estado. Cuando considere necesario podrá concesionarlos o municipalizarlos según sea el caso. Dentro de estas funciones también se contempla el vigilar el mantenimiento y conservación de todos los bienes municipales, así como el de ordenar la suspensión provisional de las obras y acciones que afecten bienes declarados monumentos, que carezcan de la autorización o permiso correspondiente en cumplimiento de la Ley sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas.

*e). Funciones de seguridad, salubridad y asistencia social.* Dentro de estas funciones, se contempla la vigilancia, la supervisión y el ejercicio de las actividades de los particulares que se relacionen con el público, sobre bases de seguridad y protección de las personas y propiedades en base a criterios de decoro, la estética y la higiene. Por ello cuida el mantenimiento del orden público en mercados, plazas, calles y demás centros de reunión, vigilando que se cumplan las disposiciones municipales respectivas.

El municipio tiene como función operar los programas de asistencia social en su territorio, con el fin de convertir en positivas las circunstancias adversas que impidan a la persona su realización como individuo, así como la protección física, mental y social a ciudadanos en estado de abandono, incapacidad o minusvalía. Para el logro de mejores resultados, las autoridades municipales se coordinan y cooperan con las autoridades y organismos federales y estatales para el desarrollo de programas de salud y asistencia social. Por último, dentro de las funciones que tiene para mejorar las condiciones de la

sociedad, se contempla el combate del alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la mendicidad, la vagancia y toda actividad que pueda significar un ataque o delito contra la salud pública o privada y contra el bienestar social.

*f). Funciones de gestión medioambiental.* Para lograr un medio ambiente sano, al municipio se le han conferido las funciones de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el territorio municipal. Además, puede formular las políticas y los criterios ecológicos particulares del municipio, con el objeto de prevenir y controlar la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, así como olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente.

Las funciones que le han sido conferidas al municipio, en teoría son las suficientes para que el municipio logre sus fines, según como se establece en la Constitución Política del Estado de Yucatán:

El ayuntamiento tendrá como fin principal, atender las necesidades sociales de sus habitantes dentro de su ámbito jurisdiccional, procurando el desarrollo integral y sustentable del municipio (Constitución Política del Estado de Yucatán, Art.76).

Si el fin principal del municipio es atender las necesidades sociales<sup>25</sup> de sus habitantes, queda claro que está comprometido a desarrollar una serie de acciones, programas o proyectos encaminados al cumplimiento de ese fin. En los siguientes contenidos, analizamos sus potenciales y límites dentro del marco de las seis categorías del desarrollo humano, de la seguridad alimentaria y de los efectos de la globalización y la descentralización.

## **2.2. Descentralización en el contexto local**

Resulta innegable que desde la perspectiva legal, al municipio se le ha otorgado mayor poder político, económico y administrativo en el desempeño de sus funciones. Esto se puede palpar también en la construcción del discurso a favor del municipio libre y del desarrollo local. Sin embargo, cuando analizamos esta situación desde la práctica, observamos que aún se requieren grandes esfuerzos para lograr una mayor

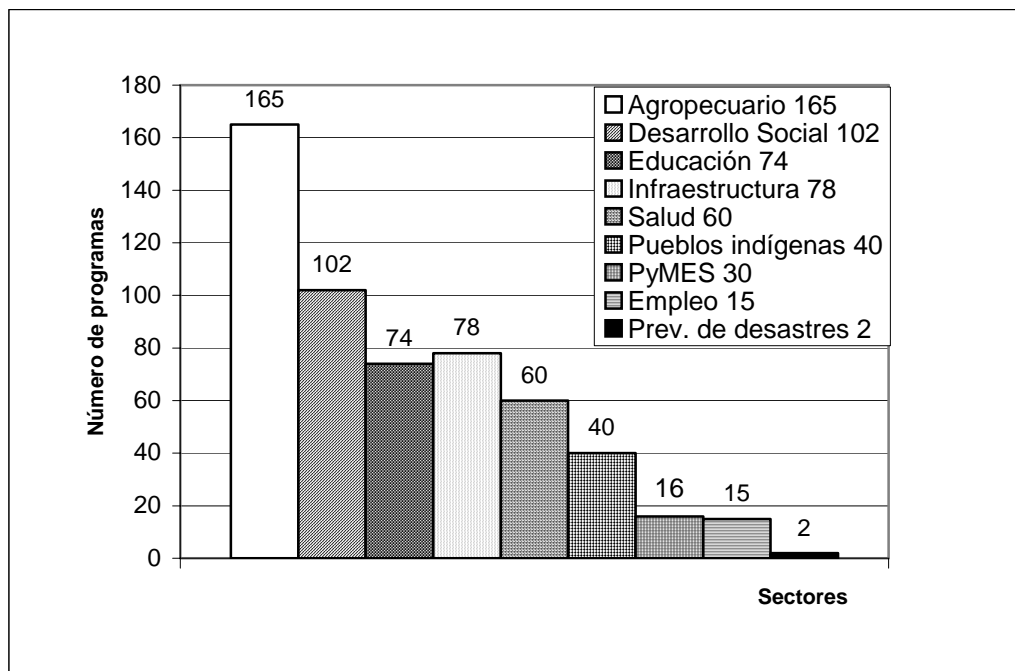
---

<sup>25</sup> Este mandato se refiere al cumplimiento de una de las categorías de los derechos humanos, los derechos sociales, entre los que se encuentran los siguientes derechos: alimentación, trabajo, educación, salud, vivienda y seguridad social.

participación del municipio en la toma de decisiones en muchas de las políticas y programas implementados en su territorio.

De acuerdo al IV Informe de Gobierno del Estado de Yucatán (2005), observamos que en ese año se desarrollaron 229 programas que se agruparon en 552 subprogramas, distribuidos en los siguientes sectores o áreas: agropecuario, forestal y medio ambiente, desarrollo social, educación, infraestructura, salud, pueblos indígenas, Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) y prevención de desastres. Todos éstos programas estuvieron operados por el aparato burocrático de los tres ámbitos del gobierno (Federal, estatal y municipal), entre las que se encuentran 26 secretarías, tanto del nivel estatal como federal; 39 institutos, 61 centros, 13 fideicomisos, 41 fondos, 26 comités, varios de los cuales se multiplican en el ámbito municipal y de las comunidades; y 32 consejos. En general, estas organizaciones abarcan todos los ámbitos del desarrollo, requeridos para lograr mejores condiciones de vida de la población yucateca. Por ello, podríamos pensar que son suficientes para generar el desarrollo del estado y específicamente del municipio que nos ocupa. En la Gráfica 5, resumimos la composición de dichos programas.

Gráfica 5. Programas que desarrolla el gobierno en Yucatán



Fuente: Elaboración propia, con base en el IV Informe de Gobierno del Estado de Yucatán (2005).

Durante el trabajo de campo, procedimos a realizar una revisión de esos programas. Esto nos permitió identificar que, de los 552 subprogramas derivados de los 219 programas que desarrollan 26 secretarías, sólo el 12% (67) llegaron al municipio de Motul. En segundo lugar, la cobertura de los 67 programas que se desarrollaron en el municipio aún es muy baja. Por ejemplo, existen programas que sólo beneficiaron a un productor, excepto algunos programas que han tenido un mayor alcance, entre los que podemos citar: los programas de salud, de educación, el de Oportunidades, el IMSS-Oportunidades, los de desayunos escolares, el Procampo<sup>26</sup> y el de leche subsidiada.

### ***2.2.1. Percepciones de los funcionarios municipales sobre la descentralización***

Para completar los resultados sobre este apartado, entrevistamos a los funcionarios del municipio y a algunos ciudadanos. En la entrevista solicitamos su opinión sobre el proceso de descentralización en el municipio, y sobre si consideraban que la situación ha cambiado respecto a los últimos 10 años. Encontramos que, en general, los ciudadanos comunes no tuvieron una opinión sobre el proceso de descentralización. Por ello, sólo incluimos la información que obtuvimos de 17 funcionarios del ayuntamiento, quienes perciben que la descentralización se puede ver reflejada en dos aspectos: económico y político, donde el político parece ocupar un lugar más relevante.

*Descentralización en el aspecto económico.* Trece de los funcionarios percibieron que la descentralización no se ha consumado o se está dando lentamente, y consideraron que aparece más en el discurso que en la práctica. La razón por la que expresaron a esa idea es que veían que el municipio no tiene posibilidades de emprender muchas acciones, debido al grado de dependencia económica que tiene respecto a los gobiernos superiores. La percepción de los cuatro funcionarios restantes fue diferente, pues expresaron que en el proceso de descentralización sí se ha avanzado, destacando que anteriormente era más difícil obtener presupuesto para el municipio y que esto dependía totalmente de las relaciones que el alcalde de turno tuviera con las autoridades gubernamentales de los niveles superiores. Estos últimos funcionarios agregaron que

---

<sup>26</sup> Programa de Apoyo al Campo.

una muestra importante del proceso de descentralización es la creación del Fondo del Ramo 33, que se destina para obras de infraestructura social en los municipios y que, independientemente de las relaciones políticas, se trata de un recurso que llega al municipio, siendo el más importante para la realización de obras sociales.

Sin embargo, señalaron que aún existen otros recursos económicos que el gobierno nacional y el estatal destinan para los municipios, pero debido a que estos no están “etiquetados” como del Ramo 33, pueden o no llegar al municipio, ya que, según señalaron, esto depende mucho de las relaciones que cada alcalde tenga con los funcionarios del gobierno estatal o federal y del partido político al que pertenezca. Agregaron que, en el reparto de estos recursos, aún existe mucha inequidad, y recalcaron que sería importante que más recursos se “etiqueten” como se hizo con el Ramo 33.

*Descentralización en el aspecto político.* Los entrevistados percibieron que este aspecto ha experimentado un mayor avance que el económico y que es expresado como *libertad política*. Ahora bien, este avance se atribuye —más que al proceso de descentralización en sí— a los cambios ocurridos a partir del año 2000, cuando por primera ocasión el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones presidenciales en el país, después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernara durante 72 años. Este último había acumulado el poder en todos los ámbitos del gobierno, por lo que su derrota significó un importante cambio de poder en diferentes estados y municipios de todo el país. De esa manera, la presencia de diferentes partidos políticos ha facilitado un ensanchamiento de la *libertad política*. Eso se explica porque las líneas de autoridad desde el nivel estatal, se ven debilitadas frente a los municipios donde existe el gobierno de un partido diferente al estatal.

“En la parte política, el municipio tiene ahora mayor poder político, porque de alguna manera ayudó la transición o el cambio de partido en el poder, ya que se rompieron monopolios políticos estatales y nacionales. Políticamente, ahora el municipio de Motul tiene mayor libertad ante el gobierno del Estado” (Funcionario municipal).

Otro acontecimiento importante para el avance de la descentralización en el aspecto político, es el cambio que ocurrió en Yucatán en el año 2002, cuando la gobernatura y

muchas alcaldías fueron ganadas por el PAN. En la actualidad, de los 106 municipios que hay en Yucatán, 51 son gobernados por el PRI, 48 por PAN y 7 por otros partidos políticos. Esta es una clara evidencia de la ampliación de la libertad política de las personas en el sentido que actualmente se respeta más su voto y, por tanto, existe una mayor alternancia de los partidos políticos en el poder.

Por otra parte, la descentralización política se evidencia con el creciente aumento de las responsabilidades, sin embargo esa ampliación de responsabilidades no ha estado acompañado con programas adecuados para el fortalecer al municipio en cuanto a su capacidad administrativa, su equipamiento, su modernización y su capacitación de los recursos humanos. Por otro lado, las responsabilidades delegadas en la prestación de los servicios públicos básicos<sup>27</sup> no generan ingresos importantes al ayuntamiento y, por tanto, éste está sentenciado a depender fuertemente de las aportaciones financieras de los gobiernos federal y estatal.

### **3. RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO HUMANO**

En este apartado presentamos los resultados del estudio de Motul de acuerdo a la estructura de las seis categorías que hemos obtenido de la definición del desarrollo humano del PNUD (Véase capítulo IV, 1. El concepto de desarrollo humano).

Es importante destacar que con las primeras tres categorías —vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente— se construye el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que para el caso del municipio de Motul es de 0,734 y es considerado como un IDH medio alto. El IDH de Motul ocupa el lugar 21 de los 106 municipios del Estado de Yucatán y el lugar 850 de los 2.412 municipios mexicanos. El IDH de Motul es más bajo que el IDH del Estado de Yucatán, que es de 0,770. A su vez, Yucatán ocupa el lugar 19 entre los 31 estados del país. Cabe destacar que tanto el IDH de Motul como el del Estado de Yucatán son más altos que el IDH

---

<sup>27</sup> Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpieza, recolección de basura y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, nomenclatura, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, catastro, espectáculos, etc.

nacional, que es de 0,724. Esta información nos indica que Motul se encuentra en una buena posición tanto a nivel estatal como nacional.

A continuación, en el análisis de cada una de las seis categorías del desarrollo humano, iremos explorando las condiciones que prevalecen en la población del municipio. Además, en el análisis de cada una de las seis categorías hemos tenido en cuenta las siguientes dimensiones: productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación o empoderamiento.

### **3.1. Vida prolongada y saludable**

Dentro de esta dimensión incluimos cuatro aspectos: la esperanza de vida, la salud y el medio ambiente sano. La vida prolongada puede medirse por la esperanza de vida que una persona pueda alcanzar en el lugar donde nació, y está determinada por las condiciones generales del ambiente en el que se desarrollará; entre estas condiciones se encuentran las siguientes: atención médica, calidad del aire, agua y entorno físico y alimentación adecuada. A continuación analizamos la situación respecto al estado de salud y al acceso a los servicios médicos, principales causas de morbilidad y mortalidad, así como la situación del medio ambiente.

*a). Esperanza de vida.* Respecto a la esperanza de vida sólo contamos con información del ámbito nacional y estatal, según la cual, de acuerdo al INEGI (2005b) la esperanza de vida general es de 74,5 años tanto en el ámbito nacional como estatal. En ambos ámbitos son similares las tasas referidas a los hombres (nacional de 71,8 y estatal de 71,9), por un lado, y a las mujeres (nacional de 77,2 y estatal de 77,1), por otro. No disponemos de información sobre la esperanza de vida en Motul, pero considerando su IDH se esperaría que la esperanza de vida sea muy similar a la del nivel estatal y nacional.

*b). Acceso a los servicios de salud.* Del total de la población (29.485) del municipio, el 48,6% (14.338) son derechohabientes de alguna institución que les proporciona atención médica y de la cual el 94% son derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El 51,4% (15.147) no tiene acceso a servicios de salud de segundo y tercer nivel, sólo pueden acceder al servicio de primer nivel a través de

*IMSS-Oportunidades* —razón por la que son llamados *oportunohabientes*— y aunque teóricamente pueden recibir el servicio médico sin distinción alguna y de forma gratuita, la realidad es que el servicio tiene grandes carencias debido a que las clínicas de primer nivel no poseen suficiente recursos humanos ni materiales. Además, —como una especie de pago por el servicio que reciben— se requiere de su participación para la limpieza de la clínica, así como el lavado de la ropa que en la unidad se ensucie, evidenciando una manifiesta inconformidad de parte de los oportunohabientes (IMSS, 2003).

Lo anterior es una muestra clara de la gran desigualdad que existe en el municipio respecto al acceso a la salud, ya que más de la mitad de la población no gozan de este servicio. Esta situación de desigualdad de acceso al servicio de salud es producto de las políticas que a lo largo de los últimos 10 años se han implementado en el estado, así como de la escasa organización ciudadana para hacer frente a esas políticas, impuestas por el gobierno de turno. En el informe del IMSS del año 2003 se destaca que la calidad del servicio que se proporciona a los oportunohabientes es de mala calidad, ya que hay una carencia de los recursos humanos de salud, material y medicamentos<sup>28</sup>.

Cabe señalar que la prestación del servicio de salud es responsabilidad del ámbito estatal y nacional y, aunque el municipio no tiene la responsabilidad de otorgar este servicio, ha construido tres clínicas rurales y cuenta con un consultorio en la ciudad de Motul, infraestructura con la que proporciona algunos servicios básicos a la población. Sin embargo, con estas acciones el municipio puede hacer muy poco para mejorar las condiciones de salud de su población. En realidad, una de sus funciones, que se establece en la Ley Orgánica de los Municipios, es la de “Coordinarse y cooperar con las autoridades y organismos federales y estatales para el desarrollo de programas de salud y asistencia social”. No obstante, el gobierno municipal en turno no desarrolla ninguna actividad de coordinación en el área de salud con los gobiernos superiores.

---

<sup>28</sup> Este informe fue elaborado por la representación del IMSS-Oportunidades en Motul. Es un informe no publicado.



c). *Medio ambiente sano*. El cuidado del medio ambiente, o, como señala la ley, la “ecología”, es una importante función del municipio. De acuerdo con Álvarez (1991:168,169), el propósito del saneamiento ambiental es controlar, disminuir o eliminar los riesgos derivados de ciertas condiciones especiales del ambiente físico y social, que pueden afectar la salud. Incluye diversas acciones tendentes a vigilar la calidad del agua y de los alimentos; la correcta eliminación de los desechos, o sea, el saneamiento básico; promover medidas para el control de la contaminación del agua, del suelo y de la fauna trasmisora; y, además, contrarrestar algunos aspectos que representan un riesgo importante para la salud.

El principal objetivo del saneamiento ambiental es disminuir la morbilidad y la mortalidad y, por consiguiente, el aumento de la esperanza de vida. En este sentido el municipio debe cumplir con las funciones medioambientales, o “de ecología” especificadas en la Ley orgánica de los municipios, son las siguientes: preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el territorio municipal, formular la política y los criterios ecológicos particulares del municipio, prevenir y controlar la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, así como olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente.

Para lograr estos objetivos, se requiere el desarrollo de un plan de saneamiento coordinado entre el municipio y las diversas dependencias de los diferentes sectores tanto del ámbito nacional y estatal, así como de las empresas privadas, las ONG y la sociedad civil. En el momento de la realización del estudio el municipio no contaba con un plan de acción para atender la situación del saneamiento ambiental.

### **3.2. Acceso a la educación (capital humano)**

En esta dimensión del desarrollo humano, analizamos la situación que prevalece en el municipio respecto al estado de educación de sus habitantes y de los empleados del ayuntamiento.

### 3.2.1. Grado académico de los recursos humanos del municipio

Detallamos a continuación cuál es la situación en la que se encuentra la población en general, respecto al estado de alfabetismo y el grado de educación alcanzado. Acerca del alfabetismo, en la Tabla 26 podemos observar que el 85,4% de las personas de 15 y más años, saben leer y escribir. Por lo tanto, el 14.6% son analfabetas, porcentaje que corresponde en número absolutos a 2.876 personas; de éstas, el 38% (1.092) son hombres y el 62% (1.774) son mujeres, lo que nos indica que las analfabetas son el doble que los analfabetos (INEGI, 2000). Comparando este último dato con la información de 2005 obtenida en la oficina regional del Instituto de Educación para los Adultos del Estado de Yucatán (IEAEY) en Motul, se desprende que existen 2.544 personas analfabetas mayores de 15 años, lo que equivale al 11.1%. Por tanto, en los últimos 5 años el analfabetismo en el municipio ha disminuido en un 3.5%. Si se sigue a ese ritmo, en el 2021 se conseguiría que ya no existan personas analfabetas.

Tabla 26. Población alfabetizada y analfabeta según edad

Edad y sexo	Población total.	Número de personas que saben leer y escribir	% que sabe leer y escribir	Número de personas que no saben leer ni escribir
De 6 a 14 años	5.873	5.116	87,11	757
Hombres de 6 a 14 años	3.007	2.588	86,06	
Mujeres de 6 a 14 años	2.866	2.528	88,21	
De 15 años y más	19.712	16.836	85,40	2.876
Hombres de 15 años y más	9.688	8.590	88,66	1.092
Mujeres de 15 años y más	10.024	8.246	82,26	1.774
Población total de más de 6 años.	25.585	21.952	85,80	3.633

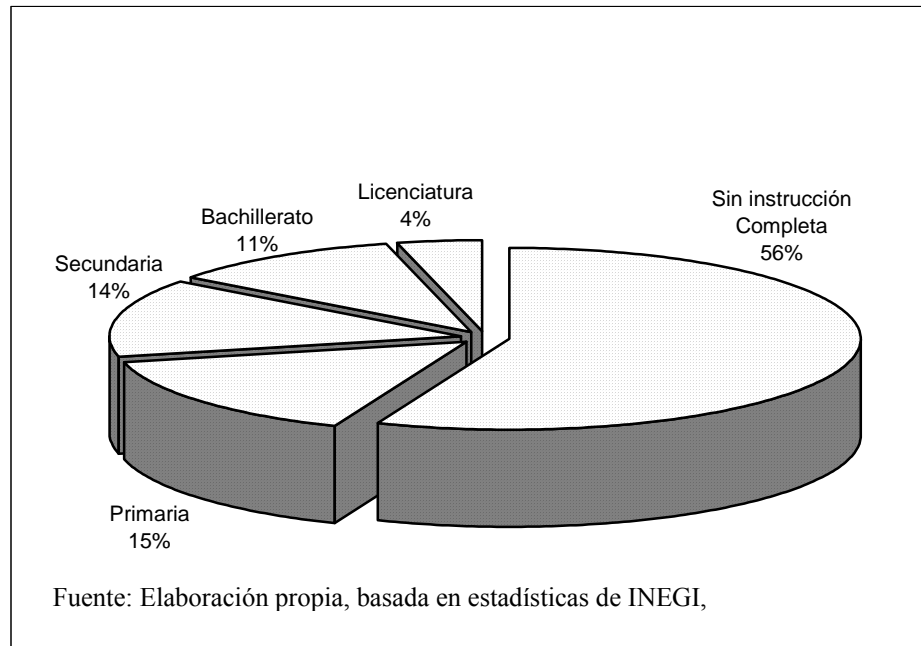
Fuente: INEGI, 2002.

Respecto al grado académico<sup>29</sup> alcanzado, observamos que la población total (19.712) mayor de 15 años de edad se encuentra en la siguiente situación: el 15% de las personas terminó la primaria, el 14% completó la instrucción secundaria, el 11% terminó el bachillerato, sólo el 4% concluyó el grado de licenciatura y el 56% no completó ningún grado de escolaridad. Estos datos pueden observarse en la Gráfica 6. De acuerdo a los datos anteriores, el grado promedio de escolaridad alcanzado en el

<sup>29</sup> Número de años que oficialmente se estudian para alcanzar los distintos grados académicos en México: primaria, 6 años; secundaria, 3 años; bachillerato, 3 años; licenciatura 5 años. Años acumulados al terminar la licenciatura, 17.

municipio es de 5,63 años estudiados, significando que, como promedio, los habitantes del municipio están cerca de alcanzar el nivel de primaria que corresponde a 6 años de estudios.

Gráfica 6. Grado de escolaridad de la población mayor de 15 años



En la Tabla 27, presentamos la distribución de la población inscrita por grado académico y género, así como la distribución de profesores que existe por cada grado académico y el número de escuelas. Observamos que en el municipio existe un maestro por cada 22 alumnos, una escuela por cada 140 alumnos, un aula por cada 32,2 alumnos. Significa esto que existe una buena capacidad instalada para la educación en el municipio; sin embargo, se requiere mejorar la calidad de las instalaciones y la educación en general. Respecto a la proporción de hombres y mujeres que asiste a la escuela observamos que no existe diferencia entre la asistencia en el nivel preescolar, e incluso es levemente más alta la asistencia de las mujeres en la primaria y la secundaria. En el bachillerato observamos una diferencia del 5% más elevado en la asistencia de los hombres, y en la licenciatura la diferencia se acentúa con un 16% más de asistencia de los hombres frente al de las mujeres.

Respecto a la situación de las personas con alguna discapacidad, 1.679 (5,69%) de la población total presenta alguna discapacidad, de las cuales están inscritas en la escuela de educación especial 362 personas; de éstas, el 61% son hombres y 39% son mujeres. Llama la atención que existe una gran diferencia de género y, por tanto, habría que analizar las causas de estas diferencias a través de un estudio más a fondo que permita conocer, por ejemplo, si la discapacidad predomina en los hombres, o si se les da menor importancia a la mujeres que se encuentran con alguna discapacidad.

Tabla 27. Alumnos, personal docente y escuelas en Motul, ciclo escolar 2002/03

Nivel académico	Alumnos inscritos			Personal docente	Escuelas <sup>1*</sup>
	Total	Hombres	Mujeres		
Preescolar	1.274	633	641	50	25
Primaria	4.459	2.305	2.154	171	30
Secundaria	1.911	977	934	147	11
Bachillerato <sup>2</sup>	1.075	567	508	53	2
Licenciatura <sup>3</sup>	808	469	339	n/d*	n/d*
Educación especial	342	209	133	25	1
<b>Total</b>	<b>9.950</b>	<b>5.195</b>	<b>4.755</b>	<b>449</b>	<b>71</b>

<sup>1</sup>La cantidad de escuelas está expresada mediante los turnos que ofrece un mismo plantel (edificio) y no en términos de planta física. Esto significa que en un edificio pueden funcionar dos escuelas, una en el turno matutino y otra en el turno vespertino.

<sup>2</sup>Además de los alumnos inscritos en el sistema regular, existen 475 alumnos inscritos en el sistema de bachillerato abierto.

<sup>3</sup>Existen dos instituciones que ofrecen licenciatura: una privada y una pública. La primera cuenta con 227 alumnos inscritos en el 2003 y ofrece tres licenciaturas: Administración de Empresas, Informática y Trabajo Social. La segunda, el Instituto Tecnológico Superior de Motul Felipe Carrillo Puerto, tiene una matrícula de 581 alumnos y ofrece licenciatura en las siguientes carreras: Ingeniería en Sistemas Computacionales, Ingeniería Industrial e Ingeniería Electrónica.

\*n/d = Información no disponible.

Fuente: Secretaría de Educación del Estado de Yucatán. Dirección de Planeación; Departamento de Estadística (2003).

### 3.2.2. Grado académico de los recursos humanos del ayuntamiento

En el ayuntamiento se cuenta con 511 empleados, lo que significa que en el ayuntamiento existe un empleado por cada 57,7 habitantes. Del total de empleados, 381 (75%) son hombres y 130 (25%) son mujeres. De la relación del personal que labora en el ayuntamiento, obtuvimos información del grado de escolaridad de 358 empleados, en los cuales el grado de escolaridad está distribuido de la siguiente forma: el 10,64% (39) tiene primaria incompleta, el 24,92% (89) tiene primaria completa, el 26,05% (93) tiene secundaria, el 18,77% (67) tiene bachillerato, el 19,33% (69) terminó el grado de

licenciatura y sólo el 0,38% (1) terminó el grado de maestría. El promedio de escolaridad del personal del ayuntamiento es de 8,8 años de estudios equivalente al grado de secundaria, tres años más de estudios que el promedio general en el municipio.

El grado de escolaridad es un importante dato, debido a que está directamente relacionado con las capacidades de las que dispone el municipio; teóricamente, cuanto mayor sea el grado de escolaridad, mayores son las posibilidades para hacer una mejor gestión en las diversas áreas y servicios que debe atender el municipio.

### 3.3. Disfrute de un nivel de vida decente

En esta dimensión analizamos varios aspectos que tienen influencia directa en el nivel de vida, como la seguridad económica, el acceso a un empleo seguro y un salario justo, los niveles de pobreza y desigualdades sociales, el acceso a la propiedad y a la vivienda, así como a servicios públicos.

#### 3.3.1. Seguridad económica

Este aspecto es el que mayor influencia tiene en determinar el nivel de vida que las personas puedan alcanzar. Según datos del año 2000 presentados por el INEGI, la Población Económicamente Activa (PEA) del municipio ascendía a 11.045 personas, de las cuales 10.977 se encontraban ocupadas, lo que representa un 99,56% de la PEA. Este dato indica una situación económica favorable en el municipio, que le permite mantener activa su economía local. Es incluso ligeramente más alta que la PEA en el Estado de Yucatán (98,91%) significando que Motul es uno de los municipios del estado con una alta ocupación laboral (INEGI, 2003). En la Tabla 28, mostramos como está distribuida la PEA en el municipio.

Tabla 28. Distribución de la PEA en el municipio

Sector	Porcentaje
Primario (agricultura, ganadería, caza y pesca)	17,91
Secundario (industria manufacturera, construcción y electricidad).	46,46
Terciario (comercio, turismo y servicios)	35,0
Otros	0,63
Total	100,0

Fuente: <http://www.yucatan.gob.mx/>

En la Tabla 28, apreciamos que el mayor porcentaje de la población económicamente activa está dedicada a la industria manufacturera, referida principalmente a los empleados de las maquiladoras; le sigue la población que se dedica al sector terciario, el comercio y servicios; y, en menor porcentaje, la que está empleada en la agricultura y la ganadería, que corresponden al sector primario. La situación laboral es uno de los principales y más importantes aspectos para lograr la SAF, ya que en el municipio existen las suficientes fuentes de empleo, que aseguran un ingreso constante y permanente con el que las familias pueden afrontar sus principales necesidades básicas, entre las que se encuentra la alimentación.

### ***3.3.2. Acceso a la vivienda digna y servicios públicos***

A continuación describimos el estado de la vivienda. En Motul existe un total de 6.308 viviendas, de las cuales el 49% son viviendas en buenas condiciones para ser habitadas, pero el 51% están construidas con materiales ligeros y en condiciones muy precarias. Además, el 40,7% son viviendas de un solo cuarto y apenas el 11% del total de las viviendas cuenta con cocina exclusiva y el 66% no dispone de refrigerador para conservar sus alimentos. Por otra parte, respecto a los servicios, el 15% de las viviendas no tiene acceso a agua entubada y un alto porcentaje sigue usando leña o petróleo como combustible. En la Tabla 29, se muestra un resumen de algunos de los datos ya comentados.

Tabla 29. Tipo de servicios en las viviendas

Tipo de servicio y comodidad en la vivienda	Porcentaje de viviendas Con el servicio
Gas butano como fuente de combustible para cocinar	44,4
Leña y otros combustible como petróleo	55,6
Energía eléctrica	95,4
Agua entubada	85
Refrigerador.	44

Fuente: INEGI (2000)

El nivel de servicio y equipamiento da una idea de las facilidades o dificultades que las familias tienen para preparar y conservación sus alimentos, condición importante que influye en la seguridad alimentaria. En cuanto al equipamiento de las viviendas

destacamos que, los aparatos que con mayor frecuencia poseen las familias son la televisión y el radio.

Finalmente, es importante mencionar que, a pesar de la precariedad de las viviendas, no existen programas permanentes para su mejoramiento o para el financiamiento de su adquisición, excepto en la cabecera municipal, en donde recientemente se han implementados programas de nuevas viviendas financiadas para los trabajadores de las maquiladoras o para personas que tienen un empleo estable.

### **3.3.3. Acceso a la propiedad de acuerdo al género**

El acceso a la propiedad tiene una relación directa con el nivel de vida de las personas y, a su vez, con el estado de la seguridad alimentaria y del desarrollo humano. En este caso analizamos esta situación debido a que, en las entrevistas que realizamos en el municipio, predominó la percepción de que *existe inequidad* entre hombres y mujeres respecto a la posesión de los bienes, situación que a su vez puede influir en unas relaciones desiguales en la toma de decisiones. Con el objeto de comprobar si esta situación se manifiesta en Motul, realizamos una revisión de los expedientes existentes en la oficina de catastro del ayuntamiento. En total revisamos 8.165 títulos de propiedad que existen en la oficina del catastro del municipio. Estos resultados se observan en la Tabla 30 y en la Gráfica 7.

En conclusión, tanto en la Tabla 30 como en la Gráfica 7 mostramos que la desigualdad entre hombres y mujeres, en cuanto a la posesión de títulos de propiedad, es relativamente moderada en el contexto municipal y urbano, pero muy alta en el medio rural. Sin embargo, si observamos el recurso legal del régimen de sociedad conyugal<sup>30</sup> a través del cual la pareja contrajo matrimonio, la mujer, también tiene derechos sobre aquellas propiedades que están sólo a nombre del esposo. Para conocer esta situación revisamos los libros del registro civil de los últimos 4 años, y encontramos que de los

---

<sup>30</sup> El Código Civil Mexicano, en el capítulo V de la sociedad conyugal, el artículo 184, menciona “La sociedad conyugal nace al celebrarse el matrimonio o durante él. Puede comprender no sólo los bienes de que sean dueños los esposos al formarla, sino también los bienes futuros que adquieran los consortes”.

833 matrimonios que tuvieron lugar en el municipio, el 80,8% contrajeron matrimonio a través del régimen de sociedad legal y el 19,2% lo hicieron a través del régimen de separación de bienes. Estos datos confirman que la desigualdad que existe en el municipio respecto a la posesión de títulos de propiedad entre hombres y mujeres es mínima, situación que viene a ser favorable para el desarrollo más equitativo entre hombres y mujeres.

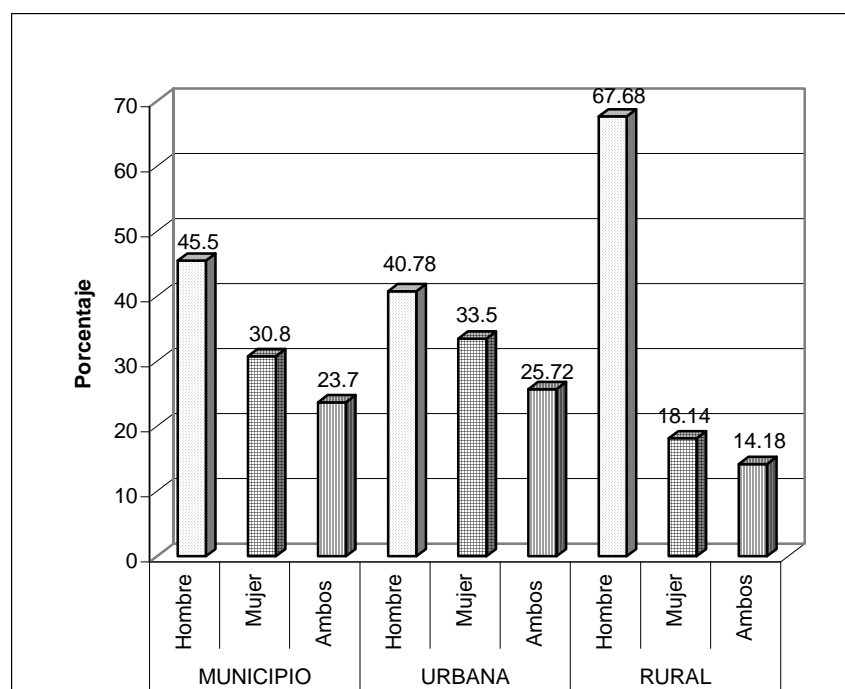
Tabla 30. Datos relativos a la propiedad privada en la zona urbana y rural

Tipo de propietario	Propiedad rural		Propiedad urbana		Rural y urbana	
	N.º de títulos	%	N.º de títulos	%	N.º de títulos	%
Hombre*	940	67,68	2.661	40,78	3.601	45,50
Mujer*	252	18,14	2.186	33,50	2.438	30,80
Hombre y mujer*	197	14,18	1.679	25,72	1.876	23,70
Total personas físicas	1.389	96,19	6.526	97,10	7.915	96,94
Personas morales	55	3,81	195	2,90	250	3,06
Totales	1.444	17,69	6.721	82,31	8.165	100

\*Los porcentajes del número de títulos están calculados con base en el total de títulos de propiedad a nombre de personas físicas.

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la Oficina del Catastro Municipal, 2005.

Gráfica 7. Distribución de la propiedad según género y zona



Fuente: Elaboración propia, basada en la revisión de 8.165 expedientes en la oficina del catastro Municipal.



Sin embargo, es importante hacer dos consideraciones. La primera es que la discriminación de género en cuanto a la titularidad legal de los bienes puede darnos una idea de la realidad, pero que, sin embargo, la discriminación en el uso efectivo de tales bienes puede verse condicionada por otros factores aparte de los jurídicos, como son los culturales. La segunda consideración es que, en el contexto municipal, están presentes además otras muchas manifestaciones de desigualdad e inequidad de género, las cuales describimos más adelante.

### **3.4. Libertad Política**

La libertad política, como hemos visto, es una de las categorías del desarrollo humano y, como mencionamos en la introducción, está determinada por el ejercicio de libre expresión, la participación, así como el derecho a votar y ser votado en elecciones de cargos públicos. En este sentido y considerando la naturaleza de esta categoría, la información que presentamos es principalmente de tipo cualitativo, aunque en algunos casos fue posible establecer estimaciones relativas a los porcentajes de las opiniones de los entrevistados. Aunque las tres primeras categorías<sup>31</sup> del desarrollo humano son las que se utilizan para establecer el Índice de Desarrollo Humano (IDH), consideramos que nuestra investigación quedaría incompleta si no hubiésemos recogido las percepciones, apreciaciones, sentimientos y anhelos de quienes habitan en los municipios estudiados, es decir, los actores principales.

Sustentamos lo anterior con el argumento de que finalmente son los propios habitantes quienes evalúan el contexto en el que viven, así como la calidad de los servicios que reciben del gobierno y de otras entidades no gubernamentales. En este sentido, sin este tipo de información sería difícil que pudiéramos establecer conclusiones respecto al estado en que se encuentra el goce de las libertades fundamentales como son; la “libertad política” y el “respeto a sí mismo”, que están estrechamente ligadas a diversos aspectos de interés en nuestra investigación, como los siguientes: confianza, solidaridad, redes sociales, corrupción, participación comunitaria,

---

<sup>31</sup> Esperanza de vida, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente.

empoderamiento, partidos políticos, pobreza, inseguridad alimentaria, género, acceso y satisfacción de los servicios públicos y efectos de la globalización.

Además, las entrevistas nos ayudaron a entender las razones de los comportamientos de las personas, muchos de los cuales están arraigados en elementos culturales que provienen de antaño. Comprender dichos comportamientos puede ser determinante para el éxito o el fracaso de los programas y proyectos que se implementen y tengan como objetivo incidir en el bienestar de grupos específicos o de toda la población. Los resultados los presentamos en tres apartados: participación comunitaria, capital social y capital social negativo, en el entendido que estos temas están fuertemente relacionados con la posibilidad de ampliar o coartar las libertades políticas.

### ***3.4.1. Participación comunitaria***

Abordamos el tema de la participación comunitaria desde la perspectiva del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), que define la participación, como un proceso democrático en donde la gente, principalmente los marginados, dejan de ser receptores pasivos para hacerse responsables de identificar sus necesidades, expresar sus prioridades y organizarse para mejorar su nivel de vida con la ayuda de sus propios recursos y de los recursos financieros, técnicos y humanos...(BID, 2000), disponibles en el municipio y en las diversas instituciones que ejecutan acciones encaminadas al desarrollo de la población en general.

Desde esa perspectiva hemos organizado la información obtenida sobre la participación comunitaria, en dos apartados:

- La percepción de las personas respecto al concepto o definición de participación comunitaria.
- La razones por las que existe una escasa participación en su comunidad o en la vida pública municipal.

En cuanto al concepto o definición que la población tiene de la participación comunitaria, encontramos que en general está limitado a la asistencia a convocatorias y

la realización de actividades que previamente han sido definidas desde las instituciones oficiales. El principal indicador de participación comunitaria que identificaron los entrevistados está en función de la cantidad de gente que acude a las convocatorias y en el cumplimiento de actividades que les han sido asignadas como condición para ser beneficiarios de algunos programas. Entre esas actividades podemos citar las *fajinas*<sup>32</sup>, la limpieza de sus propias casas, la asistencia a reuniones relacionadas con el municipio y la asistencia a las pláticas sobre salud, donde además se lleva un control antropométrico de los niños.

En realidad, fueron escasas las respuestas en el sentido de percibir la participación comunitaria como una condición de movilización más crítica por parte de los ciudadanos, que incluya la contribución de la gente en el análisis de sus propios problemas, el planteamiento de alternativas y la intervención en el diseño y puesta en marcha de acciones encaminadas a resolver sus problemas. Esta dimensión de la participación sólo fue identificada por cuatro entrevistados de la zona urbana, quienes opinaron que la verdadera participación de la comunidad debe estar basada en la intervención de la gente en los diferentes asuntos de la comunidad, y destacaron que es necesario la organización de la sociedad civil, pedir cuentas al gobierno, participar en la definición de los proyectos prioritarios, involucrarse en ellos y vigilar su ejecución.

También observamos que existe desconocimiento de los entrevistados respecto al concepto de participación comunitaria. Eso motivó que, para realizar la pregunta acerca de las razones por las que existe una escasa participación, se especificara a los entrevistados que el concepto se enfoca hacia la participación crítica, consciente y activa de la comunidad en la toma de decisiones, así como en el diseño, puesta en marcha, operación y evaluación de los proyectos y programas públicos/municipales que afectan el entorno donde viven. Las respuestas, en general, se refirieron a que existe una escasa participación.

---

<sup>32</sup>*Fajina*, es un término usado en Yucatán para referirse al trabajo voluntario que normalmente se realiza en las comunidades rurales, para hacer algunas mejoras a la comunidad como por ejemplo limpiar o dejar las calles libre de malezas. En otros lugares del país este término es sinónimo de *faena* en Veracruz o *tequio* en Oaxaca.

En cuanto a las razones por las que existe una escasa participación, en la Tabla 31, presentamos dos razones generales que los entrevistados atribuyeron a la escasa participación comunitaria. Las razones y argumentos específicos en tal sentido son explicados a continuación, ilustrándolos con las respuestas dadas por algunos de los encuestados.

Tabla 31. Razones generales y argumentos de la escasa participación comunitaria

Falta de interés del gobierno federal, estatal y municipal	Falta de interés de los ciudadanos
a). Porque el gobierno quiere tener el control	d). Porque hay apatía de muchas personas de la comunidad
b). Por el paternalismo que se ha promovido durante muchos años	e). Por temor a expresarse libremente
c). Por la forma de elegir los comisarios ejidales y hacer la consulta ciudadana.	f). Por la falta de continuidad de los programas
	g). Por la falta de facilidad para la movilidad de las personas (transporte)

a). *Porque el gobierno quiere tener el control.* Los entrevistados perciben que ningún ámbito del gobierno promueve o anima a la gente a participar activamente en la toma de decisiones en las diferentes etapas de los programas y proyectos. Afirman, que esto sucede porque el gobierno quiere seguir controlando al pueblo, a través de algunos programas que tienen un trasfondo claro de clientelismo político.

“Casi todos los programas tienen control político, te ayudo con piso de cemento, te pongo tu techo, te doy la despensa, insumos, fertilizantes, si eres de mi partido. Si no, no te llegan los apoyos” (ciudadano).

“No creo que el gobierno esté promoviendo la participación, la gente sale a las pláticas por obligación y no por iniciativa propia o hacen fajinas por obligación. Todos los programas son para control y se manejan con grupos selectos” (funcionario municipal).

Los entrevistados aseguraron que la estrategia del gobierno se enfoca hacia mantener el control económico y político, para que el pueblo siga dependiendo de él y para asegurar el voto de una parte importante de la sociedad, los “más pobres”. De esta forma, no es difícil observar que en el discurso político se trasmite la idea de que *se está*

*luchando para mejorar las condiciones de vida de los más pobres.* Sin embargo, esto no sucede, porque en la realidad sólo se llevan a cabo acciones encaminadas a paliar los diversos problemas de la población más desprotegida. La prueba de lo anterior es que no se abren los espacios suficientes para que el ciudadano se exprese libremente, signo claro de las intenciones de mantener centralizada la toma de decisiones en pequeños grupos de poder. Estos grupos son los que siguen diseñado los programas para los más pobres y tomando como criterios, condiciones que siempre serán ventajosas para ellos y no para el pueblo.

Tabla 32. Opiniones sobre la promoción de la participación comunitaria

---

“Los programas ya están hechos y decidido el número de beneficiarios, y no se promueve que la gente participe, incluso el municipio coarta esa participación, sobre todo si las gentes pertenecen a otro partido político” (ciudadano).

---

“Yo creo que no se promueve la participación, por el simple hecho de que no se quiere que la gente despierte” (ciudadano)

“Los programas tratan de mantener el control. ¿Cómo?, pues manteniendo a la gente en la ignorancia, manipulándola y dando apoyos a cambio del voto. Y además las autoridades le dicen a la gente: mientras yo esté van a tener trabajo pero me tienen que apoyar. Juegan con el hambre del pueblo. Lo que se busca es que la gente permanezca en el partido político” (ciudadano de una ONG)

“El proyecto educativo del país juega un papel muy importante, porque desde ahí puedes cambiar muchas cosas. Pero al gobierno no le interesa abrir las mentes de las personas, le conviene más pintarle las cosas bonitas y no cambiar el sistema educativo que existe, y mantenerlo así. Un sistema que no incluye a la gente y eso me da más votos; no se mejora la calidad de la enseñanza en ninguno de los niveles. Se requiere que se modifique la ley educativa, en la que se incluya la participación social” (funcionario municipal)

---

Todos estos aspectos que han sido señalados es un claro reflejo de lo que sucede, no únicamente en el municipio, sino en contextos más amplios. Por ejemplo, el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) (2006) señala que existe una amplia literatura académica que ha documentado el uso político-clientelar de los fondos públicos, entre los que cita algunos ejemplos como el caso de Salinas de Gortari y Zedillo en México con los programas de Solidaridad y Progresá respectivamente, Menem en Argentina y Fujimori en Perú. Sin embargo, estos fondos son utilizados con fines clientelares tanto por presidentes neoliberales como antineoliberales, con la finalidad de ganar apoyo a sus reformas, y de mantenerse y ser reelegidos en sus cargos. El IIG (2006) agrega que,

en un sistema democrático con una baja institucionalización y con una amplia desigualdad y pobreza, la práctica del clientelismo político, es decir, el intercambio de votos por favores privados gubernamentales, se hace casi inevitable, y que los votos de los pobres son el objetivo primordial de todas las estrategias clientelares.

*b). Por el paternalismo que se ha promovido durante muchos años.* Se señaló que el paternalismo es una forma de evitar la participación comunitaria, debido a que no se da elección a la gente para discutir, analizar y participar en la toma de decisiones sobre las prioridades de sus comunidades. Los programas siguen llegando de los ámbitos superiores al gobierno municipal, llegan como un obsequio que nunca resuelven los problemas de la comunidad y generan en muchas ocasiones una competencia y rivalidad entre la propia gente, pues cada uno lucha por obtener los mayores beneficios de cada programa. Los entrevistados expresaron que el paternalismo está íntimamente relacionado con la primera razón, dado que es en sí una forma de control, en el sentido que no permite que la gente piense, como expresa la siguiente opinión, referida al programa Oportunidades.

“El programa de Oportunidades es paternalista, la beca no se da porque sean buenos estudiantes, es un programa que manipula a la gente” (Funcionario municipal).

*c). Por la forma de elegir los comisarios y hacer la consulta ciudadana.* Estos aspectos están referidos especialmente a la actitud del gobierno municipal, ya que en el caso de la elección de los comisarios municipales, fue el alcalde quien los nombró a pesar de que varias comunidades no estaban de acuerdo con la decisión del alcalde. Este tipo de actitudes de las autoridades municipales, es precisamente lo que no permite la participación de la comunidad. La siguiente expresión ilustra lo anterior.

“Desgraciadamente esta vez la comunidad no nombró a los comisarios sino que vino el presidente y él los nombró sin pedir opinión a las comunidades” (Ciudadano).

Estas acciones de imposición de los comisarios impiden que las comunidades tengan líderes que luchen por los intereses de su gente, pues los comisarios electos desde el gobierno municipal generalmente están al servicio de la autoridad municipal. Por otro lado, se señaló que la consulta popular que realizó el gobierno local a

principios de su administración fue por conveniencia política, y, aunque en la consulta participaron personas de diferentes sectores del municipio, algunos participantes expresaron su disconformidad.

“Aquí, en el municipio, se hizo una consulta ciudadana, pero me da coraje porque yo participé, pero todo esto es disfrazado, cuando llegué a ese evento era la firma lo que valía, al final me dijeron ya se decidió hacer esto y lo otro. En realidad nunca hubo una participación, nunca se tomó en cuenta a los participantes, yo me llevé un chasco porque al final fue lo mismo” (Ciudadano de ONG).

*d). Porque hay apatía de parte de la comunidad.* Las razones que se dieron sobre el *porqué* la gente es apática y no se organiza ni se interesa en participar en su comunidad o en los asuntos públicos del municipio la atribuyeron a que la gente ya se acostumbró a recibir cosas sin hacer nada. Esto está relacionado con el paternalismo, porque la gente no cree en el gobierno y siente que sus opiniones no son escuchadas, que finalmente no se le toma en cuenta. Se constata una especie de desesperanza, pues las personas asumen que aunque luchen por mejorar su situación al final no pasa nada.

*e). Por el temor a expresarse libremente.* Hubo algunas respuestas que expresaron que en el actual gobierno –refiriéndose al ámbito federal– existe mayor libertad de expresión que antes. Incluso se puede criticar con mayor libertad a los políticos, y esto es un avance importante para que los ciudadanos puedan hablar libremente. Sin embargo, en el ámbito local, muchos expresaron que las personas no participan u opinan porque tiene temor a represalias de parte de los funcionarios responsables de los programas de asistencia social (Oportunidades, DIF, LICONSA<sup>33</sup>, PROCAMPO, IMSS-Oportunidades y otros), de los reciben ayudas alimentarias, becas para la educación de sus hijos, algunos insumos agropecuarios, etc. Lo anterior es un signo claro de que, debido a su condición de pobres, tienen coartada su libertad de expresión. Por ello, la actitud que toman es no reclamar cuando existe una inconformidad, con el objeto de no poner en riesgo los apoyos que reciben, que son parte de su sistema de sustento.

---

<sup>33</sup> Es una empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa y distribuye leche de alta calidad. Se ubica en el programa de abasto social de leche, que atiende a 2.830.784 familias en todo el país. En Yucatán atiende a 26.678 familias con una distribución diaria de 22.545 litros. Cifras del mes de octubre de 2005. Fuente: SEDESOL. [www.liconsa.gob.mx/cobertura.htm](http://www.liconsa.gob.mx/cobertura.htm)

La gente dice y habla en la calle pero cuando se trata de hablar ante las autoridades ya no hablan, porque tienen miedo de que sean reprendidas, por el miedo de que se les quite un tipo de apoyo. Por ejemplo, las personas que se han quejado de un mal servicio de la leche que reciben, les han retirado su tarjeta. Hay mucho miedo y mucha sumisión” (Ciudadano).

Por otro lado, algunos entrevistados expresaron que temen a las críticas de sus conciudadanos, a ser tachados como “*revoltosos*” y ser rechazados en su propia comunidad. También expresaron que la única manera de ser escuchados es a través de la organización de la comunidad, pero que el problema es que no surgen líderes que promuevan tal organización de la comunidad y desarrollen acciones reivindicativas o de gestión de sus necesidades.

En el transcurso del trabajo de campo pudimos constatar que existe mayor libertad de expresión entre las personas que están en mejores condiciones socioeconómicas, y cuyo sistema de sustento por tanto no depende de las ayudas oficiales. Esta situación les pone en mejores condiciones para expresarse con mayor libertad para hacer críticas a las autoridades, a representantes de instituciones oficiales o de partidos políticos. También tienen mayores capacidades para realizar gestiones ante diversos programas y obtener importantes beneficios personales o para sus familiares y amigos.

“Ahora nosotros, como no dependemos de ninguna ayuda, podemos reclamar. A mucha gente se le dan regalos por el día del niño, día de la madre, o por ejemplo cuando una persona muere van al ayuntamiento y les dan el ataúd, o les dan una ayuda de 500<sup>34</sup> pesos, pero eso es como si estuvieran comprándolas”. (Ciudadano).

*f). Por la falta de continuidad de los programas.* Los entrevistados perciben que uno de los factores que impiden la participación de las personas, es la falta de continuidad de los proyectos y programas, que desaparecen y aparecen con el cambio de cada gobierno. Esto desorienta y desalienta a las personas que participan en algunas acciones, ya que al cambiar tienen que hacer las cosas de manera diferente. Se percibe que muchos de los problemas presentes en el sector agropecuario son también debidos a que no hay continuidad en los programas de asistencia técnica, asesoría en la comercialización o en la generación de proyectos que impulsen nuevas iniciativas y alternativas para mejorar los ingresos de las familias. Existen muchos ejemplos de

---

<sup>34</sup> 500 pesos equivalen a 44,19 dólares norteamericanos, según la cotización del 30 de junio de 2006.



fracasos de proyectos que han sido abandonados porque no han tenido seguimiento y atención por parte de las instituciones promotoras.

*g). Por la falta de facilidad de movilidad de las personas.* Cuando se refirieron a la necesidad de realizar gestiones fuera de su comunidad, se mencionó que uno de los problemas es la capacidad económica de las personas; situación que les impide movilizarse a Motul y a la ciudad de Mérida. Por ejemplo, se comentó que para ir a Mérida se requieren cuando menos 50 pesos (4,42 USD) y que muchas personas no disponen de ese dinero para destinarlo a realizar gestiones porque tienen otras necesidades más urgentes. Esta situación trae como consecuencia que las comunidades más alejadas generalmente no realicen gestiones en la búsqueda de mejoras de sus comunidades y sus familias.

Para finalizar con este tema, señalemos brevemente que, en general, cuando solicitamos a los entrevistados que identificaran a las instituciones que promueven o impiden la participación comunitaria, no mencionaron a ninguna institución que consideren que esté promoviendo la participación comunitaria con fines de lograr el empoderamiento. Sin embargo, apareció en algunas respuestas que los partidos políticos son instituciones que dividen a la gente, que se aprovechan y seducen a los pocos líderes de las comunidades para conseguir sus objetivos, lo que, por consiguiente, dificulta e impide la participación comunitaria. Esto es totalmente contradictorio al mandato que se establece en la Constitución Política Mexicana, que en el artículo 41 fracción I dice “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática...”

### ***3.4.2. Capital social: confianza y solidaridad***

En los siguientes párrafos abordamos algunos elementos relativos a los vínculos de confianza que son necesarios para el fortalecimiento del capital social local, el cual a su vez es fundamental para emprender procesos de desarrollo humano local. Como mencionamos en el marco teórico del capítulo IV, sección 1.2. *Capital social*, según Blanco (2003:32), el capital social es la capacidad que existe a escala local para promover y desarrollar *nexos de confianza* interinstitucionales que se traduzcan en

acciones concertadas y coordinadas de mutuo beneficio. Con frecuencia, la coordinación entre las instituciones se lleva a cabo de una forma que no permite logros importantes. Esto sucede debido a que la conducta de sus representantes no es de solidaridad y cooperación, sino más bien de competencia; es aquí donde cobra gran importancia el tema de la confianza tanto entre representantes de las instituciones como de los ciudadanos en general.

En ese sentido, es importante recurrir a Durston (2003:147), quien señala que la confianza con conductas de reciprocidad y cooperación es vista como un activo que proporciona mayores beneficios a aquellos que la poseen en comparación con los que no la tienen. Por su parte, Robison, Siles y Schmid (2003:57) mencionan que en la confianza está implícito un conjunto de sentimientos de solidaridad de una persona o grupo hacia otra persona o grupo; estos sentimientos pueden abarcar la admiración, el interés, la preocupación, la empatía, la consideración, el respeto, el sentido de obligación o *la confianza* respecto de otra persona o grupo. Finalmente, citamos a Fukuyama (2003:42), quien apunta que la situación más difícil para abordar el capital social se da en aquellas sociedades que carecen por completo de confianza social, las cuáles lamentablemente no son pocas en el mundo de hoy.

Los párrafos anteriores dejan en claro la trascendencia que tiene abordar el tema de la confianza y cómo este activo es determinante para lograr mejores niveles de funcionamiento social, así como, concretamente, para promover mejoras en el desarrollo humano local y la seguridad alimentaria.

Los resultados del trabajo de campo los presentamos en dos partes: a) Confianza, y b) Solidaridad y redes sociales.

#### **3.4.2.1. Confianza**

El apartado sobre la *confianza*, a su vez, lo hemos dividido en las nueve partes siguientes: a) confianza entre ciudadanos; b) confianza de los ciudadanos hacia el gobierno; c) nivel de gobierno en el que confían más los ciudadanos; d) factores que influyen en la desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno; e) ámbito del gobierno

al que acuden más los ciudadanos; f) confianza en las ONG y en las Iglesias; g) confianza en los partidos políticos; h) segregación de la confianza; i) confianza como un fenómeno dinámico.

*a). Confianza entre ciudadanos.* Cuando preguntamos si en el municipio la gente confía en la gente, el 66% de las personas afirmaron que no y el 34% expresó que sí

Los que expresaron que existe desconfianza mencionaron que una de las principales razones de ésta es el factor cultural, ya que desde que se es niño se recibe el mensaje de no confiar en personas adultas. Esto se ve reforzado por los problemas constantes de robos, de engaños de los líderes de la comunidad y de los funcionarios del gobierno, así como de las extorsiones de los encargados de la seguridad pública municipal, así como por la frecuente llegada de personas de otros lugares del país que en ocasiones cometen fraudes. Además, se mencionó que los medios de comunicación influyen en que la población tenga desconfianza, ya que en los noticieros con frecuencia se presentan situaciones violentas, lo cual genera miedo en la población y se traduce en desconfianza a cualquier persona desconocida.

Los que mencionaron que sí existe confianza en el municipio argumentaron que aún permanece la tradición de que entre amigos, vecinos y familiares se apoyen mutuamente, lo cual se mantiene como parte de la cultura del yucateco. Mencionaron que una prueba de que existe confianza es que en Motul existen muchas tiendas o instituciones que como el Banco Azteca, Compartamos, Sistema Cooperera y Electra, que siguen otorgando crédito a la gente. Además, expresaron que en Motul aún se puede andar sin preocupación de que le roben o asalten, y que en general las personas se conocen y se apoyan.

*b). Confianza de los ciudadanos hacia el gobierno.* Destacamos que el 74% de los entrevistados expresó que no confía en el gobierno y el 26% expresó que sí confía.

Las razones de los que expresaron que *no confían* están relacionadas con las experiencias que han tenido en el pasado. Por ejemplo, lo más comentado fue acerca de las promesas que los políticos hacen en campaña y que posteriormente no cumplen. Mencionaron que sólo les utilizan para ganar el voto pero que posteriormente quienes

están en el gobierno se olvidan del pueblo. Otra razón por la que expresaron su desconfianza es la percepción que tienen respecto de que los funcionarios de gobierno son en general corruptos, ya que llevan a sus bolsillos una gran parte del presupuesto, razón por la que no se realizan diferentes obras o se proporcionan los servicios adecuados. Agregaron que esto sucede porque los funcionarios no rinden cuentas al pueblo, razón que les hace ser bastante irresponsables en la gestión del presupuesto público.

Perciben que el gobierno, en muchas ocasiones, hace obras que en realidad no son prioritarias para la mayoría de la población, sino que en general benefician a los más ricos. Así mismo, que se hacen grandes negocios con las empresas que contratan las obras, por lo que muchos de los recursos no llegan a donde realmente se necesitan. Agregaron que esto demuestra que los gobernantes no están preocupados por las carencias en las que vive la gran mayoría de la gente, sino que enfocan todos sus esfuerzos a escalar nuevos puestos políticos, alineándose con los que más tienen, ya que eso es lo que es útil para ellos. Expresaron que las demandas de la población generalmente son ignoradas y que, incluso cuando se lleva a cabo la consulta popular, ésta no se hace con la suficiente apertura y promoción para que participe un mayor número de ciudadanos y, además, muchas de las demandas que son planteadas no reciben respuesta. El gobierno utiliza la consulta popular, como una estrategia para legitimar sus proyectos, pero en realidad no responde a las necesidades de las mayorías.

Entre los que expresaron que *sí confían* en el gobierno, algunos dijeron hacerlo porque han visto que a muchas familias les construyó su casa después del huracán Isidoro en el 2002. Señalaron que esto nunca se había visto antes, pues en otros huracanes el gobierno sólo ayudaba a la gente con láminas de cartón o algunos otros materiales. Además, mencionaron que han visto que la educación ha mejorado y que ahora todos los niños tienen oportunidad de estudiar en muchas escuelas donde se les apoya con el desayuno escolar y con las becas que se otorgan a través del programa Oportunidades. Otras razones por la que confían en el gobierno es porque ven que en los últimos años se ha mejorado la infraestructura, ya que el gobierno ha construido muy buenas carreteras, escuelas, mercados públicos y clínicas de salud.

*c). Nivel de gobierno en el que confían más los ciudadanos.* Después de abordar con los entrevistados el grado de confianza que tienen en el gobierno en general, les solicitamos que especificaran si existe una diferenciación de su confianza en el ámbito del gobierno municipal, estatal y federal. Las respuestas fueron las siguientes: el 59.3% respondió que confía más en el gobierno municipal, el 18.5% confía más en el gobierno federal, el 14.8% confía más en el gobierno Estatal, y el 7.4% expresó que no confía en ninguno de los tres niveles de gobierno. Como salta a la vista, es llamativa la ventaja abrumadora de los ciudadanos que confían más en el gobierno municipal. En los siguientes párrafos destacamos las razones por las que los entrevistados confían más en cada uno de los tres niveles de gobierno.

Los que confían más en el gobierno municipal lo hacen porque conocen a los funcionarios, quienes son personas del pueblo, son sus amigos y pueden hablar con ellos. Mencionaron que por ser los funcionarios que tienen más cercanos, las demandas<sup>35</sup> son primeramente canalizadas hacia ellos. También señalaron que ven muy lejos al gobierno estatal y federal, porque no conocen a los funcionarios y es mucho más difícil acceder a ellos. Además, indicaron que otra razón consiste en que el gobierno municipal es el que hace las obras de las que disfrutan los ciudadanos, tales como calles, parques y mercados, y proporciona servicios básicos como agua potable y limpieza pública.

Los que confían más en el gobierno federal lo hacen porque observan una importante mejora en la infraestructura de las carreteras y una mejora en la educación primaria y secundaria, así como también debido al programa Oportunidades que ayuda a muchas familias pobres. Otra razón que dieron son las ayudas que el gobierno federal otorgó para la construcción de casas después del huracán Isidoro en el 2002.

---

<sup>35</sup> Se mencionó que las demandas al municipio son de todo tipo, como por ejemplo: solución de problemas familiares especialmente por incumplimiento de las responsabilidades económicas del marido o maltrato hacia las mujeres, ayudas para medicamentos, ayuda alimentaria, traslado a hospitales en caso de emergencia, apoyo para sepultura, solicitud de materiales para mejorar la vivienda, solución de conflictos entre vecinos, demandas y asesorías legales, gestión ante otras instituciones, asistencia social, becas de estudios para los hijos, asistencia técnica, arreglo de calles y alumbrado público, instalación de agua potable, ayudas por catástrofes naturales, apoyo de empleo y apoyo en la gestión de insumos agropecuarios.

Los que confían más en el gobierno estatal, dieron las siguientes razones: por la construcción de la carretera de Mérida a Motul, porque identifican que el gobierno estatal promovió la instalación de la maquiladora que actualmente da empleo a 5000 personas, y por las ayudas a las familias después del huracán Isidoro en el 2002.

Es necesario destacar que las razones que se dieron para una mayor confianza en el gobierno estatal y federal son similares, pues muchos de los entrevistados no tenían claro si las obras de infraestructura y las ayudas después del huracán son responsabilidad del gobierno estatal o federal. En general podemos observar que se dieron muy pocas razones por las que los entrevistados justifican que tienen mayor confianza en estos dos niveles de gobierno.

Los que no confían en ningún ámbito del gobierno expresaron que todos los gobiernos son iguales, que no se preocupan por los más necesitados y trabajan sólo para seguir beneficiando a los que más tienen. Mencionaron que en los tres ámbitos del gobierno existe corrupción y que no ven una mejoría en la calidad de vida, aduciendo, por ejemplo, que el campo está abandonado porque no hay programas de apoyo y los campesinos siguen emigrando hacia los centros urbanos. Además, refirieron la situación de las personas que aún teniendo estudios técnicos o profesionales, no tienen buenas opciones de trabajo por lo que tienen que emplearse como obreros en la maquiladora.

*d). Factores que influyen en la desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno.* En resumen, podemos apreciar que el estado que guarda la confianza de los ciudadanos entre ellos mismos, de los ciudadanos hacia el gobierno en general y en particular de los ciudadanos hacia ámbito municipal, estatal o federal, es una situación que puede cambiar en el tiempo y que está determinada por tres factores: el histórico, el del contexto actual y el de ubicación geográfica.

El cuanto al factor histórico, las personas recurren a las experiencias que han vivido en el pasado, principalmente relacionadas con engaños y promesas no cumplidas de los gobernantes. Es el factor que con mayor frecuencia estuvo presente en la memoria de los ciudadanos.

La percepción del contexto actual es un factor que también condiciona el grado de confianza en el gobierno municipal, presentando tal contexto tres dimensiones la política, la económica y la social. Por tanto, su percepción estuvo delimitada por el grado de información que poseen de cada una de estas dimensiones.

El factor de ubicación geográfica se refiere a la zona geográfica en donde habitan los ciudadanos. Los que viven en el centro de la ciudad, en las colonias alejadas al centro o en las comunidades rurales, tienen percepciones muy distintas entre sí.

Ahora bien, encontramos que las razones o criterios que utiliza cada persona para expresar el estado de la confianza, está determinada por varias condiciones en las que viven los entrevistados, tales como el ingreso económico, la situación laboral, el grado de escolaridad, las condiciones de su vivienda, así como el acceso que tienen a servicios como los de salud, educación, transporte, electricidad, agua potable, etc. En resumen, observamos que cuanto mayor grado de marginación tengan las personas, menos elementos tienen para expresar las razones o criterios respecto a la confianza en el gobierno y sobre otros temas.

*e). Ámbito del gobierno al que acuden más los ciudadanos.* La confianza está ligada fuertemente a las acciones que la gente realiza para dar solución a sus problemas. Por ejemplo, cuando preguntamos a los entrevistados sobre a dónde recurren cuando necesitan resolver sus problemas legales, de injusticias, discriminación, demanda de apoyos sociales o económicos, mencionaron los siguientes: el municipio, el gobierno del estado, la procuraduría de justicia y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. También se mencionó que en muchos casos la gente no sabe a dónde acudir y, por lo tanto, no hacen nada para intentar dar solución a sus problemas o sus necesidades insatisfechas. En general, apreciamos que el 68% de los entrevistados mencionaron que primero acuden al municipio porque consideran que es el ámbito de gobierno que mejor puede defender y satisfacer sus necesidades básicas. Otra razón por la que las personas acuden al municipio es porque no tienen capacidad de desplazamiento, ni cuentan con los recursos suficientes para trasladarse a la ciudad de Mérida y realizar gestiones en las instituciones del ámbito estatal.

f). *Confianza en las ONG y las Iglesias.* Es importante destacar que los entrevistados tuvieron una percepción positiva hacia las ONG y hacia la iglesia, como organizaciones que pueden emprender acciones de importancia para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados. En cuanto a estas instituciones, se expresa que existe mayor confianza en la iglesia, porque en este espacio no existen intereses económicos y en él las personas colaboran sin esperar compensación económica, sino simplemente por un sentido de servicio a los demás.

Hubo quienes opinaron que la iglesia debería jugar un papel más activo en la sociedad y no sólo en la parte espiritual, sino en la mejora de las condiciones de vida. Por ejemplo, se citó que la Iglesia Católica dirige la escuela de agricultura ecológica en el sur del Estado de Yucatán, y que existen iglesias que ofrecen cursos de capacitación de electricistas, plomería, cocina, etc., experiencias que podrían reproducirse para llegar a más personas.

Los entrevistados expresaron que, después de la iglesia, la gente confía más en las ONG, pero aclaran que depende mucho de las personas que estén al frente de las mismas ya que la confianza depende de que las personas sean conocidas y honestas: si reúnen estas características, hay mucha gente que cree en ellas. Otra razón por la que existe una amplia confianza en las ONG es que no registran un cambio de personas tan frecuente como en las instituciones de gobierno, lo cual les permite desarrollar proyectos a más largo plazo que el gobierno. Entre las ONG que desarrollan acciones en el municipio se mencionaron las siguientes: la Fundación para el desarrollo Humano de Yucatán, A.C., el Club Rotario, la Organización de Mujeres en Busca del Desarrollo, A.C., el Sistema Coopera, la Muuch, Alcohólicos Anónimos, la Asociación de emigrantes y el Frente Cívico Familiar. Un aspecto interesante es la existencia de varias iniciativas de coordinación entre algunas ONG y con el ayuntamiento.

g). *Confianza en los partidos políticos.* La percepción que los entrevistados tuvieron sobre los partidos políticos, y su desempeño en la sociedad mexicana y en el contexto municipal, es que son instituciones con muy poca credibilidad, ya que se les ubica en el



último lugar en cuanto a niveles de confianza. En los siguientes párrafos resumimos las principales ideas expresadas al respecto.

- Son símbolo de corrupción y prepotencia, disfrazan muchos asuntos para evitar que el pueblo esté informado y utilizan su poder para manipular la voluntad de los ciudadanos, a quienes los políticos ven como una mercancía que utilizan para asegurar el voto popular.
- Actúan a través de la mentira para llegar al poder, hacen demasiadas promesas al pueblo que después no cumplen, y se aprovechan de la idiosincrasia del pueblo y de su ignorancia, situación que aprovechan estableciendo alianzas con algunos medios de comunicación para manipular a la opinión pública.
- Son instituciones que sirven de plataforma a los políticos para hacer una carrera política que les dé poder y riqueza. Todas sus acciones se derivan de una ambición por el poder económico y político, y no hay límites, actúan con trampa, hacen alianzas de todo tipo y con quien se pueda, no tienen una ideología, todo es voluble y negociable. La evidencia de una falta de ideología se manifiesta en los políticos, que pasan de un partido a otro.
- Se encuentran en una permanente lucha por el poder entre las élites, grupos que trabajan principalmente para mantener el control político y económico, y ponen en segundo plano el bienestar del pueblo. Algunos entrevistados señalaron que prueba de ello es el derroche de recursos económicos que se hace en las campañas políticas, recursos que podrían ser empleados para implementar proyectos que beneficien a los más necesitados.
- Están alejados de la filosofía que les sustenta en sus documentos rectores, pero aprovechan esa filosofía para construir un discurso que convence al pueblo con el objeto de legitimarse en el poder. Pero en el fondo es un discurso vacío, ya que en realidad no tiene intenciones de mejorar las condiciones del pueblo.
- Son las instituciones más alejadas de los ciudadanos, pues sólo en momentos de campaña están cerca del pueblo y se muestran comprensibles, sensibles, benévolo, serviciales y complacientes. Utilizan los bienes públicos para llevar

regalos a los ciudadanos. Después, cuando están en el poder, los políticos se muestran prepotentes, desprecian a su pueblo y olvidan las promesas de campaña.

- Sostentan muchas de sus acciones en el compadrazgo y la amistad, ya que cuando están en el poder benefician a toda la familia y al círculo de amigos, se crean grupos a los que se les otorgan todas las oportunidades y se segregan a las mayorías. Controlan que quienes accedan al poder sean personas que pertenecen a las élites; los militantes de estratos socioeconómicos bajos, por lo general, permanecen en un segundo plano.
- Son instituciones ineficientes, ya que desde las campañas políticas establecen compromisos sobre los puestos que ocuparan muchos de sus militantes que han servido a la campaña, aunque éstos no estén preparados para desempeñar el cargo que se les otorga. Algunos entrevistados citaron el ejemplo de algunas personas que ocupan cargos en la actual administración municipal.

Los párrafos anteriores se refieren a los partidos políticos en general, por lo que investigamos si los entrevistados percibían una diferencia entre los distintos partidos. Encontramos que existe una percepción generalizada donde se expresa que no encuentran ninguna diferencia entre los distintos partidos políticos. Incluso algunos entrevistados que son militantes de algún partido político comparten la siguiente expresión, que fue muy común entre los entrevistados: *todos los partidos políticos son iguales*. Con ello se refirieron a que actúan de la misma forma y presentan las mismas características, que ya han sido señaladas anteriormente. En general, el 89% de los entrevistados expresaron que desconfían en los partidos políticos.

Los entrevistados destacaron que, en la actualidad, los ciudadanos están cobrando mayor conciencia de esta situación y están aprendiendo a ejercer su voto eligiendo al candidato y no necesariamente al partido. Esto significa que, en algunos casos, votarán por un partido u otro dependiendo del candidato. Encontramos muy pocas personas que manifestaron “Yo soy priísta o yo soy panista de hueso colorado”, expresión que significa, que siempre votarán por el mismo partido, independientemente del candidato. Esta situación es un reflejo de los cambios que están sucediendo en el contexto nacional, y especialmente a partir de la victoria del PAN en las elecciones

presidenciales del año 2000. En el ámbito municipal, el contagio del *gobierno del cambio* permitió que el PAN triunfara y gobernara la administración en el período 2001-2004. Sin embargo, los entrevistados señalaron que en el período reciente en los que el PAN ha estado en el poder —del 2000 al 2005 el gobierno federal, del 2001 al 2005 del gobierno estatal y del 2002 al 2005 del gobierno municipal—, la situación no ha cambiado, por lo que expresan un sentimiento de decepción hacia el gobierno “panista” en el sentido que vendió al pueblo la idea de un cambio radical. Los ciudadanos esperaron una mejora sustancial en su nivel de vida, cambio que no han palpado. Incluso los que habitan en zonas rurales expresaron que su situación había empeorado, por ello, enfatizaron que el discurso del cambio sigue siendo un engaño. Esta situación sigue alimentando en el pueblo la desconfianza hacia los partidos políticos.

La evidencia de un importante cambio en la percepción de los ciudadanos respecto a los partidos políticos se hizo manifiesta en las elecciones municipales del 2004, pues como la administración del PAN no había convencido a los ciudadanos estos dieron el triunfo nuevamente al PRI. Los entrevistados expresaron que la razón de este cambio fue el candidato de este último partido, que ya había sido presidente en dos mandatos anteriores en los que la gente percibió importantes avances. Este es un importante cambio que se está dando en el contexto municipal, ya que se perfila que en el futuro los ciudadanos tal vez ejercerán el derecho del voto de una forma más consciente y responsable. De esta forma, parece que se está rompiendo con el viejo paradigma de votar siempre por el mismo partido, pasándose a un nuevo paradigma, el de votar por el mejor candidato.

A pesar de la larga descripción sobre las características negativas de los partidos políticos, es evidente que éstos ejercen una importante influencia en la toma de decisiones en el desarrollo y puesta en marcha de diversos programas o proyectos que guían la actuación de cada gobierno municipal.

Finalmente, para terminar este apartado, subrayamos dos consideraciones hechas por los entrevistados. La primera tiene que ver con la necesidad de continuar trabajando en el fortalecimiento de una cultura ciudadana para participar activamente en los asuntos públicos. La segunda señala la necesidad de que, desde la sociedad civil y

aprovechando la nueva ley de transparencia, se implemente un sistema donde los gobernantes tengan la obligación de rendir cuentas al pueblo.

*h). Segregación de la confianza.* Después de explorar el estado de la confianza entre los ciudadanos, hacia el gobierno en general, hacia el gobierno municipal, estatal y federal, así como hacia las ONG y los partidos políticos, abordaremos a continuación el tema de la segregación de la confianza, explicando brevemente este concepto que ya lo abordamos en el marco teórico. Este concepto es importante porque, como señalan Robison, Siles y Schmid (2003:81), una característica de los pobres es que no tienen puntos de coincidencia con la gente de posición acomodada. Esto se debe a que, con demasiada frecuencia, los pobres y los ricos asisten a distintas escuelas, viven en lugares separados, comen apartados unos de otros, practican sus cultos en momentos y lugares diferentes, contraen matrimonio con personas de su misma condición y reciben atención médica en lugares distintos. La frecuente segregación de los pobres del resto de la sociedad les recuerda que son diferentes.

Por otra parte, cuando las personas o grupos experimentan la traición, como respuesta a ello, se intenta disminuir al mínimo las experiencias traumáticas, y esto da como resultado una segregación de la confianza, de tal manera que se genera lo que Durston (2003:175) define como radio de confianza. El radio de confianza más intenso es el de la familia nuclear, pero otros niveles menores de intensidad del radio de confianza pueden corresponder a una comunidad o a todo un grupo étnico, a grupos religiosos, a grupos integrados en torno a una actividad, a determinados grupos empresariales, políticos, etc. Lo anterior significa que no toda la gente confía en toda la gente, sino que la confianza está segregada entre grupos.

De acuerdo a lo anterior, en las respuestas de los entrevistados, encontramos que en Motul existen diferentes manifestaciones de segregación de la confianza, entre las que se mencionaron las siguientes: la zona geográfica, el parentesco, los grupos o gremios y la clase social. Estas manifestaciones también son importantes cuando abordamos el tema de identidad y discriminación.

1. *Segregación por la zona geográfica.* En las entrevistas se afirmó que según la zona geográfica donde habita la gente —el centro de la ciudad, las colonias más alejadas o las comunidades rurales—, existe una importante diferenciación en el grado de confianza. Se mencionó que los residentes en el centro confían más entre ellos y menos en las personas que viven en las colonias, lo mismo pasa con las personas que viven en las colonias o en las comisarías. Además, se destacó que en las colonias alejadas al centro de la ciudad la confianza está muy deteriorada, ya que en estos espacios geográficos existen bandas de jóvenes que con frecuencia roban, agreden y consumen droga. Por tanto, se observó que en las zonas geográficas donde más confía la gente es en la zona centro y en las comisarías; en estas últimas se expresó que la principal razón es porque son lugares pequeños y toda la gente se conoce.

2. *Segregación por parentesco.* En general, se mencionó que la confianza es mayor entre familiares, porque es en este ámbito donde con mayor frecuencia se realizan transacciones o negociaciones de diferentes bienes por acuerdo verbal, ya que no hay de por medio documentos de tipo legal, que obliguen a alguna de las partes a cumplir con las obligaciones acordadas. Pero estas transacciones no se dan con frecuencia en otros grupos, en donde siempre se hacen con documentos que comprueben dichas transacciones, para mayor seguridad de cada una de las partes involucradas.

3. *Segregación por grupos o gremios.* Una razón por la que se da la segregación de la confianza en este ámbito es por la competencia que existe entre grupos u organizaciones —taxistas, comerciantes, ejidatarios, ganaderos, apicultores, sindicatos, ONG, iglesia— que ofrecen su apoyo a los candidatos o al gobierno en el poder, con el fin de conseguir una cuota de poder político que les facilite el camino y, a través de concesiones, obtener el máximo provecho y utilidades de sus servicios o actividades. Por tanto, en el contexto en el que conviven los diversos grupos y organizaciones, no se sienten parte de la sociedad a la que pertenecen, razón por la que les interesa obtener los beneficios para ellos, no para que mejore la sociedad en su conjunto.

4. *La segregación por clase social.* Esta es una manifestación también muy visible en la sociedad motuleña, que está determinada por las condiciones sociales, económicas, de linaje y nivel académico de las personas. Esta situación les pone en ventaja o desventaja para tener acceso a determinados servicios y necesidades básicas y, por tanto, muchas personas quedan segregadas.

i). *La confianza como un fenómeno dinámico.* La confianza es un fenómeno social cambiante, que se deteriora o se mejora según distintas circunstancias sociales, económicas y políticas existentes en el contexto municipal, regional y nacional. Destacamos, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, que uno de los aspectos que más influyen en mejorar o deteriorar la confianza, es la actuación de los gobiernos de turno.

También constatamos que la confianza como fenómeno social ha tenido una evolución negativa en Motul. Aplicando un enfoque histórico, apreciamos que en general todos coinciden en que antes existía una mayor confianza que ahora. Expresan que la gente podía dejar abiertas sus casas y nunca les robaban nada. También evocan que existía mayor confianza y solidaridad entre las personas porque las familias vivían principalmente de los alimentos que cultivaban en sus parcelas o en el solar, así como que incluso las familias se intercambiaban productos, práctica que actualmente se da muy poco y únicamente en las comunidades rurales.

Los entrevistados mencionaron que antes, las personas se organizaban para hacer fajinas o tequio en la comunidad, un trabajo colectivo que realizaban para hacer mejoras de lugares públicos como calles, escuelas, parques, iglesia, etc. Sobre este asunto, los entrevistados señalaron que, actualmente, esa forma de cooperación está pervertida, en el sentido que diferentes instituciones la han adoptado como una forma obligatoria para prestar algún tipo de servicio. El uso de la fajina como una forma de pagar algunos servicios que reciben los más pobres ha sido implementada desde hace tres décadas, principalmente en las instituciones del sector salud y especialmente en el programa IMSS-Oportunidades y los programas similares que le han antecedido. Por ello,

destacaron que la fajina se ha distorsionado<sup>36</sup> y que se han perdido las manifestaciones voluntarias de solidaridad o cooperación.

“Basta que usted camine por las calles que están más alejadas al centro de la ciudad, verá cómo están destrozadas y los frentes de los predios están llenos de maleza, si el municipio no limpia, la gente no lo hace, la gente ya no coopera, y si alguna vez lo hace es porque va a recibir algo. Muestra de ello es Dzununcan, en donde las familias limpian frente a su albarrada y mantienen limpios sus solares<sup>37</sup>, porque a cambio reciben una despensa del club de Leones” (Funcionario municipal).

Otro cambio que se señaló como parte del deterioro de la confianza, y que tiene que ver con la cultura maya y sus valores, fue el hecho de que, si bien anteriormente la gente confiaba y respetaba la palabra empeñada, ahora ya no cree en la palabra y ésta tiene poco valor para muchos. Se subrayó que en la actualidad, antes de respetar un acuerdo que se hizo de palabra, las personas ven sus propios intereses y, dependiendo de ello, la cumplen o no. Por eso ya las personas no creen en la palabra empeñada. Se señaló que los mismos representantes políticos declaran una cosa y hacen otra, poniendo en evidencia el poco valor que tiene lo que se dice o se declara.

Finalmente, se indicó que existen grupos sociales que ejercen el control en los medios masivos de comunicación, y que son quienes dirigen, manejan y manipulan a la opinión pública, con el objeto de generarles necesidades que benefician a los más ricos. Por tanto, se ha conformado una sociedad en donde valores como la confianza y la solidaridad ya no son la base de la convivencia humana. Estos valores han cambiando por la influencia de una sociedad de consumo, que es se manifiesta como un símbolo de prosperidad y éxito.

---

<sup>36</sup>Aunque la fajina o tequio fue referida por los entrevistados como una manifestación de solidaridad y cooperación, también mencionaron que se ha pervertido por algunas instituciones, especialmente las del sector salud. En realidad Bracamonte (1994e) señala que el tequio fue impuesto a los indígenas desde la época colonial. Este autor agrega que todos los indígenas tributarios, con excepción de quienes ocuparan cargos, estaban obligados a cumplirlo, y que mediante estos trabajos, se procuraba la construcción y el aseo de las calles y plazas públicas, la edificación de iglesias, audiencias, norias, etc. El tequio se realizaban regularmente los domingos después de la asistencia obligatoria a la misa, pero también se podía convocar a un trabajo extraordinario en otros días.

<sup>37</sup> Este es un término común en Yucatán, que se usa para referirse al patio o extensión de terreno donde vive la familia y donde realiza algunas actividades agropecuarias, tales como: siembra de hortalizas, cultivo de frutales o cría de animales domésticos, como aves de corral, conejos, cerdos, cabras o borregos.

### 3.4.2.2. Solidaridad y redes sociales

Preguntamos si existen algunas formas de solidaridad o apoyo mutuo entre la población, las respuestas indican que sí existen, pero que se están perdiendo. Las manifestaciones de solidaridad y apoyo mutuo que fueron mencionadas son las siguientes:

- En casos de momentos difíciles y catástrofes, como los huracanes, es muy visible y generalizada la solidaridad y apoyo mutuo en la población, para arreglar calles, casas, compartir alimentos y las pocas pertenencias que posean. Igualmente, se manifestó que, en esos momentos, también existe una gran solidaridad con las autoridades.

En condiciones normales de la vida cotidiana, la situación es radicalmente diferente y realmente existe muy poca solidaridad. Sin embargo, en estas condiciones se señalaron las siguientes manifestaciones de solidaridad:

- Entre vecinos, en muchos casos las señoras se apoyan cuidando a los niños cuando alguna madre tiene la necesidad de salir. Cuando existe una situación de algún accidente o enfermedad, muchas veces se comparten alimentos. Se prestan dinero o en algunas tiendas consiguen fiado. En ocasiones algunas señoras salen a coleccionar dinero para alguna persona necesitada y en general comparten diferentes tipos de bienes materiales.
- Participación en actividades en la iglesia o en las escuelas para adquirir fondos para una causa común. En muchos casos se organizan fiestas de kermés o bazares, salen a hacer colectas a la calle cuando se acerca la graduación o para realizar alguna mejora en la escuela donde cooperan los padres de familia. Además, los jóvenes participan en el mantenimiento de su centro escolar.
- A través del Sistema Coopera existe un fondo solidario: cuando algún miembro fallece, cada socio aporta un peso para entregar a los familiares de la persona que falleció. Actualmente el Sistema Coopera tiene 70 mil socios, así que el beneficiario recibe 70 mil pesos (\$ US 6.611).



- Las personas cooperan para mantener la costumbre de los gremios y de las fiestas tradicionales de cada pueblo, subrayándose que tal cooperación es mayor en las comunidades rurales que en la zona urbana.
- Una nueva forma de cooperación, que ha sido implementada por las instituciones de salud y cuenta ahora con la cooperación de los ciudadanos, son las campañas de descaharrización<sup>38</sup>, llevadas a cabo para evitar la propagación del mosquito responsable del dengue.
- Las personas de Motul que han migrado a los Estados Unidos están cooperando con fondos para realizar obras en sus comunidades de origen.

### ***3.4.3. Capital social negativo***

Es innegable la importancia que el capital social representa para el logro del desarrollo humano. Sin embargo, también es importante tener en cuenta aquellas manifestaciones que impiden que el capital social se fortalezca en el ámbito local. De acuerdo a Robison, Siles y Schmid (2003:100), el Capital Social Negativo consiste en manifestaciones de sentimientos de hostilidad en lugar de solidaridad, que a menudo son un obstáculo para la cooperación y el intercambio. Los autores agregan que la hostilidad, o capital social, negativo es probablemente el impedimento más importante para lograr el desarrollo y, al mismo tiempo, impide la reducción de la pobreza.

De acuerdo a lo anterior, en las encuestas procedimos a identificar aquellas manifestaciones que generan sentimientos de hostilidad y tienen efectos negativos en el desarrollo y la disminución de la pobreza, entre las que señalamos las siguientes: a) la corrupción y, b) el machismo y la inequidad de género. Procedemos a exponer los resultados obtenidos en ese orden.

---

<sup>38</sup> Son campañas que organizan (en época de lluvias) las instituciones del sector salud para recoger latas, frascos, envases de refrescos, neumáticos de autos, o cualquier otro objeto que pueda acumular agua, para evitar que se reproduzca el mosquito *Aedes aegypti*, esparciéndose además un producto especial para combatirlo.

### 3.4.3.1. La Corrupción

Siendo la corrupción un fenómeno social que evidentemente está presente en el ámbito del gobierno y de la población en general, hemos explorado la percepción de los entrevistados respecto a este tema, y cómo se asume o vive la corrupción en los diferentes espacios de la convivencia humana: vida cotidiana, familia, escuela, instituciones de gobierno y no gubernamentales, así como el contexto municipal en general. Además, exploramos la percepción sobre el grado en que la corrupción puede afectar el desarrollo de la población. Organizamos los resultados de la siguiente forma: a) definición de la corrupción; b) cómo se percibe la corrupción; c) corrupción en la vida cotidiana; d) corrupción en el gobierno; e) corrupción en la policía municipal; f) corrupción en los partidos políticos; g) corrupción en las organizaciones no gubernamentales y; h) efectos de la corrupción en la sociedad.

*a). Definición de la corrupción.* El 39% de los entrevistados expresó que no podía definir el término y el restante la definió en alguna de las formas que resumimos:

- La corrupción es una acción o un conjunto de acciones que se desarrollan con el objeto de obtener beneficio personal o proporcionar beneficios a terceros, aprovechándose de una situación privilegiada.
- Es un acto en el que una persona obtiene dinero u otros bienes que por ley no le pertenecen; en dos palabras, la corrupción es robar.
- Es un acto de deshonestidad, que va en contra de la ética moral, que viola las reglas o leyes establecidas, por el que se aprovecha una situación para obtener ventajas, generalmente económicas.
- Es hacer algo que se sabe que está mal, sin embargo se hace.
- Es extorsionar al servidor público con dinero, materiales o favores para evitar multas o evitar hacer trámites burocráticos.
- Es abuso de poder y de un control injusto de las personas más desfavorecidas.

b). *Cómo se percibe la corrupción*. Identificamos dos dimensiones:

- Como parte de un sistema o estilo de vida, en el que muchos de los actos de corrupción tienen lugar en las relaciones que se dan de ciudadano a ciudadano o de ciudadano a gobierno, y que llegan a entenderse como normales.
- Como un problema grave que afecta seriamente al desarrollo de la sociedad en sus diferentes ámbitos.

Algunos ciudadanos la perciben desde una sola dimensión y otros desde sus dos dimensiones. En los siguientes párrafos detallamos las respuestas referidas a cada uno de los contextos de la convivencia humana y exploramos los contenidos de pensamiento en ambas dimensiones.

Los entrevistados que expresaron que la corrupción es parte de un sistema o estilo de vida, aceptan y reiteran que ellos mismos con frecuencia caen en actos de corrupción, porque es una manera o estrategia para progresar:

“La corrupción se da entre los campesinos, parcelarios, en el programa de Oportunidades, en el programa de las despensas, y en otros apoyos. En realidad, yo a veces utilizo la corrupción, porque si yo le puedo dar a una persona que me cae bien, se lo doy. Si me cae mal no se lo doy, aunque esta persona lo necesite más que la otra” (funcionario municipal).

Con el objeto de confirmar la anterior expresión, preguntamos al entrevistado ¿Esto sucede aquí?, a lo que respondió:

“Sí, sí sucede, le estoy diciendo que a veces yo lo he hecho. Nosotros vemos el beneficio propio y eso es parte de la corrupción. Acá en la población hay un alto riesgo de corrupción” (funcionario local).

Quienes señalaron que la corrupción es un problema grave, recalcan que la corrupción daña seriamente a toda la sociedad, y se manifiesta en una gran diversidad de formas y en diferentes ámbitos de la vida, entre los que se pueden citar los siguientes: vida cotidiana, familia y escuela, gobierno, cuerpos policíacos, partidos políticos y las ONG. Por tanto, debe ser atendida en cada una de sus manifestaciones

debido que todas son importantes. A continuación describimos las diversas formas de corrupción que fueron identificadas en cada uno de los ámbitos de la sociedad.

*c). Corrupción en la vida cotidiana.* En general, los entrevistados aceptaron que mucha gente incurre en actos de corrupción en la vida diaria y mencionaron una gran cantidad de formas en las que se expresa dicha corrupción, que van desde actos de soborno en la vía pública hacia los responsables de la seguridad, o a los empleados de instituciones públicas, evasión de impuestos municipales como el pago del agua, mal manejo de mercancías en los programas sociales, la venta de productos de mala calidad o con menor peso del indicado e incapacidades médicas falsas, por mencionar algunos.

*d). Corrupción en el gobierno.* El 22% de los entrevistados comentó que la corrupción es igual en los tres ámbitos del gobierno, el 39% dijo que en el gobierno federal, el 28% comentó que en el gobierno estatal y el 11% expresó que en el gobierno municipal. Este resultado es congruente con lo que la gente expresó en el tema de la confianza, que por supuesto está muy relacionado con el tema de la corrupción. Por tanto, volvemos a confirmar que los ciudadanos manifiestan una mayor confianza en el gobierno que sienten más cercano a ellos, el municipio.

Los aspectos más comentados relacionados con la corrupción en el gobierno se refieren a los procesos a través de los cuales se manejan o aplican las diversas políticas, programas y proyectos enfocados a realizar mejoras en el bienestar de los ciudadanos. Con frecuencia se hace referencia acerca de los programas que son implementados de manera inapropiada, en el sentido que a menudo los recursos no llegan a la población que más los necesita. Se percibe que existen muchas formas o prácticas que se utilizan para que los funcionarios se puedan beneficiar de las inversiones que se realizan en la implementación de los diferentes programas o proyectos. Las formas que se mencionaron a través de las cuales se cometen actos de corrupción de parte de los funcionarios son las siguientes: durante la ejecución de obras de infraestructura; por el poder que tienen, incurren en actos de nepotismo y amiguismo; utilizan programas asistenciales o de combate a la pobreza con fines clientelares o partidistas; desvían presupuestos destinados a áreas pobres para ser invertido en áreas más ricas; cuando se compran insumos para la institución hay corrupción y complicidad con los proveedores.

En las siguientes expresiones podemos apreciar algunas de las opiniones de los entrevistados sobre actos de corrupción.

“Mi esposa se fue a inscribir al programa Oportunidades cuando estaba el otro presidente del PAN, le negaron la beca porque somos de hueso colorado del PRI” (ciudadano).

“El PRI robaba pero sí atendía al campo, pero hoy el campo está abandonado” (ciudadano).

“El problema es que, por ejemplo, si soy director de un hospital, si me llevo aires acondicionados el que me sigue se lleva batas clínicas, y el cirujano se lleva el instrumental, y el afanador se lleva los trapeadores, las jergas, el “*pinol*” y todo lo demás. ¿Qué pasa con el hospital?: que encontramos que no hay materiales para hacer la cirugía, pero nadie puede llamar la atención a nadie porque todos están en la cadena de corrupción” (funcionario municipal).

“Yo siento que las políticas, como las de oportunidades, están hechas para que la gente sobreviva o sea no te resuelve el problema. Es como querer curar el cáncer con aspirina, nunca lo vas a curar. Pero, tu culpa como responsable ante la persona que tiene cáncer, como que la diluyes, hice todo lo posible y traté de salvarle la vida pero a final de cuentas no pude” (funcionario municipal).

Cuando el funcionario dio la respuesta anterior, con el fin de obtener una afirmación o negación, le interrumpimos y expresamos lo siguiente: *Pero de antemano se sabe que, no se va a salvar la vida de esa persona*, la respuesta fue:

“Claro hay perversidad allá. Yo estoy de acuerdo en un momento dado que sea una etapa para lograr estados superiores de vida, pero en este momento esto me va a dar paz social pero ¿Cuánto tiempo me va a durar? ¿Tal vez 5, 10, 15 años?, es cierto que necesito que haya paz social, para armar políticas públicas que permitan el desarrollo de la sociedad. Lo que pasa es que estas políticas públicas ya tienen tiempo. Pero no se ha implementado algo que permita ese desarrollo, y no seguir dando a la gente un paliativo para que se mantenga tranquila, esto es parte de la historia de este país. O sea, el programa Oportunidades, no es una oportunidad para la familia, la única oportunidad que tiene es la oportunidad de sobrevivir en la miseria, no es una solución a ningún problema de la sociedad en México”

En el caso del gobierno municipal, se mencionó que un acto de corrupción se da en la manera que se contrata a los empleados, ya que se indicó que muchas personas en la nómina del ayuntamiento, cobran sin realizar un trabajo.

“En el nivel municipal, se incluyen en la nómina a gente que no hace nada pero por el hecho de mantenerse en el poder, les pagan un salario por no hacer nada. Claro esto es también en otros niveles. Claro seguramente también pasa en otros niveles de gobierno pero en donde tengo mayor conocimiento y vivencias más presentes es a nivel municipal” (ciudadano).

*e). La corrupción en la policía municipal.* Una de las manifestaciones de corrupción que fue más comentada por los entrevistados es la corrupción que existe en la policía municipal; las siguientes expresiones dan cuenta de la percepción que la gente tiene hacia los elementos encargados de la seguridad, entre las expresiones más comunes se pueden destacar las siguientes:

“Las autoridades permiten que las cantinas estén abiertas fuera de los horarios permitidos” (ciudadano).

“Las autoridades se hacen de la vista gorda” (ciudadano).

Los entrevistados afirmaron que la policía municipal incurre frecuentemente en actos de corrupción, ya que despoja de su dinero a quienes de encuentran ebrios, se comportan de manera prepotente y abusan de su poder:

“Acá en Motul, cuando la policía te ve que estás cayéndote de ebriedad, te llevan y te quitan todo el dinero, y si te quejas te dicen o te caes o te encerramos otra vez. Además te tratan con insultos, no tienen ni un poco de educación, ni academia”. (ciudadano).

“Cuando una persona está tomada y lo recoge la policía, le quitan su dinero. A mi hijo lo agarraron en la calle cuando salió de la cantina, tenía 300 pesos, cuando lo dejaron libre sólo le entregaron 20 pesos” (ciudadano).

“Aquí en Motul hay mucha corrupción existen muchas cantinas, aunque existan quejas abren fuera de horario. Aquí se da mucho con la policía eso de las mordidas, es la parte más corrupta del municipio” (ciudadano).

“Como abogado he asistido a varios casos de personas que han necesitado de mis servicios, ellos señalan que cuando son detenidos entran con dinero y cuando salen no se les devuelve su dinero o que les cobran una determinada cantidad por concepto de multa y que a veces no les dan su recibo. A veces para poder llegar a un acuerdo, tienen que pagar una cantidad para que no pase a más. Pero dejo en claro que no ha sido comprobado, eso es lo que dice la gente y las pruebas que me han dado los clientes no son suficientes para comprobarlo” (ciudadano).

*f). Corrupción en los partidos políticos.* La respuesta generalizada (incluso de personas militantes) fue que los partidos políticos son las instituciones más corruptas en la sociedad. Esto coincide con las respuestas sobre la confianza, debido a que la gente respondió que en la institución que más desconfían es en los partidos políticos. Los partidos políticos, expresó un entrevistado, “son signo de corrupción”. La percepción que se tiene es que los políticos que militan en cada partido lo hacen con el objeto de

enriquecerse y ganar poder. No existe ningún partido y ningún político que esté realmente comprometido para luchar por los intereses de los más desposeídos; aunque en el discurso se diga mucho a favor de los más pobres, en la práctica no se concreta nada y se sigue trabajando a favor de los más ricos y poderosos. Agregaron que, finalmente, muchos políticos que pensaron en el pueblo se dan cuenta que sí quieren hacer carrera, tienen que alinearse a los intereses de su partido y no a los intereses del pueblo, y, por tanto, tienen que renunciar a sus aspiraciones iniciales.

En las siguientes expresiones destacamos la percepción de algunos ciudadanos respecto a la corrupción y el papel que han jugado los partidos políticos:

“Los partidos políticos son la fuente de la corrupción total, porque no permiten al gobernante trabajar adecuadamente. Cualquier persona que aspire a ocupar un cargo político tiene la necesidad de favores de grupos políticos, dentro del mismo partido. Por ejemplo, el gran chiste del PRI es que en el momento de acordar, aunque están “*peleados a muerte*”, se unen para ganar la elección, pero cuando llega el gobernante, entonces tiene que darse la cuota que corresponda a cada grupo político en alianza, de tal manera que, el primer año es ingobernable, por tantos compromisos políticos. Aunque algunos empleados estén trabajando mal, para sacarlos, primero tiene que haber un convenio con su grupo político. Si el presidente toma la decisión de sacarlo, sabe que tendrá problemas políticos y por eso mejor se dejan las cosas como están” (funcionario municipal).

Finalmente destacamos que, además de que los entrevistados se refirieron a los altos niveles de corrupción que existen en el gobierno y en los partidos políticos, señalaron que los sindicatos son también parte de la maquinaria con la que se ha retroalimentado y sostenido el sistema político mexicano. Expresaron que el gobierno sabe cuál es la estrategia para mejorar las condiciones en el país, pero los gobernantes de turno no se atreven a acabar con tres enormes y poderosos sindicatos, que impiden iniciativas profundas para transformar el país. Estos son los sindicatos de PEMEX<sup>39</sup>, de la CFE<sup>40</sup> y de la SEP<sup>41</sup>. Un entrevistado expresó que “los sindicatos son peores que los partidos políticos, corruptos y sucios”.

g). *Corrupción en las organizaciones no gubernamentales.* Además de preguntar sobre los niveles de corrupción en los diferentes ámbitos del gobierno, exploramos la

---

<sup>39</sup> Petróleos Mexicanos (PEMEX).

<sup>40</sup> Comisión Federal de Electricidad (CFE).

percepción que se tiene respecto al nivel de corrupción en las organizaciones no gubernamentales. Encontramos que, en general, se tiene la idea de que tanto en la Iglesia como en las ONG no hay o se da un nivel mínimo de corrupción.

“Yo creo que la gente confía más en las asociaciones civiles que en los propios gobiernos: aquí en Motul nunca hemos escuchado un escándalo de una asociación civil” (ciudadano).

“La corrupción en las ONG es de menor grado. Aunque hay organizaciones que se forman con fines no lucrativos, terminan haciendo todo lo contrario, pero sí es menor grado comparado con el gobierno” (trabajador de ONG).

Los anteriores párrafos muestran las percepciones que la gente tiene respecto a la corrupción en las ONG, dejando en claro que en estas organizaciones aún existe mayor confianza. Además, se mencionó que en el contexto municipal no se conocen casos de corrupción de parte de alguna de las ONG.

*h. Efectos de la corrupción en la sociedad.* Se percibieron cuatro efectos: deterioro de la confianza, dificultad para el desarrollo, menoscabo de la paz social y generación de más pobreza.

*1. Deteriora de la confianza.* El deterioro de la confianza como un efecto de la corrupción, fue expresado en base a la memoria histórica de las experiencias que los entrevistados han vivido en sus relaciones con los demás ciudadanos, con los políticos de diversos partidos y los funcionarios públicos de deferentes ámbitos del gobierno. En esas relaciones expresaron que han experimentado actos de corrupción que, finalmente, funcionan como una barrera para el desarrollo de relaciones más cooperativas entre los diferentes actores que conviven en el municipio, razón por la que la confianza está seriamente deteriorada. Por ejemplo, muchos ciudadanos ya no creen ni en sus representantes más cercanos, porque han vivido malas experiencias con ellos.

“El jefe de manzana recibió pollos e injertos para la colonia y no los repartió” (ciudadano).

---

<sup>41</sup> Secretaría de Educación Pública. (SEP).



“Hubo un caso en Tanyá en donde había un programa por el que se daban cerdos y se regalaban dos bultos de alimentos, pero la señora encargada del programa no regalaba dos bultos, sino que sólo daba uno y ella se quedaba con el otro. Pues esta es una forma de corrupción” (ciudadano).

2. *Impide el desarrollo.* Al abordar este asunto, hacemos referencia que la corrupción impide el desarrollo en todas sus dimensiones: en el nivel individual, en las familias, en las comunidades, y en el avance del nivel de vida de los ciudadanos en su conjunto. Todo esto viene ocasionado por la falta de inversiones en educación, salud, vivienda, infraestructura productiva, de comunicaciones, etc. En este sentido, identificamos que *la corrupción impide el desarrollo*, porque muchos de los recursos del erario público son sustraídos por los políticos y funcionarios, quienes hacen grandes fortunas, situación por la que no llegan a realizarse muchas obras o inversiones en los aspectos ya señalados. Esto trae como consecuencia que muchos ciudadanos se queden sin escuelas, sin clínicas de salud, sin una vivienda digna, sin carreteras, sin inversiones en el campo, por mencionar algunos ejemplos. En esas condiciones es difícil imaginar que en un municipio pueda generarse un desarrollo sostenido ya que, además de lo anterior, el deterioro de la confianza retrae el asociacionismo, la organización, la participación y la posibilidad de emprender proyectos colectivos de desarrollo.

3. *Menoscaba la paz social.* Uno de los efectos de la corrupción en la administración es que, al no invertirse los recursos necesarios para afrontar el problema de las bandas de jóvenes que no están integrados en la sociedad, se deteriora la paz social. Esta situación es un nuevo fenómeno que ha aparecido en los últimos tiempos en el contexto municipal, representando un problema que preocupa a muchos ciudadanos. Además, se señaló que en muchos casos el gobierno tiene conocimiento del problema, pero no actúa, porque no quiere enfrentarse a un problema que les puede generar situaciones difíciles y prefieren hacer sólo algunas acciones para remediarlo momentáneamente. La paz social se ve deteriorada porque un ambiente de inseguridad social causa preocupación entre los ciudadanos, un gran deterioro de las relaciones de convivencia entre ellos y, por tanto, un deterioro en la confianza.

4. *Genera pobreza.* La corrupción es otro factor causal de la pobreza que se vive en los pueblos marginados, porque no llegan muchos recursos que pueden ser de gran

utilidad para mejorar la producción y la productividad en el campo. A causa de la corrupción, no se desarrollan nuevas iniciativas que atiendan a las familias más pobres y generen suficientes ingresos para tener un nivel de vida más decente. Esto trae como consecuencia que las personas tengan que buscar la forma de obtener ingresos utilizando el “ingenio” ya sea para robar, para vender de forma ambulante o inventando nuevos empleos como limpia parabrisas, “estacionador” de autos, intermediario de trámites en las dependencias de gobierno, etc. Ante la falta de empleos formales y estables, muchas personas buscan cómo sobrevivir mediante actividades en la economía informal. Por otro lado, las personas que trabajan en el sector agropecuario expresan que, en la actualidad, han disminuido los apoyos al campo debido a que no hay la inversión suficiente para reactivarlo y aumentar la producción, de forma que puedan generar ingresos para vivir mejor. Perciben que muchos apoyos no llegan porque hay mucha corrupción, situación que trae como consecuencia que no se supere la pobreza.

### **3.4.3.2. Machismo e inequidad de género**

Según el diccionario SM de la lengua española, define al machismo como *La actitud o tendencia discriminatoria que considera al hombre superior a la mujer*. Esta discriminación se manifiesta en las inequidades que existen en las relaciones de género entre hombres y mujeres. La inequidad de género ocasiona que las mujeres tengan serias limitaciones en libertades fundamentales, como la libertad de expresión, así como en el acceso a la educación, alimentación, salud, empleo digno, etc. Por esta razón, analizamos el machismo y la inequidad de género como una manifestación de capital social negativo. Por el contrario, la equidad de género en cualquier sociedad es un importante factor que facilita el acceso a las libertades fundamentales de todas las personas.

De acuerdo a López (2004:4,5), la inequidad se refiere a situaciones en las que los grupos sociales establecen relaciones desiguales y se apropian de manera desigual de recursos y satisfactores. La autora agrega que, cuando se habla de inequidad, se hace referencia a diferencias que se consideran injustas y evitables, si bien cada sociedad y cada grupo social construyen históricamente su concepto de lo inaceptable, lo injusto y

lo evitable. Este concepto es confirmado por Murguialday y Maoño (2000:275) quienes señalan efectivamente que la equidad de género se refiere a la igualdad de resultados, o sea, el logro de metas iguales para hombres y mujeres.

Presentamos a continuación los resultados de las encuestas en este terreno en el siguiente orden: a) cómo perciben la inequidad de género; b) machismo e inequidad en la familia; c) inequidad de género en el trabajo; d) inequidad en los cargos públicos y; f) políticas para promover la equidad de género

*a). Cómo perciben la inequidad de género.* El 58,3% opina que sí existe equidad, el 31,7% opina que no existe, y el 10% expresó que en algunas ocasiones sí existe pero que en otras no. En general, los entrevistados perciben que la equidad entre hombres y mujeres, a pesar de que no es la óptima, ha mejorado en los últimos tiempos. Para ello, los entrevistados recurrieron con frecuencia a la memoria histórica, con el objeto de describir la situación que vivía la mujer anteriormente, y enfatizaron que en la actualidad la mujer está jugando un rol más activo en la sociedad. Indicaron que, actualmente, existen más espacios y acceso a cargos públicos, al trabajo y a la educación. Aunque se acepta que la condición no es la óptima, porque aún existe rezago en diferentes espacios donde se desenvuelve la mujer, se reconoce la necesidad de continuar trabajando para disminuir las inequidades aún presentes.

Acudiendo a la consideración anterior, se deduce que la igualdad o desigualdad no se refleja de manera uniforme en la sociedad motuleña, sino que varía según los ámbitos en los que se desenvuelva la mujer, tales como la familia, el trabajo, los cargos públicos, la participación ciudadana y la escuela. Esto resulta interesante, en el sentido que puede servir de guía para la implementación de acciones tendentes a mejorar la situación de equidad entre hombres y mujeres, y actuar con mayor énfasis en aquellos ámbitos donde se sigan presentando las mayores inequidades de género.

*b). Machismo e inequidad en la familia.* Se destacó que uno de los principales problemas de inequidad es el machismo, como fenómeno arraigado a la cultura y presente en el contexto municipal, en donde el hombre sigue siendo el que toma de decisiones en la familia y sobre la mujer. Algunos entrevistados señalaron que,

desafortunadamente, muchas mujeres asumen que su rol es obedecer y servir al marido. Se percibe que dentro de la familia es donde existe la mayor inequidad entre hombres y mujeres, por tanto, puede ser la principal barrera para que la mujer pueda desempeñar un rol más activo en la sociedad. Con frecuencia se indicó que es en este ámbito en donde la mujer es sometida a las decisiones del hombre, donde es maltratada física y psicológicamente, discriminada y en muchas ocasiones subyugada a cumplir un rol que culturalmente ha sido aceptado ancestralmente, el de servir al marido y a los hijos, lavar, planchar, limpiar la casa y cocinar.

También se señaló que tradicionalmente ha sido en el seno de las familias, principalmente en las de escasos recursos, donde se ha limitado el acceso a la educación de las mujeres, dando preferencia a que estudien los niños. No obstante, se subrayó que esta situación es cada vez menos persistente y que las mujeres tienen más acceso a la educación que antes. Otra de las manifestaciones de inequidad que se señaló es la desigualdad en la responsabilidad dentro del hogar, en el sentido que la mujer cumple con una doble labor debido a que cuando trabaja fuera, también deben cumplir con las labores propias del hogar. Se destacó, que esto no sucede con el hombre, quien después de terminar con su jornada laboral, en pocas ocasiones comparte el trabajo del hogar con su esposa y tiene mayor libertad para dedicar ese tiempo al ocio. Además, se señaló que con frecuencia el marido no permite que la mujer trabaje fuera del hogar, situación que fue identificada como una de las causas que limitan el desarrollo de la mujer, especialmente de las mujeres casadas.

Todo lo anterior está muy ligado a la violencia intrafamiliar, la cual se mencionó como otra limitación para el desarrollo de la mujer. Aunque tal violencia se percibe como un problema preocupante, al mismo tiempo una gran parte de la sociedad la ve como un fenómeno propio del contexto social y cultural, siendo esta una de las principales razones del porqué esta situación no trasciende y no se implementan iniciativas que atiendan este problema. Aunque el municipio no cuenta con datos estadísticos, nos informó —a través del DIF y del juzgado de paz del ayuntamiento— que en el 2004 se atendieron 200 consultas por violencia intrafamiliar. Sin embargo, existen datos oficiales en el ámbito estatal (INEGI, 2004a) sobre la dinámica de las relaciones en los hogares de Yucatán. Se destaca que en Yucatán el 37,2% de las

mujeres ha vivido cuando menos un incidente de violencia intrafamiliar, no existiendo diferencia entre la zona urbana y rural. Los entrevistados perciben que la situación de violencia familiar está determinada principalmente por tres causas: alcoholismo, cultura de sumisión de la mujer hacia el hombre y situación económica precaria.

*c). Inequidad de género en el trabajo.* Sobre la inequidad de género en el campo laboral, se percibe que aunque este es uno de los espacios donde se ha avanzado más, aún existen manifestaciones de desigualdad entre hombres y mujeres respecto de los puestos de trabajo y el salario que perciben. Algunas mujeres expresaron que por el hecho de ser mujeres se les paga menos que a los hombres que realizan el mismo trabajo y se les relega a los puestos inferiores. Sin embargo, otras mujeres expresaron que no se sienten discriminadas y citaron como ejemplo la maquiladora, donde señalan que más del 50% de las personas que laboran en esta empresa son mujeres y se les paga lo mismo.

*d). Inequidad en los cargos públicos.* Este espacio es significativo de los avances habidos en los roles sociales de la mujer. Muchos entrevistados se refirieron a la situación que vivía la mujer hace dos o tres décadas y la compararon con la situación actual de la mujer. Señalaron que últimamente, la mujer ha ganado mucho terreno en la participación política y destacan que ha habido una mujer gobernadora, dos mujeres alcaldesas de Motul y también algunas diputadas. Otras personas señalaron que, si se compara con el rol que el hombre sigue jugando en la política y en los cargos públicos, la mujer sigue estando relegada.

*f). Políticas para promover la equidad de género.* Constatamos que existen muy pocas iniciativas de parte de los gobiernos federal y estatal para promover la equidad de género. Sin embargo, existe el programa *Oportunidades* (del gobierno federal) que tiene como objetivo el combate a la pobreza y, entre sus acciones, trata de promover la equidad de género mediante la concesión de becas<sup>42</sup> de mayor monto económico a las niñas que asisten a la escuela. Por su parte, el gobierno del Estado ha realizado algunas

---

<sup>42</sup> Esta iniciativa se fundamenta en que tradicionalmente se ha dado más importancia a la preparación académica del hombre, en tanto que la mujer quedaba relegada a las labores de la casa. El otorgamiento de las becas ha contribuido a que las familias más pobres envíen a las niñas a la escuela.

actividades muy aisladas a través del Instituto para la Equidad de Género de Yucatán (IEGEY).

El gobierno municipal desarrolla algunas actividades permanentes de atención al problema de inequidad de género, que proporciona a través del Programa para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Municipal) y el juzgado de paz. Sin embargo, las acciones son insuficientes y no están bien estructuradas para dar atención a los problemas presentes en el municipio, motivo por el cual se requiere un programa mejor planificado con una visión de largo plazo y, además, se hace necesario establecer una adecuada coordinación con otros ámbitos del gobierno estatal y federal.

Una de las principales limitaciones que observamos respecto a la falta de atención los problemas de inequidad de género, y especialmente de la violencia familiar, es que este problema no trasciende en la sociedad porque se asume como parte de su cultura, como algo normal. Esta percepción dificulta el surgimiento de iniciativas que atiendan esta situación de manera integral y permanente.

### **3.5. Respeto a sí mismo**

En este apartado abordamos la quinta categoría del desarrollo humano que señala el PNUD como el *respeto a sí mismo*. Adam Smith también se refirió a este concepto, señalándolo como *la capacidad de interactuar con otros sin sentirse avergonzado de aparecer en público*. Al mismo tiempo, esta categoría cobra importancia si además recurrimos al modelo conceptual sobre la Seguridad Familiar del Sistema de Sustento donde se pone de relieve la importancia de disponer de tiempo para *participar en la comunidad y para la integración social*. Estos temas fueron abordados con mayor detalle en el marco teórico en los capítulos III, sección 4. *Segundo cambio de paradigma* y, en el capítulo IV, sección 1. *El concepto de desarrollo humano*.

A continuación, describimos las percepciones de las personas del municipio, con respecto a la idea que tienen de sí mismas, conformando así su conciencia de identidad y la relación de ésta con el respeto que guardan de sí mismos. La conciencia de identidad que abordamos aquí depende de la espacialidad y temporalidad de una cultura.

Es decir, la cultura maya en el tiempo presente, como le corresponde a este estudio de caso sobre Motul. Por consiguiente, el estudio estuvo enfocado a conocer las percepciones que los entrevistados tienen respecto a cómo se identifican y al arraigo que sienten por su cultura, así como a conocer las manifestaciones de desarraigo o desprecio hacia la cultura local.

### ***3.5.1. Percepciones relacionadas con la conciencia de identidad y cultura***

Iniciamos esta sección con la cita de Emile Durheim<sup>43</sup>, tomada de Beriain y Lanceros (1996).

Una sociedad no está constituida tan sólo por la masa de individuos que la componen, por el territorio que ocupan, por las cosas que utilizan, sino ante todo, por la idea que tiene sobre sí misma (p. 15).

De acuerdo a esta cita, tenemos que considerar que la idea que cada persona tiene sobre sí misma conforma su propia autoestima y a su vez determina su autoeficacia, su autonomía y su agencia personal. El aspecto que mayor influencia tiene sobre la conformación personal, son los códigos culturales que conforman la identidad de las personas. Por ejemplo, Beriain y Lanceros (1996:13) señalan que en las sociedades primitivas la identidad colectiva [y por supuesto individual] se funda y se construye en torno al lugar de nacimiento, a la lengua, al linaje y al estilo de vida, y estos aspectos forjan la idea que una persona tiene sobre quién es.

Esta situación está perfectamente reflejada en la identidad colectiva e individual de la sociedad motuleña, conformada por los elementos propios de la cultura maya local. No obstante, hay que reseñar importantes conflictos en torno a las percepciones que los nativos<sup>44</sup> y los mestizos<sup>45</sup> tienen sobre las diferentes manifestaciones de la cultura maya, conflictos que analizaremos desde dos puntos de vista: el de la estructura de clases sociales, y el de la discriminación hacia cada una de las características distintivas de la cultura maya.

---

<sup>43</sup> Durkheim, E. (1982). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid:Akal.

<sup>44</sup> Hacemos uso de este término para referirnos a las personas que pertenecen a la etnia maya y han nacido en el municipio o en el Estado de Yucatán.

<sup>45</sup> Referido a una persona que ha nacido de padres de grupos étnicos diferentes, especialmente si uno es blanco y el otro es de origen maya.

En la Tabla 33, presentamos un resumen de las percepciones de los entrevistados relacionadas con la estructura de clases sociales en el municipio, y en la Tabla 34 sintetizamos las percepciones sobre las distintas manifestaciones de discriminación hacia todo aquello que tenga que ver con la cultura maya.

Tabla 33. Criterios de la estructura de clases sociales en el municipio

Criterio	Clase social baja	Clase social media	Clase social alta
1. Linaje	Personas con ambos apellidos mayas.	Que el primer apellido sea español y el segundo maya.	Personas con apellidos españoles o de otro origen extranjero.
2. Economía	Sin recursos económicos.	Con recursos medios.	Con posición acomodada.
3. Zona geográfica donde vive	Viven en las colonias alejadas del centro de la ciudad o en las comunidades rurales.	Viven en la zona intermedia entre el centro y las colonias más alejadas.	Viven en el centro de la ciudad.
4. Grado de escolaridad	No saben leer ni escribir o tienen estudios muy básicos, como primaria o secundaria.	Realizaron estudios de nivel técnico.	Realizaron estudios universitarios o postgrado.
5. Empleo	No tiene empleo fijo, trabajan como jornaleros, son campesinos.	Tiene empleo fijo en alguna fábrica o negocio privado.	Es empleado de alguna institución pública, ocupa algún puesto político o tiene su propio negocio.

De acuerdo a la información concentrada en la tabla anterior, observamos que la estructura de clases sociales se percibe como una situación que está arraigada en la sociedad motuleña, que los criterios que establecen la clase social son al mismo tiempo criterios de discriminación. Esto se debe a que el principal criterio para ubicar a las personas en una determinada clase social es el linaje, pauta que proviene de la época de la conquista, en la que el indígena era la clase que servía a los extranjeros. Actualmente esto se mantiene, ya que persiste una marcada división entre las personas que tienen apellidos mayas y las que tienen apellido español o de otra nacionalidad, aunque también existe división entre los propios apellidos mayas. Por otro lado, al margen del linaje, cabe mencionar también los criterios del 2 al 4, de los que depende la condición actual de las personas y que cambian con el tiempo.



Tabla 34. Percepciones sobre las manifestaciones de discriminación de la identidad maya

Lo que se discrimina	Cómo se manifiesta
Desprecio a la lengua	No se valora en el sistema oficial de educación. Rechazo a la lengua por ser propia de los pobres, los ignorantes, los marginados, los inferiores, los atrasados, etc. Vergüenza de hablarlo.
Escaso valor que se le otorga al baile, a la música regional, a las fiestas tradicionales y al uso del vestido típico.	Preferencia por la música moderna frente a la regional. . Preferencia por el baile de moda frente a la jarana, el baile regional. Disminución del uso del hipil <sup>46</sup> .
Escaso valor a los alimentos nativos	Escaso aprecio a los frutos nativos en relación a frutos externos. Catalogados como alimentos de pobres Preferencia a alimentos como pizzas, hamburguesas y procesados, frente a los regionales.

En resumen, las manifestaciones que existen en el contexto municipal son muestra clara de que aún persiste una estructura de clases sociales, heredada del período colonial y fuertemente desigual, que explícitamente se manifiesta en la vida cotidiana. Así, la estructura de clases sociales determina la dinámica socioeconómica y política en el municipio, ya que cada clase social convive en círculos diferentes, tiene proyectos diferentes y capacidades distintas para influir en los programas y proyectos que el municipio requiere emprender. Finalmente, esas diferencias entre las clases sociales funcionan como barrera para lograr que las personas en desventaja social se integren y participen activa y decididamente en los programas que se ejecutan en su propio territorio. Por tanto, la situación en desventaja social y la escasa participación traen como consecuencia el escaso disfrute de las libertades fundamentales —por parte de los discriminados—, entre las que se puede citar la libertad de expresión, por lo cual no tienen la capacidad de interactuar con su comunidad o participar activamente en ella. En la siguiente tabla, resumimos algunas de las percepciones recogidas en las entrevistas y en relación a la estructuración social.

<sup>46</sup> El hipil es la prenda que usan las mujeres y es una de las principales características distintivas de la cultura maya. La prenda consiste en una pieza de tela de algodón en forma rectangular, adornada con un bordado de diferentes colores alrededor del escote y a la orilla del vestido. Las mujeres que utilizan a diario esta prenda comúnmente son identificadas como mestizas. Además de la prenda ya descrita, para los días de fiesta y eventos especiales, debajo del hipil se utiliza un fondo o fustán blanco que sobresale y también esta tejido con distintos y muy vistosos colores.

Tabla 35. Distintas expresiones relacionadas con la estructura de clases sociales

Relacionadas con el linaje	Con el resto de los criterios
“Las familias con apellidos españoles, cuidan mucho que sus hijos no se casen con personas de apellidos mayas”	“Yo soy de una clase y no alterno con la gente que tiene una buena posición porque ellos se mueven en un círculo donde mi capacidad económica no me permite moverme”.
“No es lo mismo que mi hija se case con Uitzil, Poot o Kú a que se case con Abimeri. Desafortunadamente se da mucho, todavía es un hecho real”.	“Aquí en Motul la gente del centro es la gente de una clase social privilegiada, la élite de la sociedad
“Dos amigas mías rechazaron a dos muchachos cuando se enteraron que tenían apellidos mayas”.	“Los nativos se sienten menos que el “catrín”...se autolimitan, no hay la confianza para acercarse a la gente que creen que son superiores a ellos”.
“El hecho de que una persona tenga apellido maya es motivo de discriminación”	“Cuando una muchacha de Motul se va a casar con alguien de alguna comisaría la gente le dice. ¿Te vas a casar con un guirito? <sup>47</sup> Se discrimina mucho, incluso la gente le dice: tienes que avanzar no retroceder.
“A las familias no les gusta que sus hijos se casen con personas que tienen apellidos feos. Un apellido feo es un apellido maya. Así nos lo han hecho ver desde chicos, posiblemente en la escuela y en la familia. Si tienes un apellido bonito perteneces a otra clase, pero si tienes apellido maya, no eres importante”.	
“No todos los apellidos mayas son iguales, hay de apellidos, a apellidos”.	

En estas percepciones podemos encontrar manifestaciones claras de baja autoestima entre muchas personas pobres y de origen maya, en el sentido que tienen una negativa valoración de sí mismas. Si hacemos uso de los conceptos abordados en el marco teórico, observamos que la autoestima es entendida como la confianza, valoración y respeto por uno mismo, en donde se incluye el sentimiento de una persona respecto a su propio valor. Al mismo tiempo, el respeto propio implica una confianza en la propia capacidad. Asimismo, la percepción que las personas tienen sobre sus capacidades (autoeficacia) para organizar y ejecutar sus acciones, así como para gestionar las situaciones, influyen sobre la motivación y la forma de actuar de las personas.

En este sentido, observamos que tanto la estructura de clases sociales como las distintas manifestaciones de discriminación hacia los rasgos de identidad maya, influyen fuertemente en la autoestima, la autoeficacia y la autonomía de muchas personas. Estos últimos atributos constituyen capacidades básicas para expresar individualmente y de

manera coherente los deseos y las aspiraciones de las personas, así como los intentos que realizan para llevarlos a la práctica.

De esta manera, en la comunidad de Motul existe una importante crisis de identidad, ya que muchos de sus miembros perciben que su identidad es dual y dispersa. Quienes perciben una doble identidad explican que, como mayas, conservan valores de su cultura, pero que a la vez han adoptado muchos elementos de lo moderno. Esta situación genera, por ejemplo, que muchos jóvenes y niños ya no hablen maya, aunque este fuera el idioma materno de sus padres o abuelos. Incluso los jóvenes que hablan maya expresan estar confundidos respecto a su identidad. Una entrevistada de 26 años nos dijo:

“Pienso que somos un 50% maya y un 50% modernos, no hay una identificación clara de decir yo soy maya. Hablo maya, pero mi forma de vestir no es maya y me relaciono más con el castellano, o cuando a la gente se le pregunta su identidad, siempre responden, soy yucateco, nunca dicen soy maya. Esto sucede porque la gente no es suficientemente valiente para decir soy maya, ¿y qué? Que me respeten como soy. A mucha gente le dicen indígena y se siente ofendidos, cuando no se sabe cuál es el concepto de ser indígena, lo desconocen”

Esta manifestación también es señalada por Güemez (s/f), quien menciona que para el yucateco común y corriente, "maya" es la lengua; y "mayas" son los indígenas prehispánicos que construyeron las zonas arqueológicas, pero no el grupo étnico. Es más, no existe una identificación de los campesinos mayas contemporáneos con las zonas arqueológicas; de hecho la mayoría de ellos ni las conocen. Las mismas mujeres "mayas" emplean la palabra "mestiza" —en el sentido yucateco de nombrar como "mestiza" lo maya— para referir a otras mujeres que usan hipil y no vestido, pero nunca dicen "Ella o él es maya”.

De acuerdo a las percepciones, encontramos que la identidad del pueblo motuleño presenta variaciones generacionales, en base a tres grupos de edad. La población mayor de 50 años posee una identidad fuerte, al conservar el idioma, vestido y tradiciones. En el grupo de edad de los 30 a los 50 años, la identidad está menos arraigada que en el primer grupo, ya que conservan menos aspectos distintivos de su cultura. En los

---

<sup>47</sup> Es una expresión que la gente utiliza para referirse a una persona que no ha estudiado, que es ignorante, y de bajo nivel social

menores de 30 años de edad, la identidad está aún más debilitada, ya que es la población que conserva menos rasgos distintivos de la cultura maya y es también el grupo que integra a su vida cotidiana más elementos nuevos de la cultura occidental. Es en este grupo en donde se da la mayor confusión respecto a su identidad. Sin embargo, a pesar de que son las generaciones de mayor edad quienes más conservan las características distintivas de la cultura maya, ellos también están contribuyendo a la pérdida de identidad, en el sentido que ya no están preocupados por transmitir esos conocimientos a las nuevas generaciones, por considerar que cada día tiene menor valor utilitario para sus hijos y nietos.

En efecto, las distintas manifestaciones de discriminación que sufren han hecho que muchas personas de origen maya se sientan avergonzadas e incómodas por su origen, razón por la que en ocasiones tratan de esconder sus raíces con el objeto de evitar posibles comentarios o burlas de parte de las personas con las que se relacionan. Sobre esta situación, se citaron varios ejemplos de jóvenes que se avergüenzan de sus padres, por el hecho de ser mayas. Las diferentes realidades descritas anteriormente son una muestra de la discriminación que muchas personas tienen que soportar a causa de sus apellidos. Esta situación ha traído como consecuencia que algunas personas hayan cambiado su apellido maya traduciendo el significado al castellano.

De esta forma, están rechazando y tratando de borrar su origen, por lo que es evidente que se avergüenzan de sí mismos y niegan su identidad. Esto puede confirmarse en lo que Rodríguez y Villaneda (2003) mencionan cuando se refieren al tema de la identidad de los mexicanos:

“No le otorgamos el mismo valor a nuestras varias raíces y más bien creemos que tenemos que tomar partido de alguna de las culturas que nos constituyeron y negar las otras; así lo que resulta es que rechazamos una parte de nosotros mismos” (p. 188).

Finalmente, queremos destacar la gran relevancia que el *respeto a sí mismo* tiene en el desarrollo de las capacidades de las personas, en la capacidad de interactuar con otros e integrarse activamente en los asuntos de su comunidad, así como en la ampliación de otras libertades fundamentales para alcanzar mayores capacidades de funcionamiento y de bienestar. Además, subrayamos que esta categoría del Desarrollo

Humano está siendo determinante en la dinámica sociocultural y política del municipio. Por tanto, también puede generar importantes cambios para un mejor equilibrio de las interrelaciones entre los ciudadanos.

### **3.6. Garantía de los derechos humanos**

En teoría, es en esta categoría del Desarrollo Humano donde se debería reflejar las políticas implementadas por el gobierno nacional, estatal y municipal. Si la población goza de los derechos humanos declarados por las leyes nacionales, se puede decir inequívocamente que existe un importante grado de desarrollo, lo que con certeza abarcará la seguridad alimentaria. Sin embargo, cuando la población vive en condiciones de pobreza, sin acceso a los satisfactores básicos como alimentación, salud, vivienda, educación, etc., esto es también un signo innegable de que muchos de los derechos humanos no están siendo cumplidos por parte de los gobiernos. En los siguientes párrafos podemos observar cuáles son los derechos constitucionales de los ciudadanos mexicanos y, posteriormente, presentamos en qué medida esos derechos están siendo cumplidos.

#### ***3.6.1. Derechos constitucionales de los ciudadanos***

En la siguiente sección abordamos las garantías individuales y los derechos ciudadanos que se establecen en las leyes mexicanas<sup>48</sup>. Los hemos agrupado en los siguientes tipos de derechos: civiles y políticos, económicos, sociales y de solidaridad.

*Derechos civiles.* En esta categoría se establece que todos los ciudadanos mexicanos tienen derecho a:

- La nacionalidad y la libertad personal, en el sentido que está prohibida la esclavitud.
- Gozar del derecho de libertad de expresión de sus ideas, ya sea verbal o escrita, así como de libertad de culto.

---

<sup>48</sup> Los derechos que todo ciudadano mexicano debe gozar se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1 al 7, 9, 11, 14, 20 al 24, 27, 30, 35, 37 y 123, y en la Constitución Política del Estado de Yucatán, en sus artículos 1, 2, 86 y 88.

- La libertad de movilidad para trabajar o residir en cualquier parte de la nación.
- La libertad de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y tomar parte de los asuntos políticos del país.
- Contraer matrimonio, formar una familia y decidir libremente el número de hijos.
- La dignidad e integridad de las mujeres, así como la igualdad ante la ley del hombre y la mujer. Por tanto, ningún ciudadano debe ser objeto de discriminación<sup>49</sup> por ninguna causa.
- El derecho a la impartición de la justicia de acuerdo a las normas establecidas.
- Votar y ser votado en las elecciones populares.

*Derechos económicos.* En esta categoría se contemplan aquellos derechos que tienen como fin asegurar la situación económica de los ciudadanos. Por tanto se establece que todos los mexicanos tienen derecho a:

- La propiedad individual o colectiva.
- La libertad de ejercicio laboral, ya sea que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le resulte adecuado, siempre y cuando sea lícito.

*Derechos sociales.* En esta categoría se incluyen los derechos que están íntimamente relacionados con el bienestar de los ciudadanos. Por tanto, se establece que todos los mexicanos tienen derecho a:

- Recibir educación, por lo que el gobierno federal, estatal y municipal están obligados a impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, considerada como educación básica obligatoria.

---

<sup>49</sup> En el artículo 1 de la Constitución Política de la República Mexicana se establece lo siguiente: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

- Disfrutar de vivienda digna y decorosa.
- La satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, por parte de todos los niños y las niñas.
- Conocer y tener acceso a la información actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la Entidad<sup>50</sup>, así como a participar en las actividades destinadas a su conservación y mejoramiento.
- Un trabajo digno y socialmente útil, para lo cual el estado promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, procurando resolver el problema de la desocupación y reprimirá con sanciones la vagancia y la mendicidad.

*Derechos de los pueblos o de solidaridad.* En esta categoría están incluidos aquellos derechos de tipo colectivo en los que se establece que todos los pueblos tienen el derecho de:

- Vivir en un medio ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, adecuado para su desarrollo, que les permita una vida digna; y hacer un uso racional de los recursos naturales con que cuenta la Entidad, para alcanzar el desarrollo sostenido.
- Disfrutar los pueblos y las comunidades indígenas de la libre determinación y, en consecuencia, de la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

### ***3.6.2. El rol del municipio en la conquista de los derechos ciudadanos***

De acuerdo a los derechos humanos reconocidos constitucionalmente en México y resumidos en las páginas anteriores, hacemos un breve análisis de la situación que prevalece en el municipio en relación a su cumplimiento. Aunque no es fácil establecer

---

<sup>50</sup> Se refiere al Estado de Yucatán, donde también se incluye el municipio de Motul.

el grado de cumplimiento de cada uno de los derechos humanos que el estado está comprometido a cumplir, haremos algunos comentarios de acuerdo con lo observado en la información que presentamos en las distintas categorías<sup>51</sup> del desarrollo humano. En realidad, el cumplimiento de los derechos humanos, según observamos en el marco teórico, está respaldado en las teorías deontológicas que se sustentan en el deber como un acto de justicia. Sin embargo, en el contexto actual, la aplicación de los derechos mencionados es totalmente injusta, en la medida que sólo una parte de la población goza de prácticamente todos los derechos, pero una gran proporción de la población no puede disfrutar algunos de los derechos más elementales, como los civiles<sup>52</sup> y políticos<sup>53</sup>, o los derechos sociales.<sup>54</sup>

Aunque es claro que los tres ámbitos del gobierno tienen la obligación de cumplir con esos derechos, es difícil especificar dónde empieza y dónde termina la responsabilidad de cada gobierno, especialmente en el cumplimiento de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, respecto a los derechos sociales, es fácil identificar que en general la responsabilidad recae principalmente en los gobiernos estatal y federal, principalmente en lo que respecta a salud y educación que al mismo tiempo son dos de las libertades fundamentales que aún permanecen postergadas para la mitad de la población. Lo que está claro es que los tres ámbitos de gobierno tienen la obligación de cumplir a través del establecimiento de las instituciones y las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de todos los ciudadanos y vigilar por el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. No obstante, en la práctica esto queda determinado principalmente por factores políticos y económicos.

---

<sup>51</sup> No referimos a las cinco categorías que utilizamos para la presentación de los resultados de estudio en Motul, entre las que se encuentran: vida prolongada, acceso a la educación, disfrute de un nivel de vida decente, libertad política y respeto así mismo. Además, incluye la sección sobre seguridad alimentaria.

<sup>52</sup> Derecho a: la vida, la integridad física y moral, la libertad personal, la seguridad personal, la igualdad ante la ley, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión y de opinión, la libertad de movimiento o de libre tránsito, la justicia, una nacionalidad, contraer matrimonio y fundar una familia.

<sup>53</sup> Derecho a: participar en la dirección de asuntos políticos, elegir y ser elegido a cargos públicos, formar un partido o afiliarse a alguno, participar en elecciones democráticas.

<sup>54</sup> Derecho a: la alimentación, el trabajo (a un salario justo y equitativo, al descanso, a sindicalizarse, a la huelga), la seguridad social, la salud, la vivienda y la educación.



Respecto al rol del gobierno municipal en la conquista de los derechos ciudadanos, podemos observar que es en el municipio donde permanentemente se cumplen los derechos civiles y políticos, ya que los ciudadanos gozan de estos derechos principalmente en el contexto municipal por ser en donde viven, conviven y se desarrollan. Además, el municipio tiene las capacidades legales para gestionar algunos de los derechos sociales que están principalmente a cargo del gobierno estatal y nacional, como los son: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social. En el caso del municipio de Motul, señalamos que en general los derechos humanos son gozados por una parte de la población, pero algunos derechos aún permanecen postergados para la población más pobre, entre ellos la libertad de expresión y de opinión, la justicia, la salud, la alimentación, la vivienda, la seguridad social y la seguridad económica.

Las funciones que legalmente le han sido otorgadas al municipio son una de sus principales capacidades, situación que le coloca en la posibilidad de poder promover aquellos derechos que aún permanecen postergados para los más pobres. Uno de los caminos más importantes para lograrlo es la adecuada planeación y la concertación con todos los actores que les permita construir un Plan de Desarrollo Municipal de largo plazo, en el cual los principales actores sean los ciudadanos. También observamos que existen amenazas que con facilidad pueden desviar al gobierno municipal del camino anterior, ya que existen intereses políticos y económicos por mantener la situación actual de postergación de derechos.

#### **4. SEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR (SAF) Y POBREZA**

Como expusimos en el Capítulo 1 en el esquema conceptual analítico de las capacidades y limitaciones del municipio, la seguridad alimentaria y el desarrollo humano son dos conceptos cercanos y que tienen varios puntos de unión, aunque hayan sido presentados de manera paralela. Por tanto, la SAF podría perfectamente incluirse en las distintas dimensiones del desarrollo humano. Sin embargo, por la relevancia que este concepto representa para nuestra investigación, la abordamos aquí en un apartado distinto. Comenzamos con la descripción de la seguridad del sistema de sustento de las familias más pobres de Motul.

#### **4.1. Seguridad del sistema de sustento y características de la alimentación**

En el marco teórico de la seguridad alimentaria, se define la seguridad del sistema de sustento como una condición previa para que las familias puedan alcanzar la seguridad alimentaria. Asimismo, la seguridad alimentaria es condición para lograr la seguridad nutricional, como indicador final del estado de nutrición individual. Ahora bien, el sistema de sustento está determinado por una gran diversidad de factores, entre los que podemos citar los siguientes: empleo, educación de los miembros de la familia, número de miembros de la familia, cantidad de miembros que trabajan, disponibilidad de vivienda, disponibilidad de instrumentos de producción, disponibilidad de tierra para el cultivo, disponibilidad de empleo, cantidad de ingresos y acceso a servicios de salud y educación, entre otros.

A continuación hacemos una descripción de las características del sistema de sustento de las familias más pobres de Motul que habitan en las comunidades rurales y en la zona urbana. En el medio rural una familia tiene en promedio 4,6 miembros, aunque existen familias de hasta 9 o 10 miembros. Generalmente los padres de familia han cursado algún grado de primaria, aunque con frecuencia algunos son analfabetos. Disponen de una vivienda propia, que con frecuencia es bastante precaria, con materiales de construcción como techo de cartón, paredes de mampostería y piso de cemento. Muchas viviendas no poseen cocina separada, no cuentan con baño, ni con habitaciones separadas. En general, las viviendas cuentan con energía eléctrica y en menos proporción con agua potable; un porcentaje muy escaso cuenta con refrigerador para la conservación de sus alimentos.

Con frecuencia el esposo no cuenta con un empleo permanente y la esposa se dedica a las labores del hogar, aunque hace algunos trabajos extras para generar algunos recursos económicos. En promedio, un campesino jornalero gana unos 500 pesos (43,85 USD) y la señora que trabaja lavando, planchando o limpiando casas, gana unos 200 pesos (17,54 USD). En total la familia en estas condiciones gana 700 pesos (61,39 USD) por semana, cantidad con la que tiene que sufragar todos sus gastos. Si

consideramos que una familia tiene en promedio de cinco miembros, dispondría de un promedio de 8,77 USD por día y de 1,75 USD por día por persona. Los entrevistados admitieron que con esa cantidad pasan dificultades, pero con eso tienen que vivir. En muchos casos las familias disponen de árboles frutales y algunas gallinas con las que complementan su dieta, mientras que en el caso de los cerdos los ven como un ahorro, ya que generalmente los venden.

La alimentación diaria de la familia consiste en: 3 a 4 kilos de tortillas, 1 kilo de frijol y unos 6 huevos. Dos veces a la semana compran un kilo de pollo o medio kilo de carne de res o un kilo de puerco con mucha grasa, y complementan su dieta con cebolla, tomate y chile. Con menos frecuencia incluyen otros productos como pan, sopa y arroz. Una estrategia de sobrevivencia es el pedir fiado en la tienda, pues en muchas ocasiones no disponen de dinero para comprar los alimentos del día, pagando al cabo de la semana. Los artículos que normalmente adquieren en la tienda son: alubias, pan, arroz, azúcar, aceite, galletas, sopas de pasta y huevos. Las familias más pobres, beneficiarias del programa de Oportunidades, del programa de desayunos escolares y del programa de leche subsidiada, complementan su alimentación con las ayudas alimentarias que reciben de estos programas.

La situación más difícil por la que atraviesan las familias es cuando alguno de sus miembros se enferma, pues al no contar con un servicio médico adecuado tienen que pagar consulta y comprar las medicinas, para lo que en muchas ocasiones tienen que vender, empeñar alguna joya u otros bienes, y, a veces, pedir préstamos. Pero esto último no es fácil, ya que no siempre hay quien les preste y, además, cuando hay personas que les prestan les cobran muy altos intereses. Hubo algunos entrevistados que señalaron las dificultades que afrontan cuando por enfermedad se tienen que endeudar, o cuando ven sufrir a un familiar y no pueden curarlo por no tener dinero. Un entrevistado señaló lo siguiente:

“Estamos totalmente desamparados, porque no tenemos ningún patrimonio, no tenemos seguro, no tenemos la esperanza de ser pensionados como antes con el banco agrario. Yo le digo a mi esposa que no es justo en las condiciones que estamos, nos liquidaron del henequén y ahora no tenemos nada, ni ninguna esperanza. Lo único que tenemos es IMSS Solidaridad. Cuando tenemos una enfermedad mayor nos turnan a Motul y luego a Izamal. Esa es la vida de nosotros” (ciudadano).

En general, podemos concluir que el sistema de sustento de las familias campesinas, está fuertemente determinado por el factor empleo, por el bajo salario, por las dificultades de atender los problemas de enfermedad, a lo que se le puede agregar la escasa disponibilidad de tecnología para la producción, la escasa disponibilidad de créditos, la falta de asistencia técnica y la falta de organización para la comercialización.

Por otro lado, existen las familias que viven tanto en las comunidades rurales como en la zona urbana, que disponen de empleo en la maquiladora. Su situación es mejor ya que cada semana disponen de un ingreso seguro. Por otro lado, estas familias disponen de servicio médico en la clínica del IMSS, en la que tienen acceso a servicio médico y medicinas, situación que les proporciona una mayor seguridad, ya que no tienen que destinar recursos para la salud.

Además, es importante señalar que como parte del sistema de sustento, las familias tanto de la zona de secano como de la irrigada reciben algunos apoyos de programas asistenciales, entre los que se encuentran los siguientes:

Es importante señalar que el gobierno federal ha implementado el programa Oportunidades y el subsidio de leche, y el gobierno estatal y municipal implementan el programa de desayunos escolares. Los datos obtenidos en ayuntamiento y en el DIF arrojan que se benefician a 2.500 familias de escasos recursos en el municipio, y aunque estos programas de ayudas alimentarias son importantes para aquellas familias que son beneficiarias, por sí solos no son suficientes para lograr que las familias mejoren sustancialmente la condición de inseguridad alimentaria en la que viven. Por lo tanto, se requieren esfuerzos coordinados del gobierno municipal con el estatal y el nacional, con el objeto de incidir en aquellos factores que tienen una influencia directa en el sistema de sustento como la producción, el empleo, la atención a la salud y la educación, por mencionar algunos.

En resumen, y acudiendo al marco teórico sobre el sistema de sustento, podemos mencionar que generalmente las estrategias familiares de afrontamiento están estrechamente relacionadas con el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentre cada

familia. De acuerdo con el concepto de sostenibilidad del sistema de sustento mencionado por Pérez de Armiño (1995:248), consiste en su capacidad de perdurar a lo largo del tiempo a pesar de las agresiones que sufra y de las tendencias adversas a largo plazo, en el caso de las familias de Motul, todas aquellas en las que sus miembros no disponen de un trabajo permanente, ni tienen los suficientes activos (titularidades), se encuentran generalmente en un alto grado de vulnerabilidad.

*Características de la alimentación y estado nutricional.* Existen muy pocos estudios sobre las condiciones de la alimentación y la nutrición, por tanto es difícil evaluar si las familias poseen una dieta adecuada. Sin embargo, el estudio de Maza, R. (2001) describe las características alimentarias en una comunidad de Motul y señala las razones y criterios a través de los cuales las familias definen un determinado patrón alimentario. Enfatiza que dichos patrones están determinados por el factor cognitivo, el de disponibilidad y el de accesibilidad. El primer factor está fuertemente ligado a la cultura de la región, que determina las preferencias de consumo, los alimentos que consume y las formas de utilizar los distintos ingredientes. El de disponibilidad está ligado a la presencia física de los alimentos en el mercado local y/o a la capacidad de producción de la familia. El factor de accesibilidad, está determinado principalmente por el nivel de ingreso que genera la familia, ya sea a través del empleo o de otras actividades que realicen sus miembros. Estos aspectos coinciden con los diferentes elementos considerados en el marco teórico en el capítulo III sobre seguridad alimentaria, sección 5.2.1. “El enfoque de la SA a través del derecho”, y especialmente con el esquema conceptual del sistema de sustento.

En el estudio realizado durante el trabajo de campo encontramos que la dieta de las familias es monótona, ya que la variedad de alimentos que consume diariamente se basa principalmente en los siguientes alimentos: tortilla, refrescos embotellados, carne con bastante grasa, azúcar, pan blanco, aceite, manteca, galletas, fritangas<sup>55</sup> y huevo. El consumo de frutas y verduras es escaso y la carne que se consume, particularmente la de cerdo, tiene la característica de tener bastante grasa, precisamente porque cuanto más grasa tenga la carne es más barata y, como consecuencia, más accesible. En conclusión,

---

<sup>55</sup> Se refiere a alimentos, generalmente a base maíz, que en su preparación se utiliza una gran cantidad de grasa, ya sea de aceite o manteca de cerdo.

se encontró que la mayor parte del consumo energético es aportado por los primeros seis alimentos mencionados, significando que para el caso de los niños la dieta es suficiente en energía, pero deficiente en proteína. Esta es una de las razones por las que existen problemas de desnutrición. Para el caso de los adultos, existe un alto consumo de calorías provenientes de grasa y carbohidratos, que les lleva a un estado de obesidad. El resultado es que en una misma familia, conviven niños desnutridos con padres que tienen obesidad y anemia.

El escaso acceso a una dieta adecuada puede ser confirmado con datos sobre el estado nutricional. Por ejemplo, las diferentes Encuestas Nacionales reflejan que el Estado de Yucatán tiene elevados índices de desnutrición, obesidad en edad adulta y anemia (Rivera *et al.* 2001 y Avila *et al.* 1998). De acuerdo a la información proporcionada por el IMSS (2004), de 986 niños estudiados menores de 4 años, el 80,22% se encontraba en un estado de nutrición normal, el 16,83% padecía desnutrición leve, el 2,53% presentaba desnutrición moderada y el 0,4% tenía desnutrición grave. Además, la desnutrición es también un factor importante que afecta a las mujeres embarazadas y en período de lactancia.

Por otro lado, en un estudio realizado por Lendecky (1999) en la zona henequenera, donde se incluyeron cuatro comunidades rurales de Motul, con una muestra de 930 personas mayores de 15 años y tomado como criterio el IMC<sup>56</sup>, se encontró lo siguiente: el 1,72% de la población era delgada, el 32,47% estaba en un rango normal de peso, el 16,34% presentaba sobrepeso y el 49,47% tenía algún grado de obesidad. La obesidad predominaba en las mujeres, con un 54,2%, mientras que en los hombres la obesidad era de un 42%. Los anteriores resultados coinciden con los hábitos alimentarios encontrados en la población, en la cual predomina una alimentación con alto contenido energético dado por los alimentos de bajo coste y de alta densidad energética.

Al igual que en el caso del acceso a otros servicios, las familias que viven en inseguridad alimentaria se encuentran localizadas principalmente en la periferia de la

---

<sup>56</sup> El Índice de Masa Corporal (IMC) se utilizó como indicador para identificar el estado de nutrición de la población estudiada, según la clasificación de la OMS (1995), en la que un IMC de 17 a 18,49 se considera delgadez; de 18,5 a 24,99, normal; de 25 a 27,49, sobrepeso; de 27,5 a 29,99, obesidad grado I ó leve; de 30 a 39,99 obesidad grado II ó moderada; y de 40 o más, obesidad grado III ó grave.

ciudad y en la zona rural. Tal inseguridad es producto de una combinación de factores en el contexto municipal, entre los que podemos mencionar los siguientes: escasa implementación de políticas encaminadas a mejorar la situación alimentaria y nutricional de las comunidades marginadas, bajo nivel de educación, inequidad de género intrafamiliar y falta de otros servicios básicos. En el Diario Oficial (2004) se afirma que en Yucatán, el problema de la desnutrición es un grave rezago de las administraciones anteriores, y no sólo es un padecimiento infantil que alcanza como promedio al 63% de los niños en el medio indígena, sino que se manifiesta en todos los grupos de edad como causa principal de defunción. Esta situación se debe no solamente a los malos hábitos alimentarios, sino también a los bajos ingresos familiares

Un factor que contribuye a las malas condiciones de alimentación y a la frecuencia de desnutrición infantil en el municipio, es la falta de una cultura de la conservación de los alimentos y aunque en diferentes épocas del año abundan diferentes frutas y hortalizas, no se tiene la costumbre de procesarlos para su conservación y consumirlos en épocas de escasez. Por tanto, es común que las distintas épocas en las que se producen cítricos u otros frutos regionales (ciricote, nance, guayaba, caimito, bonete, guaya, zaramullo, etc.), dichos frutos se caigan de maduros y se echen a perder sin que se lleguen a procesar. Por otro lado, tampoco existe la cultura de procesar la carne y son escasas las familias que, por ejemplo, procesan el cerdo para su consumo posterior. Aunado a lo anterior, en Motul (como fue observado en la Tabla 30), sólo el 44% de las familias cuentan con refrigerador para conservar sus alimentos.

Respecto a la inocuidad de los alimentos, no disponemos de datos específicos sobre las condiciones de higiene y manipulación de los alimentos; sin embargo, a través de la convivencia con las familias observamos que las condiciones higiénicas son malas, especialmente en los meses de mayor calor entre marzo y agosto, cuando abundan las moscas. Las familias no disponen de protección para evitar que éstas entren a la cocina y se posen sobre los alimentos. Por otro lado, las condiciones de inocuidad de los alimentos, así como su conservación y manipulación, se ven afectadas por el hecho de que aún el 15% de las familias no cuenta con agua entubada.

## 4.2. Condiciones de pobreza

Los datos estadísticos que presentamos anteriormente respecto al índice de desarrollo humano, la salud, la vivienda, la educación, el empleo, entre otras, proporcionan un panorama del estado de pobreza en el que se encuentran los habitantes del municipio. Aquí complementamos esa información con otras más específicas, tanto sobre la pobreza como sobre la inseguridad alimentaria y las políticas gubernamentales en esas materias, a partir tanto de datos estadísticos como de las propias percepciones de las personas entrevistadas. En este análisis se incluye, entre otras fuentes de información, las percepciones al respecto de la propia población local, expresadas en las encuestas realizadas.

### 4.2.1 Situación de la pobreza en el municipio

Aunque no disponemos de datos específicos de pobreza absoluta o relativa en Motul, las estadísticas que ya hemos anotado, muestran la situación de pobreza en la que viven las familias del municipio y que resumimos a continuación:

- El IDH de Motul 0,734 y es considerado como un IDH medio alto. Es un poco más bajo que en el Estado de Yucatán, pero ligeramente más alto que en el nivel nacional. Desde este criterio, Motul no se considera un municipio pobre. Por otro lado, cuando analizamos la situación de acuerdo al índice de marginación, Motul presenta un índice de  $-0,32121$ <sup>57</sup>, que equivale a un índice medio de marginación, encontrándose en el lugar 88 de los 106 municipios del Estado, lo cual significa que hay 87 municipios con más marginación que Motul y sólo 18 con menos. De acuerdo a esos indicadores, podríamos decir que Motul se ubica como un municipio donde la pobreza no representa un serio problema. Sin embargo, cuando analizamos otros datos relativos a la salud, la educación, la vivienda y el empleo, se constata que realmente existe un importante porcentaje de familias con signos claros de pobreza.

---

<sup>57</sup> El municipio con un mayor índice de marginación en el Estado es Tahdziú, con 1,69343, mientras que el municipio con un menor índice de marginación es Mérida, con 1,52955.



- En el campo de la salud, encontramos que el 51,4% de la población no tienen acceso a un adecuado servicio de salud.
- En el campo de la vivienda, el 51% de la misma está construida con materiales ligeros y en condiciones muy precarias. Además, el 40,7% son viviendas de un solo cuarto y apenas el 11% del total de las viviendas cuenta con cocina exclusiva, y el 66% no dispone de refrigerador para conservar sus alimentos. Por otra parte, respecto a los servicios, el 15% de las viviendas no tiene acceso a agua entubada y un alto porcentaje sigue usando leña o petróleo como combustible.
- En cuanto a la educación, el 14.6% de las personas son analfabetas; de éstas, el 38% (1.092) son hombres y el 62% (1.774) son mujeres, lo que nos indica el analfabetismo es mucho más alto en mujeres que en hombres. En cuanto al nivel académico alcanzado, observamos que el 15% de las personas terminó la primaria, el 14% completó la instrucción secundaria, el 11% terminó el bachillerato, sólo el 4% concluyó el grado de licenciatura y el 56% no completó ningún grado de escolaridad. El grado promedio de escolaridad alcanzado en el municipio es de 5,63 años estudiados, significando que, como promedio, los habitantes del municipio están cerca de alcanzar el nivel de primaria que corresponde a 6 años de estudios.
- En lo referente a la alimentación, aunque ya mencionamos las características, no disponemos de datos estadísticos sobre su estado entre los habitantes de Motul. Sin embargo, una indicación indirecta sobre el situación del acceso al alimento nos la ofrecen los datos sobre el empleo, según los cuales el 99,56% de la PEA se encuentra activa, si bien desafortunadamente el 64,37% (sector primario y secundario) de los trabajadores tienen muy bajos salarios, condición que no les permite obtener los satisfactores básicos, entre los cuales se encuentra la alimentación.

Es importante señalar que los datos anteriores evidencian que aproximadamente un 40% de las familias de Motul se encuentra en una situación de pobreza. Esta situación

se torna más difícil para las familias que habitan en las comunidades rurales y que tienen rasgos indígenas mayas, debido a que, con frecuencia son discriminados por los grupos de población en mejores condiciones económicas y con apellidos no mayas.

#### ***4.2.2. Percepción sobre la pobreza en el municipio***

Las respuestas son variadas, pues algunos perciben niveles de un 80% pobreza, otros de un 60% y otros señalan que un 30% de las personas viven en pobreza. Dichas percepciones están determinadas por los criterios que cada persona tiene para determinar el grado de pobreza. Encontramos que los principales criterios que la gente utilizó para identificar que una persona es pobre, son los siguientes: que viva en la zona rural o en las zonas periféricas de Motul, que sea campesino, que venda su fuerza de trabajo como jornalero, que trabaje en la maquiladora, que no sea derechohabiente de algún servicio de salud, que reciba apoyo de programas de asistencia social o que viva en una casa en malas condiciones. Estas características están presentes en una gran proporción de la población motuleña.

Los entrevistados percibieron, que en general, las condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria no han mejorado. Incluso hubo quienes opinaron que la gente vivía mejor hace 40 años, cuando el henequén era su principal fuente de ingresos, porque todos podían trabajar y comían mejor.

“La pobreza no ha disminuido. Desde que el kilo de carne de res cueste 50 pesos y el salario mínimo sea de 45 pesos, no se puede decir que la pobreza se ha abatido. Una persona que gana esta cantidad es muy pobre, porque vivir con 50 pesos diarios y si tiene dos hijos es imposible que alcance, nadie puede vivir bien en esas condiciones. Falta mucho para mejorar las condiciones en las que vive nuestro pueblo” (ciudadano).

“La situación no ha cambiado antes los pobres trabajaban cortando pencas de henequén, eran explotados por las haciendas, ahora sus hijos trabajan en la maquiladora” (ciudadano).

“Las maquiladoras son una forma moderna de explotación” (ciudadano).

En términos generales no advierten mejoras importantes en los últimos años, la situación es igual y algunos entrevistados indican que es peor; y aunque existen programas de asistencia social, tales como Oportunidades, desayunos escolares,

subsidio de leche, etcétera, éstos únicamente ayudan a paliar la situación, de modo que no han resuelto el problema de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Mucha gente permanece en inseguridad alimentaria, ya que no produce ni tiene los recursos suficientes para comprar los alimentos necesarios para una buena alimentación.

#### ***4.2.3. Percepciones sobre las acciones del gobierno<sup>58</sup> para acabar con la pobreza***

Sobre este aspecto encontramos respuestas que podemos clasificarlas en dos bloques: los que perciben que el gobierno no hace nada para disminuir la pobreza y la inseguridad alimentaria, y los que perciben que el gobierno sí está haciendo esfuerzos para eliminarlas, pero que se requieren mayores esfuerzos.

Los que perciben que el gobierno no hace nada para disminuir la pobreza y la inseguridad alimentaria argumentan lo siguiente:

- Se diseñan programas desde el escritorio, se crea un bonito discurso en el que se hace énfasis en el campesino, pero este es el que vive en peores condiciones.
- Los programas no llegan a quienes realmente deberían llegar, el dinero se queda en el camino, no se hacen las inversiones que se tenían que hacer en el campo como infraestructura productiva, educación, salud, etc. Se habla del desarrollo rural, pero sin embargo, las zonas rurales siguen siendo las más atrasadas.
- Los gobiernos no generan programas ajustados a las necesidades de los más pobres, ya que no consideran su participación respecto a la definición de los programas que se implementan.
- Una prueba de que el gobierno no está haciendo nada es la misma pobreza y la inseguridad alimentaria en la que viven muchas familias en el municipio, y aunque el programa Oportunidades beneficie a 2000 familias, no significa que la pobreza

---

<sup>58</sup> Cuando mencionamos al gobierno estamos haciendo referencia a los tres niveles: municipal, estatal y nacional. Cuando nos referimos a un nivel en especial agregamos al término gobierno el nivel al que nos estemos refiriendo.

disminuirá y que la familia se alimentará mejor; para que esto suceda se requieren esfuerzos adicionales coordinados con otros programas e instituciones.

- No existen buenas oportunidades de empleo, el gobierno no está trabajando para que esta situación mejore, ya que no ha diversificado la generación de ingresos, y se ha apoyado solo el sector secundario y específicamente la maquiladora.
- No se desarrollan programas permanentes que fortalezcan la cultura alimentaria y promuevan la utilización de los alimentos regionales disponibles en el municipio.
- El pueblo sigue sufriendo por los malos funcionarios y los problemas de corrupción.
- En todos los programas predominan los intereses políticos, no se generan programas adecuados para los más pobres, y se instrumentalizan para ejercer control. Aunque en el discurso esto se niegue, en la realidad se palpa que los funcionarios utilizan los programas oficiales para proselitismo político.
- Los programas están viciados en su operación, no se ejecutan como realmente debería ser, siendo esa una de las razones por la que no tienen efecto en la población.
- Se implementan programas, pero al mismo tiempo el gobierno pone obstáculos burocráticos que con frecuencia impiden su acceso a quienes están dirigidos.

Para terminar con esta parte, en las siguientes expresiones describimos una situación que para muchos ciudadanos pasa desapercibida o la ven como algo normal, pero a una parte de la sociedad le preocupa mucho, al entender que no es posible que el discurso político se siga quedando en el aire.

“El pobre es sólo bandera de todo el que quiere abanderarle, no ha habido un trabajo real para erradicar la pobreza. Hay lugares en donde la gente no tiene baño, no tiene agua, electricidad, servicios básicos, no tiene trabajo seguro, no tiene apoyo para producir en el campo. La gente aquí todavía siembra con el sembrador que sembraban los mayas, no tienen tecnología. Es un discurso, esto es algo que siempre se ha manejado porque los pobres han existido siempre. Yo creo que el gobierno no está haciendo nada que valga la pena para disminuir la pobreza. No sólo hay pobreza, sino miseria en gran parte de la población y esto es producto de la falta de preocupación... Si hablamos del campo, hablamos de miseria y los obreros sobreviven con un salario de explotación. Esto asegura que el hijo del

obrero va a ser obrero y el hijo del campesino va a ser campesino. Ahora los jóvenes se revelan y ya no quieren ser campesinos, se van de albañiles, pero entre una y otra cosa no hay mucha diferencia”. (funcionario municipal).

#### ***4.2.4. Percepciones sobre el ámbito de gobierno que hace más para combatir la pobreza***

El 27,6% de los entrevistados opinó que, en general, ningún nivel de gobierno está haciendo algo por la pobreza. El 72,4% restante estuvo repartido de la siguiente forma: el 46,2% de los entrevistados percibe que es el gobierno federal el que realiza más acciones para contrarrestar la pobreza y menciona como ejemplo el programa Oportunidades, los programas de Alianza para el campo y el subsidio de la leche. Todos estos programas dependen del gobierno nacional y del gobierno del Estado de Yucatán, y los entrevistados los identifican como programas de combate a la pobreza. El 26,2% opinó que el gobierno del Estado de Yucatán está haciendo más por la pobreza, principalmente porque está apoyando la construcción de casas a las familias que fueron afectadas por los huracanes. Finalmente, cuando se refirieron al gobierno municipal, nadie mencionó que este nivel esté haciendo más para disminuir la pobreza, pues consideraron que el gobierno municipal posee pocos recursos económicos y señalaron que el municipio lo único que puede hacer es agilizar las gestiones para que los programas estatales y federales lleguen a la gente.

#### ***4.2.5. Factores que impiden la disminución de la pobreza y la inseguridad alimentaria***

Cuando solicitamos a los entrevistados que identificaran cuales son los principales factores que están impidiendo que disminuya la pobreza y la inseguridad alimentaria, se dieron las siguientes respuestas:

- La corrupción es el principal factor.
- La mala administración y manejo que hace el gobierno de los recursos físicos, naturales, financieros, etc.

- Los efectos de la globalización, ya que la gente prefiere comprar productos extranjeros, por la gran penetración que tienen diversas transnacionales de sector de alimentos, ropa, calzado, artículos eléctricos, etc.
- La escasa educación alimentaria y de salud.
- La falta de empleo adecuado.
- La escasa organización de los productores y del gobierno para la comercialización de los productos, que es un serio problema ya que los intermediarios pagan a los productores a precios irrisorios.
- El paternalismo, que es una forma de evitar la participación comunitaria.
- La falta de tecnologías adecuadas, la falta de asistencia técnica y el crédito, que no permiten avanzar a los productores.
- El alcoholismo, la drogadicción y los problemas intrafamiliares, situaciones sociales que dificultan fuertemente la integración familiar.
- La falta de continuidad y de evaluación de los programas oficiales, que impide que se logren avances significativos en la disminución de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

#### ***4.2.6. La pobreza por apatía de los pobres***

Por último, es importante destacar que algunos entrevistados perciben que la pobreza y la inseguridad alimentaria no disminuyen porque los pobres no hacen nada para salir de la condición en que viven y, además, los estereotipan como gente floja y apática, debido a que consideran que no hacen nada por salir de la situación en la que viven. Las siguientes expresiones en la tabla 36 dan cuenta de lo anterior.

Tabla 36. Percepciones de algunos entrevistados respecto a los pobres

---

“Son flojos, no les gusta trabajar, por ejemplo podrían producir más alimentos en el patio de sus casas pero no lo hacen como antes” (ciudadano)

---

“Aquí hay miseria como en otras ciudades, pero aunque la gente sea medio floja, tienen que hacer algo para conseguir la comida” (ciudadano)

“Se emborrachan con frecuencia y son personas conformistas” (ciudadano)

“La resignación de nacer pobre y morir pobre, si se tiene esta mentalidad nada se puede superar” (ciudadano)

“La idiosincrasia de la gente, no quieren cambiar su forma de vida están acostumbrados a vivir así por más que uno vaya y les explique o les enseñe la forma que pueden mejorar. El campesino se va a las 5 de la mañana y a las 11 ya regresó, esa actitud le friega porque ya no dan un golpe más, y tienen sus tierras. Hay mucha pasividad, con lo que tengo me conformo. Si quieren superarse, les tiene que costar tanto físicamente como económicamente” (ciudadano)

“La gente vive en casa de paja, piso de tierra, viven muy mal, están acostumbrados y es un poco de apatía porque tienen los medios, pero les gusta vivir así” (ciudadano)

---

Las anteriores expresiones no son diferentes al señalamiento que realiza Castillo, (s/f) cuando cita al AGNM<sup>59</sup>, en referencia a los nativos de Yucatán del siglo XVIII.

Por naturaleza se inclinan a la ociosidad y abandono, que no tienen aliciente que les mueva a la ocupación; no les incita el dinero, ni las comodidades que proporciona a la vida humana; no les estimula el aumento de su casa en materias honrosas y de estimación; casi no usa el vestido preciso para cubrir su desnudez; no piensa en su futuro; todos sus bienes se hallan inventariados en la nada; y jamás pone diligencia alguna, ni aún en aquello que es necesario para su manutención y subsistencia. Sólo bajo coacción se podía hacer que el "indio" trabajara y obtuviera los beneficios para su moralización y bienestar material.

Esta última cita muestra que la idea y el estereotipo de los pobres, los indígenas, los campesinos, son ideas que persisten desde siglos atrás y que es difícil erradicar de la percepción que aún mucha gente tiene sobre los pobres. Esta situación es un serio problema en el sentido que una gran parte de la sociedad no confía en los más pobres y sigue teniendo actitudes, que aunque en una forma mucho más sutil se siguen pareciendo a la época colonial.

---

<sup>59</sup> Archivo General de la Nación de México, Subdelegados, vol. 35, exp. 8 fs. 48v.-49, 1790

## **5. EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO**

Además de analizar la situación del municipio dentro de la perspectiva del desarrollo humano y la seguridad alimentaria, realizamos a continuación un breve análisis de los efectos que sobre aquél está teniendo la globalización. En particular, se trata de apreciar el impacto que este proceso está teniendo sobre las capacidades y limitaciones del municipio de cara a promover la seguridad alimentaria familiar y el desarrollo humano local.

Preguntamos a los entrevistados si conocían el concepto de globalización así como si consideraban que la globalización afecta o beneficia al desarrollo del municipio. El 78% de los entrevistados contestó que no conoce qué es la globalización, algunos comentaron que han escuchado el término pero no entienden su significado. El 22% respondió afirmativamente y explicó su significado, en el que abordaron el libre comercio, las empresas transnacionales, el capitalismo, el consumismo, los recursos naturales y la cultura e identidad. A las personas que contestaron afirmativamente, les preguntamos si consideraban que la globalización beneficia o perjudica el desarrollo del municipio, a lo que expresaron que la globalización beneficia pero también perjudica.

### **5.1. La globalización beneficia el desarrollo del municipio**

Estas son las razones por las que los encuestados consideraron que la globalización beneficia el desarrollo del municipio:

- La llegada de las maquiladoras dieron empleo a miles de personas, que ahora tienen trabajo, un ingreso seguro y prestaciones sociales. Esta situación reactivó el comercio y fortaleció la economía del municipio. Por tanto la globalización ha traído un efecto positivo al municipio.
- Se dispone de Internet, de mayor información de tecnologías, oportunidades de negocios y mercados. Además, se posee mayor información sobre lo que pasa en el mundo, razón por la que ahora Motul no es un municipio aislado.



- La globalización ha traído mejores condiciones para implementar empresas productivas y de servicios, por las posibilidades de comercializar y exportar diversos productos.
- Beneficia a los comerciantes, ya que ha habido un aumento en sus ventas con la entrada de muchos productos extranjeros.

## **5.2. La globalización perjudica el desarrollo del municipio**

Las razones por las que consideraron que la globalización perjudica el desarrollo del municipio son las siguientes:

- La entrada de mercancía del extranjero es un serio problema, ya que llega mucha mercancía barata y con los productos locales no se puede competir.
- Afecta el patrón de consumo de la gente, porque vende la idea que entre más consumo mayor prosperidad.
- Influye en la pérdida de costumbres e identidad. Ahora muchos jóvenes visten como cholos<sup>60</sup>, y otros visten de negro. Estos jóvenes que cambian drásticamente sus costumbres se integran en grupos o pandillas, generando problemas sociales y de inseguridad. Además, la influencia del extranjero cambia los patrones de consumo, aparece un nuevo léxico y cambian las tradiciones y valores de la cultura local. Todo esto está influyendo para que los valores de la cultura maya se pierdan más rápido.
- El municipio aún no cuenta con los medios tecnológicos y económicos, ni con la infraestructura para ser competitivos.

Aunque la instalación de las maquiladoras fue citada como una de las ventajas de la globalización para Motul, también hubo quienes ven éstas como una gran desventaja, ya que expresan que es una forma distinta de explotar a las personas.

---

<sup>60</sup> Este término se utiliza para jóvenes que visten de manera distinta, generalmente con pantalones y camisa muy anchos. Además, en ocasionalmente pueden estar tatuados, usar aretes, llevar pelo largo y estar ligados a bandas callejeras.

- Con la globalización, el municipio ha servido de trampolín para que las grandes empresas instaladas generen riqueza para llevarla a su país, mientras que en el municipio se genera pobreza, ya que a la gente se le paga un salario muy bajo. Esto genera mayores injusticias porque se sustenta en una explotación a los más pobres; por ejemplo, si en la maquiladora hay 5.000 empleados, significa que hay 5.000 pobres.
- La maquiladora ha roto los espacios de convivencia familiar, porque los padres tienen que dedicar largas jornadas, situación que hace que no tengan tiempo para sus hijos, ocasionando problemas de desintegración familiar y pandillerismo. Por otra parte, reduce los espacios para la recreación familiar.
- Hay menos jóvenes que pueden participar en espacios religiosos, porque ahora siempre están ocupados.
- Se nota un mayor número de embarazos de madres solteras y más divorcios.
- El alcoholismo ha aumentado mucho, porque hay muchos más trabajadores de las maquiladoras que tienen dinero para beber. Esto se nota mucho en los fines de semana porque las cantinas están llenas.
- Las maquiladoras están generando nuevas enfermedades en el municipio, como enfermedades dermatológicas, respiratorias y pulmonares.
- Producen contaminación por los desechos de productos químicos que finalmente van al manto freático y afectan el medio ambiente.

De acuerdo con la opinión de los entrevistados sobre los aspectos negativos de la globalización en el municipio, estas opiniones coinciden con lo que Vázquez (2000:17) identifica sobre las dos estrategias para aumentar la productividad y la competitividad, como metas que deben orientar el proceso de cambio estructural de las economías locales. La primera se refiere a la estrategia de cambio radical que consiste en un conjunto de acciones, cuyo objetivo prioritario es el aumento de la competitividad —eficiencia/eficacia— del sistema productivo local, cualquiera que sea el coste en términos de empleo y de impacto ambiental. La segunda estrategia, se denomina de

pequeños pasos, y combina acciones que persiguen los objetivos de eficiencia y equidad a corto y largo plazo.

Para el caso del municipio de Motul, se puede encontrar que predominantemente su economía descansa en la primera estrategia, debido a la presencia de las maquiladoras, situación que pone en riesgo el futuro de miles de trabajadores por la movilidad de la Inversiones Extranjeras Directas (IEDs) y compromete el futuro medioambiental del territorio. Un importante inconveniente de esta estrategia de desarrollo, citado por Sepúlveda (2001:36) es la escasa construcción institucional, limitándose a la creación de empleo barato y poniendo a los trabajadores en una situación laboral muy precaria.

## **6. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA<sup>61</sup>) DEL MUNICIPIO**

A fin de sintetizar y de evaluar toda la información hasta aquí vista sobre Motul, de forma que nos sea útil de cara a elaborar las conclusiones de este capítulo y verificar las hipótesis de nuestro estudio, consideramos conveniente proceder a realizar a continuación un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) que presenta tal municipio en relación a la promoción de la seguridad alimentaria y del desarrollo humano local. Tal análisis se refiere al municipio en su conjunto, esto es, no sólo al gobierno municipal, sino al conjunto de actores y recursos propios del ámbito local.

El análisis FODA normalmente es utilizado como una herramienta para la planeación estratégica. Tiene como propósito disminuir las debilidades, incrementar las fortalezas, considerar y atender puntualmente las amenazas y aprovechar al máximo las oportunidades, todo ello con el fin de lograr los objetivos, en este caso del gobierno municipal. Cabe mencionar que en nuestra investigación no pretendemos llegar al

---

<sup>61</sup> La metodología FODA se emplea en la planificación estratégica para el desarrollo de planes y programas tendentes a mejorar el desempeño de las organizaciones públicas o privadas. El nombre FODA está compuesto por la primera letra de las siguientes palabras: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

proceso de planeación estratégica, pues el principal fin es responder a nuestros objetivos e hipótesis planteadas.

Las fortalezas y debilidades corresponden al ámbito interno, y las oportunidades y amenazas, como señala el IPN (2003:3), están generalmente presentes en el ámbito externo, y más relacionadas con la aplicación de las políticas sociales, económicas, comerciales, de mercado y de competencias.

Para determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que existen en el municipio de Motul hemos utilizado diferentes fuentes de información: diversos datos estadísticos, la información documental y cualitativa del trabajo de campo realizado, la información de la consulta ciudadana realizada en el 2004 por el ayuntamiento de Motul, así como la información relativa al marco legal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado de Yucatán y en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán.

### **6.1. Fortalezas y debilidades (factores internos)**

Las fortalezas y debilidades, como hemos dicho, se refieren a elementos o factores internos, en este caso propios del municipio —sin perjuicio de posibles influencias externas. Entre ellos podemos citar: la capacidad de gestión de las autoridades locales, los recursos internos del municipio como tierra, agua, infraestructura productiva y social, disponibilidad de recursos naturales, eficiencia del sistema administrativo, capital social, capital humano, etc. A continuación, en la Tabla 37 presentamos un resumen de las fortalezas y debilidades presentes en el municipio. Posteriormente hacemos una explicación detallada de cada una de estas características.

Tabla 37. Resumen de las fortalezas y debilidades del municipio de Motul

<b>Fortalezas</b>
1. Cercanía de la gente
2. Mayor conocimiento de la realidad social
3. Mejor conocimiento de su territorio
4. Disponibilidad de un potencial turístico derivado del patrimonio histórico y cultural.
5. Existencia de un mismo lenguaje, identidad y cultura
6. Presencia de una mayor confianza de la población en el gobierno municipal

Continuación tabla 37.

<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Disponibilidad de suficientes competencias legales y jurídicas</li> <li>8. Disponibilidad de recursos económicos seguros para inversión en obra social</li> <li>9. Suficiente infraestructura educativa</li> <li>10. Existencia de suficientes fuentes de empleo</li> <li>11. Disponibilidad de una importante extensión territorial sin explotar</li> <li>12. Fuerte presencia de instituciones</li> <li>13. Existencia de una base de familias con capacidad productiva</li> </ul>
<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Deficiencia en la infraestructura productiva y el nivel tecnológico</li> <li>2. Escasa coordinación interinstitucional</li> <li>3. Bajo nivel formativo en los funcionarios del ayuntamiento</li> <li>4. Bajo nivel formativo de la población</li> <li>5. Falta de un plan de desarrollo local de mediano y largo plazo</li> <li>6. Falta de un proyecto de protección del medio ambiente</li> <li>7. Escasa utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs)</li> <li>8. Mala coordinación de los programas de asistencia social</li> <li>9. Malas condiciones de la vivienda</li> <li>10. Falta de diversificación del empleo</li> <li>11. Crisis de identidad cultural en la población y falta de políticas que atiendan esta situación</li> <li>12. Inequidad de género</li> <li>13. Escasa rendición de cuentas de las autoridades</li> <li>14. Nula gestión para acceder a fondos de ayuda a la cooperación internacional</li> <li>15. Falta de pertenencia a organizaciones de gobiernos locales</li> <li>16. Intereses de grupos o sectores que afectan el desarrollo del municipio</li> <li>17. Deficiente mantenimiento de la infraestructura social</li> <li>18. Falta de programas de capacitación a personas en edad productiva</li> <li>19. Falta de coordinación con municipios vecinos.</li> <li>20. Falta de un departamento de estadística y de evaluación</li> <li>21. Deficiente infraestructura y programas para el ocio</li> <li>22. Escasas bibliotecas públicas y centros culturales en el municipio</li> <li>23. Presencia de un contexto de inseguridad social</li> <li>24. Escasa participación ciudadana en la toma de decisiones</li> </ul>

### **6.1.1. Fortalezas**

1. *Cercanía de la gente.* El gobierno local, a diferencia de los ámbitos superiores de gobierno, permanece en contacto directo y diario con la población que gobierna, conoce a sus habitantes, sus costumbres, cultura y tradiciones, situación que le pone en ventaja para generar un diálogo permanente y continuo que puede facilitar el desarrollo de los proyectos y programas que se implementan en su territorio.

2. *Mejor conocimiento de la realidad social.* Por su cercanía a la población, las autoridades locales poseen un mejor conocimiento que el gobierno estatal y federal sobre la dinámica social y las necesidades de la población que habita en su territorio. Esta situación le otorga mayores posibilidades de generar programas y proyectos ajustados a las necesidades reales de los habitantes en determinadas áreas geográficas (rurales, urbanas o urbanas marginales) o de distintos grupos de población vulnerable (niños, jóvenes, madres embarazadas, ancianos, etc.).
3. *Mejor conocimiento de su territorio.* Además de conocer la realidad social, el gobierno local conoce mejor las condiciones de los recursos naturales, humanos, económicos y de infraestructura existentes en el territorio, situación que le pone en ventaja frente al gobierno Estatal o Federal en el entendido que conoce las necesidades específicas de cada uno de los sectores productivos, debido a que los propios funcionarios locales se dedican a actividades productivas agropecuarias, industriales, de servicio o de comercio, y, generalmente, los mismos funcionarios pertenecen a algún gremio.
4. *Disponibilidad de un potencial turístico derivado del patrimonio histórico y cultural.* Motul cuenta con la existencia de un patrimonio histórico y cultural que aún no ha sido explotado eficientemente, y que constituye un alto potencial turístico que puede generar nuevos puestos de trabajo y de ingresos. Entre este patrimonio se puede citar el centro histórico de la ciudad, la catedral, el museo Felipe Carrillo Puerto, el cenote Sambulá y varios cascos de haciendas que podrían ser habilitadas para el turismo. Además, aún están vivas diversas manifestaciones de la cultura maya que también son un potencial para la atracción turística.
5. *Existencia de un mismo lenguaje, identidad y cultura.* Esta característica le permite a las autoridades locales establecer una mejor comunicación y mayores facilidades de diálogo con la población, debido a que existen diversas expresiones propias de la cultura maya, situación que puede dificultar la relación con ámbitos superiores del gobierno, especialmente con el gobierno federal.

6. *Presencia de una mayor confianza de la población en el gobierno municipal.* En el estudio cualitativo quedó evidenciado que la confianza de la población hacia el gobierno está deteriorada. Sin embargo, se muestra que la población tiene mayor confianza y credibilidad en las autoridades locales frente a otros ámbitos del gobierno. Esto es por tanto, una ventaja comparativa que le otorga mayores posibilidades para generar procesos de participación comunitaria y empoderamiento.
7. *Disponibilidad de suficientes competencias legales y jurídicas.* El gobierno municipal posee competencias legales y jurídicas otorgadas por las leyes nacionales, situación que le coloca en una excelente posición para desencadenar procesos de desarrollo local sostenible. Sin embargo, para lograrlo, las autoridades locales tendrán que aprovechar y usar eficientemente cada una de las competencias de gobernación, de administración, de hacienda, de servicios públicos, de seguridad, salubridad y asistencia social y de medio ambiente, que están establecidas en las leyes mexicanas, en consonancia con el auge del proceso de descentralización que se vive en la región latinoamericana. Esta situación está permitiendo al municipio ejercer una mayor autonomía frente el gobierno estatal y federal.
8. *Disponibilidad de recursos económicos seguros para inversión en obra social.* Como producto del proceso de descentralización, las autoridades locales disponen anualmente de aproximadamente 18 millones de pesos (1.703.994 USD), provenientes del Fondo de Fortalecimiento Municipal para realizar obras de infraestructura social. Este presupuesto, aunque no suficiente para todas las necesidades, es importante para que el municipio mejore la calidad de diversos servicios. Además, el municipio tiene facultades para generar fondos de otras fuentes, situación que le permitiría mejorar sustancialmente las condiciones de la población con mayor rezago social.
9. *Suficiente infraestructura educativa.* El municipio posee una importante infraestructura educativa en todos sus niveles, ya que las estadísticas de educación muestran que no existe rezago educativo en el municipio en el sentido que todos los niños y jóvenes asisten a la escuela. Esta situación le pone en ventaja para mejorar

la situación que actualmente persiste de bajo nivel académico (en promedio de 5,6 años de estudio), pues únicamente se requiere que el ayuntamiento ejerza su liderazgo y ponga en práctica varias de las funciones que legalmente se le han conferido. Entre estas se encuentra la de establecer coordinación con ámbitos del gobierno superior. Esto significa que, en los próximos años, el grado de escolaridad en el municipio previsiblemente irá aumentado. Por tanto, este es un factor que puede fortalecer las capacidades para alcanzar la SAF y el DHL.

*10. Existencia de suficientes fuentes de empleo.* Según datos del año 2000, la Población Económicamente Activa (PEA) del municipio era de 11.045 personas, de las cuales 10.977 se encontraban ocupadas, lo que significa que el 99,38% de la PEA estaba ocupada, principalmente en el sector secundario, en segundo término en el sector terciario y, en menor proporción, en el sector primario. Este es uno de los principales y más importantes aspectos para lograr la SAF, ya que en el municipio existen las suficientes fuentes de empleo que pueden proporcionar a las familias un ingreso constante y permanente con el que afrontar sus principales necesidades básicas, entre las que se encuentra la alimentación. Sin embargo, uno de los principales problemas es la baja capacidad técnica o de especialización de los habitantes, ya que tienen que emplearse en trabajos donde la remuneración es escasa, como lo es el caso de las personas que trabajan en las maquiladoras, las cuales generan más del 40% de los puestos de trabajo. En este sentido, también ha sido colocado como una debilidad.

*11. Disponibilidad de una importante extensión territorial sin explotar.* De las 23.732 hectáreas que posee el municipio, el 71% permanece sin explotar; por tanto, el sector agropecuario podría ser reactivado con el objeto de crear nuevas fuentes de trabajo, aumentar la producción y productividad y generar importantes ingresos. Por otro lado, el gobierno local podría aprovechar sus funciones en materia medioambiental para generar un proyecto que asegure la conservación del medio ambiente, e incluso desarrollar zonas protegidas y crear proyectos de turismo ecológico que también podrían contribuir a la generación de ingresos y a la



diversificación de fuentes de trabajo. Sobre estas áreas sin explotar no existe ningún proyecto del gobierno estatal o federal.

*12. Fuerte presencia de instituciones.* Concorre un gran número de instituciones del gobierno y algunas ONG que desarrollan programas de educación, salud, alimentación, combate a la pobreza, asistencia técnica agropecuaria, etc., organizaciones con las que el gobierno local, de acuerdo a sus funciones conferidas, podría ejercer liderazgo para emprender acciones coordinadas y mejorar la eficiencia y eficacia de los diversos programas que se desarrollan en el ámbito municipal.

*13. Existencia de una base de familias con capacidad productiva.* En el municipio, las familias viven en espacios que les permite producir alimentos en sus traspatios, como una costumbre arraigada de la cultura maya. Desde 1995, en Motul, a través de algunas ONG y del ayuntamiento, se desarrolla un proyecto para fortalecer las capacidades de las familias para la producción de alimentos. Esta situación puede favorecer la disponibilidad y accesos a los alimentos, y con ello la seguridad alimentaria familiar.

### **6.1.2. Debilidades**

*1. Deficiencia en la infraestructura productiva y el nivel tecnológico.* En el municipio existe una seria deficiencia en la infraestructura del sector agropecuario, escasa tecnificación, asistencia técnica y crédito. Esta situación no permite la diversificación y el aumento de la producción y productividad de la agricultura y la ganadería.

*2. Escasa coordinación interinstitucional.* Existe una escasa coordinación entre el ayuntamiento y las diversas instituciones oficiales de diferentes sectores, — educación, salud, vivienda, agricultura, comercio, empleo, etc.—, situación que genera un problema de duplicidad de funciones, programas aislados y un bajo impacto de las acciones emprendidas por la diversidad de organizaciones gubernamentales y ONG.

3. *Bajo nivel formativo en los funcionarios del ayuntamiento.* En general, el ayuntamiento está integrado por un equipo de funcionarios y personal que apenas tiene como promedio 8,8 años de estudios, que son equivalentes al nivel de secundaria. Esta situación pone en desventaja las posibilidades de poner en marcha en el ayuntamiento planes y proyectos encaminados al combate de la pobreza, la inseguridad alimentaria, la inequidad de género, la corrupción, o la falta de confianza, por mencionar algunos aspectos relevantes que tienen gran influencia en la dinámica social, y cuya presencia quedaron evidenciados en la entrevistas realizadas.
  
4. *Bajo nivel formativo de la población.* Este factor determina el tipo de capital humano y, a su vez, influye fuertemente en las estrategias de afrontamiento que siguen las familias para satisfacer sus necesidades básicas, entre las que se encuentra la SAF. Considerando que en el municipio el promedio del grado de escolaridad de la población es de apenas 5,6 años de estudios, lo cual revela un nivel bajo de educación o instrucción académica, situación que trae dos consecuencias inmediatas para lograr la SAF: a) la dificultad para acceder o encontrar un empleo bien remunerado y permanente, y b) unos escasos conocimientos básicos por parte de los miembros de la familia para el adecuado cuidado de los hijos en cuanto a alimentación e higiene, situación que dificulta la seguridad nutricional individual. Esta situación resulta aún mucho más desfavorable para el 14.4% de la población del municipio que es analfabeta.
  
5. *Falta de un plan de desarrollo local de mediano y largo plazo.* El gobierno municipal no cuenta con un proyecto de mediano o largo plazo y ni siquiera con un plan de desarrollo municipal para el periodo del gobierno actual. Esta situación le pone en desventaja para poder elaborar un proyecto de ordenamiento territorial, que sustente un desarrollo sostenible donde se considere el uso y potencialidad de los recursos naturales disponibles en el territorio.
  
6. *Falta de un proyecto de protección del medio ambiente.* Esta debilidad está íntimamente relacionada con la anterior. A pesar que el gobierno municipal

puede ejercer competencias medioambientales, que consisten en formular la política y los criterios ecológicos particulares del municipio, no se está aprovechando esta ventaja. Por tanto, el municipio no cuenta con una política medioambiental para la protección de los recursos naturales, ni con un adecuado control de la gran cantidad de desechos generados por la maquiladora<sup>62</sup>, situación que pone en riesgo el equilibrio ecológico y la salud de sus habitantes. Tampoco se dispone de un programa de educación ciudadana para el cuidado del medio ambiente, a excepción de algunas acciones aisladas que se desarrollan para el cuidado y el uso racional del agua.

7. *Escasa utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).* A pesar de que el municipio cuenta con 12 ordenadores conectados a Internet, aún es incipiente el uso de esta tecnología como herramienta para desarrollar las tareas diarias de los empleados o para la comunicación con la ciudadanía. El ayuntamiento aún no dispone de una página Web a través de la cual podría mantener informada a la ciudadanía sobre su ejercicio administrativo y político, sobre el desarrollo de diversas actividades, proyectos y programas, y sobre los servicios que se otorgan a la población. Además, podrían realizarse trámites, pagos de impuestos, o promover la *e-participación*, *e-democracia* y muchas otras acciones que se pueden emprender a través del uso de esta tecnología.
8. *Mala coordinación de los programas de asistencia social.* Existen diversos programas de asistencia social en los que se constata una falta de coordinación entre las diversas direcciones del propio ayuntamiento y con otras instancias gubernamentales del estado y del ámbito nacional.
9. *Malas condiciones de la vivienda.* Como se explicó al abordar el marco conceptual del sistema de sustento (ver capítulo III. Sección 4. *Segundo cambio de paradigma: desde una perspectiva de alimentación como necesidad*

---

<sup>62</sup> La maquiladora genera 213,61 toneladas de basura por mes, lo que corresponde al 70,46% del total de la basura que se produce en el municipio (Ayuntamiento de Motul, 2004:7).

*biológica, a la comprensión del sistema de sustento*), el acceso a la vivienda es también un factor que influye en la consecución de la SAF. Si consideramos que en Motul el 51% de las familias habita en viviendas precarias, el 56% no cuenta con refrigerador para conservar sus alimentos y el 55,6% no dispone de estufa de gas butano, queda patente que la precariedad de la vivienda se convierte en un factor limitante para la SAF.

10. *Falta de diversificación del empleo.* Una gran debilidad en el municipio es que el empleo está concentrado en el sector secundario y principalmente en la maquiladora. Esta situación le pone en una situación de vulnerabilidad socioeconómica, si la maquiladora se retirara del municipio. Varios entrevistados —ciudadanos y funcionarios municipales— expresaron esta preocupación y señalaron la necesidad de una mayor diversificación del empleo en el municipio
  
11. *Crisis de identidad cultural de la población y falta de políticas que atiendan esta situación.* Se manifiesta en las evidentes manifestaciones de rechazo de muchas de las características distintivas de la cultura local, como el idioma, el vestido, los alimentos, la música y el baile. Identificamos que existe una fuerte crisis de identidad de sus habitantes, por ello, se hace necesaria la implementación de políticas que atiendan esta condición que está viviendo la población. Sin embargo, encontramos que no existe ningún programa bien estructurado para fortalecer la identidad y con ello la autoestima de muchas personas, condición que les mantiene segregadas y con escasas posibilidades de participar e integrarse activamente en la vida pública del municipio.
  
12. *Inequidad de género.* Este aspecto podría colocarse también como una fortaleza en el sentido que se aprecia un cambio importante en relación con el pasado; por ejemplo, no se registran fuertes inequidades respecto a la posesión de bienes, ni en el acceso a la educación entre niños y niñas, como se muestra en los resultados de nuestro trabajo de campo. Sin embargo, consideramos que las manifestaciones existentes especialmente en el ámbito familiar son un

importante impedimento para el desarrollo de la mujer. Es en este espacio donde con mayor frecuencia se presentan casos de violencia y maltrato a la mujer, situación que limita el acceso de la mujer al trabajo, a la educación, a la toma de decisiones y a participar más activamente en la sociedad. La debilidad radica en que el ayuntamiento, a pesar de contar con algunos programas que dan atención a este problema, no dispone de un plan bien estructurado y pensado a largo plazo. Tampoco el gobierno del Estado y el federal desarrollan programas adecuados para la atención a este problema.

13. *Escasa rendición de cuentas de las autoridades.* A pesar de que la ley establece la obligatoriedad que el gobierno municipal debe reportar con periodicidad el estado de la administración pública, los ciudadanos desconocen totalmente el manejo que se hace de los recursos disponibles en el ayuntamiento. La evidencia de esto es que, en el año 2005, el ayuntamiento no invirtió ningún recurso económico en obras públicas, porque decidió traspasar la cantidad correspondiente a ese año al año 2006 como parte de una estrategia política. Por tanto, no existe ningún sistema de rendición de cuentas de las autoridades municipales hacia la ciudadanía, excepto el informe anual que se da lectura en un acto público.
14. *Nula gestión para acceder a fondos de ayuda a la cooperación internacional.* Aunque existen diversas fuentes de recursos internacionales que se destinan para la cooperación al desarrollo, el municipio no ha hecho ninguna gestión para procurar este tipo de fondos, para iniciar nuevos proyectos o fortalecer los que realiza con aportaciones federales o estatales.
15. *Falta de pertenencia a organizaciones de gobiernos locales.* A pesar que existen importantes organizaciones que agrupan a los municipios mexicanos, el municipio de Motul no es miembro de ninguna organización nacional, a través de la cual podría generar nuevos proyectos, así como conocer y poner en práctica experiencias exitosas de gestión local.

16. *Intereses de grupos o sectores que afectan al desarrollo del municipio.* Como ya fue expuesto en el tema sobre la confianza (ver capítulo IV, punto 4.4.7. Niveles de confianza), en el contexto municipal existe una forma de organización y estructuración de grupos compuestos por distintos gremios, que tienen como objetivo común la obtención del máximo rendimiento económico de los servicios que proporcionan a la población. Por tanto, se genera una lucha a través de alianzas con políticos y representantes del gobierno, que tienen como propósito lograr posiciones privilegiadas que les facilite el desarrollo de sus actividades. Esta situación trae como consecuencia una cierta desestructuración social, ya que cada grupo lucha por la obtención de beneficios propios y no se trabaja en conjunto y para el beneficio de la población en general.
17. *Deficiente mantenimiento de la infraestructura social.* En la actualidad existe un visible abandono de parte del gobierno municipal de las infraestructuras sociales, tales como son calles, parques y jardines, lugares públicos, limpieza de la ciudad, electrificación y agua potable. Esta situación ha provocado un malestar general de los ciudadanos, poniendo en riesgo su confianza en el gobierno municipal.
18. *Falta de programas de capacitación a personas en edad productiva.* En el municipio no existe ningún programa que proporcione acceso a la capacitación de los jóvenes en edad productiva, y que les permita incorporarse al mercado laboral o mejorar sus actuales ingresos.
19. *Falta de coordinación con municipios vecinos.* No existen iniciativas de cooperación con los municipios vecinos para generar proyectos conjuntos que permitan el desarrollo de la región.
20. *Falta de un departamento de estadística y de evaluación.* El gobierno municipal no cuenta con un departamento o unidad que concentre las principales estadísticas del municipio. Por tanto, no tienen una visión clara respecto a los indicadores socioeconómicos y del impacto que los programas implementados

en el municipio están teniendo sobre la población. Tampoco existe ningún sistema de seguimiento y evaluación de las acciones que se desarrollan en el nivel municipal. Por tanto, es una gran debilidad en el sentido que no se pueden tomar decisiones basadas en los avances, sino que las decisiones responden principalmente a criterios políticos.

21. *Deficiente infraestructura y programas para el ocio.* No existen en el municipio proyectos o programas permanentes que promuevan el ocio y abran espacios en los cuales las familias puedan acceder y dedicar momentos de entretenimiento.
22. *Escasas bibliotecas públicas y centros culturales en el municipio.* Aunque dentro de sus funciones de administración se considera la creación de bibliotecas públicas y salas de lectura, existe un escaso acervo bibliográfico y, aunque se cuenta con una biblioteca en la cabecera municipal, en las comunidades se carecen de espacios donde se promueva la lectura.
23. *Presencia de un contexto de inseguridad social.* La población percibe un aumento en el consumo de drogas, la existencia de un gran número de cantinas (178) y un escaso control tanto de los horarios que permanecen abiertas, como de los lugares clandestinos. De acuerdo a la percepción de los entrevistados, esta condición está facilitando el alcoholismo y, como consecuencia, provocando una mayor violencia familiar. Por tanto, la responsabilidad de estos problemas se le atribuyen en gran medida al gobierno local. Además, indican que el cuerpo de policía del ayuntamiento se caracteriza por ser prepotente, abusivo y corrupto, situación que está poniendo en riesgo la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno municipal. Dentro de las funciones de seguridad, salubridad y asistencia social, la ley le otorga al municipio la responsabilidad de “Combatir el alcoholismo, la afición a las drogas, la prostitución, la mendicidad, la vagancia y toda actividad que pueda significar un ataque o delito contra la salud pública o privada o contra el bienestar social”. Sin embargo, lo anterior muestra el débil papel que el ayuntamiento está jugando en la aplicación de esta responsabilidad.

24. *Escasa participación ciudadana en la toma de decisiones.* A pesar de las ventajas distintivas que posee el municipio, no se están aprovechando para promover y fortalecer la participación ciudadana o comunitaria. De acuerdo a los resultados obtenidos y a la información presentada en el marco teórico, este es un factor muy importante que influye fuertemente en el estado de la SAF. En el caso del municipio observamos que la participación comunitaria es muy débil y requiere fortalecerse para lograr que la comunidad se integre en la toma de decisiones y, además, sea capaz de pedir rendición de cuentas a sus gobernantes. La situación actual indica que los más necesitados, los que están en mayor riesgo de inseguridad alimentaria, son quienes sienten que no poseen la libertad de expresión para reclamar sus derechos, ya que manifiestan que si ejercen ese derecho ponen en riesgo las ayudas que reciben, las cuales forman una parte importante del su sistema de sustento. Por ello, temen ser víctimas de represalias de parte de funcionarios que operan los programas de los que son beneficiarios. El aspecto de la participación es, por tanto, uno de los más relegados en el gobierno municipal y requiere ser fortalecido a través de un proyecto de participación ciudadana más incluyente. Por su parte, el gobierno estatal y el federal no desarrollan ninguna acción donde se promueva la participación comunitaria en el municipio.

El balance que hacemos respecto a la actuación municipal indica una escasa participación del ayuntamiento en la toma de decisiones, así como en la implementación de programas y proyectos encaminados a mejorar la salud, la educación, la vivienda, la disponibilidad y acceso al crédito, la asistencia técnica y la capacidad productiva del sector agropecuario, la asistencia social, etc. En este sentido, el impacto que el gobierno del municipio ha tenido en el cumplimiento de su fin, reconocido legalmente —atender las necesidades sociales de sus habitantes dentro de su ámbito jurisdiccional, procurando el desarrollo integral y sustentable del municipio—, ha sido y sigue siendo pobre, situación que constatamos en los programas que se ejecutan en el propio territorio, dado que el municipio apenas participa en la toma de decisiones del 25% de esos programas.



Una explicación de esta pobre participación —desde la perspectiva de los funcionarios locales y de varios ciudadanos— tiene que ver directamente con las diferencias partidistas, ya que el gobierno actual del municipio es “priísta” (personas que militan en el PRI) y la administración estatal y federal son “panistas” (personas que militan en el PAN). Los entrevistados señalaron que esta situación es una importante dificultad para la actuación del gobierno municipal, debido a que, de las participaciones (aportaciones) que los municipios reciben, sólo llegan las obligatorias; en tanto que las participaciones extraordinarias, que pueden ser importantes para el desarrollo municipal, según expresan normalmente son canalizadas a los municipios que pertenecen al mismo partido del gobierno del Estado.

Lo anterior es un elemento de suma importancia, ya que de ser así, es claro que los municipios gobernados por un partido distinto al del gobierno del Estado siempre tendrán dificultades financieras. En este sentido, se hace necesario un mayor control en la equidad de la distribución de las aportaciones extraordinarias hacia el municipio. Por tanto este es un aspecto en el que tendría que ser más estudiado.

## **6.2. Oportunidades y amenazas (Factores externos)**

Las oportunidades y amenazas presentes en el municipio están condicionadas por los factores externos. Entre estos factores podemos citar a la globalización de los mercados internacionales, el libre comercio y la penetración de empresas transnacionales en el territorio nacional y local, la deuda externa del país, el escenario político nacional y estatal, el estado de la economía nacional, los niveles de inversión en los diversos sectores productivos y sociales, la política exterior y de relaciones internacionales, los avances del proceso de descentralización nacional, así como la aplicación de políticas nacionales relacionadas con el medio ambiente, la educación, la salud, el empleo, la vivienda, la pobreza, el desarrollo rural, la agricultura, el comercio, etc. A continuación, en la tabla 41, presentamos un resumen de las oportunidades y amenazas presentes en el municipio, las cuales tienen una influencia directa en las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL. . Posteriormente hacemos una explicación detallada de cada una de estas características.

Tabla 38. Resumen de las oportunidades y amenazas del municipio de Motul

Oportunidades	Amenazas
1. Contexto de mayor libertad política	1. Corrupción
2. Asociatividad con diversas organizaciones	2. Clientelismo político
3. Ubicación geográfica y comunicaciones	3. Falta de compromiso del gobierno para disminuir la pobreza y la inseguridad alimentaria
4. Sistema de rendición de cuentas	4. Desigualdad social y económica en el contexto estatal y nacional
5. Generación y fortalecimiento de PyMES	5. Dificultades para acceder a la salud
6. Fondos de ayuda para la cooperación internacional	6. Escasa autonomía económica frente al gobierno estatal y federal
7. Presencia de instituciones oficiales y ONG	7. Aplicación de criterios políticos partidistas en la toma de decisiones
8. Alumnos de servicio social	8. Escasa promoción de la participación ciudadana
9. Retroalimentación de experiencias exitosas	9. Conculcación de diferentes derechos humanos
10. Mercados alternativos	10. Diferencia de partidistas entre los gobiernos
11. La globalización	11. Escasas políticas e inversiones para fortalecer el campo
12. Programas de apoyo al municipio	12. La globalización
13. Oportunidad de entrar a la era de la sociedad de la información	

### 6.2.1. Oportunidades

1. *Contexto de mayor libertad política.* Los recientes sucesos que ya fueron descritos anteriormente sobre la victoria política de otros partidos, es una oportunidad para que el gobierno municipal y sus ciudadanos continúen trabajando en un proyecto de responsabilidad en el ejercicio del voto. La actual situación política en el contexto nacional, estatal y municipal, está permitiendo acabar con una vieja práctica política que mantenía a un solo partido político en el poder y elegir a los candidatos que convengan a la ciudadanía. Esta situación amplía la libertad política de los ciudadanos y, por tanto, es una oportunidad para que la población que ha estado excluida acceda al poder local y emprenda acciones y políticas que atiendan las demandas de los más pobres y excluidos.
2. *Asociatividad con diversas organizaciones.* La ley otorga al municipio las posibilidades de asociatividad, con municipios vecinos, con instituciones oficiales de otros niveles de gobierno, con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones nacionales. El aprovechamiento de esas facultades coloca al

municipio en una situación favorable para poner en marcha un proyecto de desarrollo local sostenible, que atienda la diversidad de necesidades insatisfechas y amplíe el acceso a las oportunidades para todos sus habitantes.

3. *Ubicación geográfica y comunicaciones.* La ubicación geográfica y las excelentes condiciones de comunicación carretera y de telecomunicaciones que posee Motul, le convierten en una buena oportunidad para el desarrollo de actividades comerciales y de generación de empresas, que pueden estar conectadas por la capital del estado como principal polo de desarrollo y con el puerto marítimo de altura ubicado en Progreso, donde se realizan actividades comerciales de importación y exportación. Esta situación le otorga mayores ventajas competitivas frente a otros municipios del estado.
4. *Sistema de rendición de cuentas.* La posibilidad de implementar un sistema de rendición de cuentas es una oportunidad para el gobierno local, situación que le permitiría un mayor acercamiento a los ciudadanos, aumentar los niveles de confianza y promover una participación más democrática e incluyente. Al mismo tiempo, es también una oportunidad para los ciudadanos, quienes pueden esgrimir la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, que en su artículo 4 recoge, entre otros objetivos, el de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos. De esta manera, los ciudadanos pueden valorar el desempeño de los sujetos obligados y, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.
5. *Generación y fortalecimiento de PyMES.* La diversidad de políticas nacionales y estatales que apoyan la generación de PyMES son una oportunidad para que el gobierno local acceda a fondos financieros. De tal forma, existen las condiciones para que éste genere y ponga en marcha un proyecto o programa de apoyo y fortalecimiento de las PyMES en el municipio.
6. *Fondos de ayuda para la cooperación internacional.* Estos fondos pueden ser una oportunidad para el municipio, si el ayuntamiento dispusiera del personal capacitado para generar proyectos, gestionar y acceder a una gran diversidad de

organizaciones internacionales que en la actualidad están destinando recursos para la gestión de gobiernos locales en México y en América Latina.

7. *Presencia de instituciones oficiales y ONG.* Existen diversas instituciones que desarrollan una gran diversidad de acciones en las que el municipio tiene la oportunidad de ejercer liderazgo para establecer una adecuada coordinación que ayude a utilizar de una manera más eficiente y eficaz los recursos disponibles de cada institución.
8. *Alumnos de servicio social.* La disponibilidad de un gran número de alumnos con capacidad de realizar el servicio social en el municipio es una oportunidad que puede aprovechar el ayuntamiento, incorporando a jóvenes de distintas disciplinas, en las direcciones y departamentos que desarrollen diversas acciones, proyectos y programas. Esta oportunidad es importante en el sentido de que el ayuntamiento puede mejorar la calidad de muchos de sus servicios y, por otro lado, estaría contribuyendo a la formación profesional de los educandos al integrarlos en áreas afines a sus estudios.
9. *Retroalimentación de experiencias exitosas.* El gobierno local tiene la oportunidad de acceder y conocer una gran diversidad de experiencias exitosas de gestión de otros gobiernos municipales del país. Con ello el ayuntamiento podría implementar dichas experiencias, sin necesidad de requerir grandes inversiones, como podrían ser los casos del uso de las tecnologías de la información, la implementación de sistemas de participación ciudadana, la modernización administrativa, etc.
10. *Mercados alternativos.* El ayuntamiento tiene la oportunidad de mejorar la economía de las comunidades rurales, estableciendo un sistema de mercados alternativos en las colonias de la ciudad, para la venta de productos agropecuarios provenientes de las comunidades rurales.
11. *La globalización.* Al margen de los problemas que puede generar, la globalización cabe ser vista también como una oportunidad. De la misma forma

que las maquiladoras instaladas son la principal fuente de puestos de trabajo en el municipio, cabría la posibilidad de atraer nuevas inversiones y empresas. Por otro lado, también se ven como oportunidades el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) y a las posibilidades de acceder a mercados nacionales e internacionales.

12. *Programas de apoyo al municipio.* Existe la oportunidad de aprovechar algunos programas específicos que ofrece el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)<sup>63</sup> con el objeto de fortalecer al municipio. Los programas que el municipio puede aprovechar son los siguientes: Descentralización estratégica para el desarrollo de lo local, Agenda desde lo local, Desarrollo e implementación de sistemas municipales de profesionalización, Hospedaje y diseño gratuitos de sitios Web para gobiernos municipales, Formación de autoridades locales electas, Capacitación para autoridades y funcionarios municipales, Cooperación internacional para el desarrollo local, Acreditación y certificación de funcionarios públicos municipales, y Capacitación para el desarrollo jurídico municipal.

13. *Oportunidad de entrar a la era de la sociedad de la información.* El ayuntamiento tiene las posibilidades de adherirse a las experiencias del e-gobierno que están adoptando muchos municipios del mundo y de la región latinoamericana. Las oportunidades de usar las TICs abren grandes oportunidades para promover, mejorar y fortalecer el desarrollo del municipio a través del e-gobierno.<sup>64</sup>

### 6.2.2. Amenazas

1. *Corrupción.* El ejercicio de la corrupción es una de las más evidentes amenazas que se encuentra presente en los diferentes ámbitos del gobierno. Aunque la población percibe un menor grado de corrupción en el municipio respecto a gobierno estatal y federal, la corrupción en sus diferentes manifestaciones —en

---

<sup>63</sup> La referencia respecto a estos programas fue tomada del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal Sitio [www.inafed.gob.mx/wb2/](http://www.inafed.gob.mx/wb2/) 23 de diciembre de 2005.

la vida cotidiana entre los ciudadanos, en las instituciones, en los gobiernos, etc. — sigue siendo un serio problema para el progreso y el desarrollo sostenible del municipio de Motul, situación que sólo se puede cambiar por la vía de la educación y de la participación ciudadana en la vida pública del municipio.

2. *Clientelismo político.* Una de las importantes amenazas presente en el municipio es el clientelismo político que sigue siendo practicado por los diversos grupos que luchan por mantener el poder local. Esta situación genera problemas en el ejercicio de las libertades de los habitantes más pobres, quienes con frecuencia son fácil presa del soborno y la manipulación, por las relaciones desiguales y paternalistas que manejan los agentes políticos. Durston (2003:161, 162, 172), señala que parece evidente que el ejercicio de la presión y el clientelismo constituyen recursos relevantes, tanto para los objetivos de personas y grupos sociales privilegiados como para los de partidos políticos y gobiernos.
3. *Falta de un compromiso genuino del gobierno para disminuir la pobreza y la inseguridad alimentaria.* Este aspecto fue bastante comentado en el estudio cualitativo. Para afirmarlo, las personas acudieron a las experiencias y vivencias de su pasado, percibiendo un escaso interés del gobierno por acabar con la pobreza y la inseguridad alimentaria. La amenaza está presente desde que los políticos utilizan un discurso que nunca aterriza en la realidad.
4. *Desigualdad social y económica en el contexto estatal y nacional.* Esta es una amenaza presente, en el sentido de que en el ámbito nacional el 43% de familias no tienen satisfechas de una a dos necesidades y se caracterizan por poseer escasos activos humanos (bajo nivel de educación y analfabetismo) y físicos (tierras para el cultivo, infraestructura productiva, vivienda, etc), así como escaso accesos a muchos de los servicios básicos. Estas condiciones generan una situación de inseguridad que deteriora la paz social. Por tanto, una situación como esta es una amenaza latente que puede afectar seriamente el desarrollo local.

---

<sup>64</sup> El e-gobierno se refiere al conjunto de políticas públicas y procesos de comunicación e interacción plena entre el Gobierno y los ciudadanos, empleando las TICs con seguridad y privacidad.

5. *Dificultades para acceder a la salud.* Este aspecto podría ubicarse dentro de las debilidades del municipio, pero lo hemos ubicado como una amenaza porque está influenciado principalmente por las políticas externas al municipio. Para un 50% de la población de Motul, el hecho de no ser derechohabiente de un servicio de salud supone una fuerte amenaza a su seguridad nutricional individual y a su SAF, ya que al no tener acceso a un adecuado servicio de salud, corren un mayor riesgo en gastar los pocos recursos disponibles para el tratamiento de enfermedades, al que por sus mismas condiciones son más vulnerables que el resto de la población. Aunque con la nueva ley del seguro popular existe un servicio universal de salud, aún se está muy lejos de que todos los habitantes tengan acceso a un adecuado servicio de salud.
6. *Escasa autonomía económica frente al gobierno estatal y federal.* Observamos que del presupuesto anual del que dispone el municipio, el 89,51% depende del gobierno federal.
7. *Aplicación de criterios políticos partidistas en la toma de decisiones.* Con frecuencia el criterio político predomina en la toma de decisiones por encima de cualquier otro criterio más racional para el mejoramiento de la población. Esta es una amenaza que se percibe por una gran parte de los entrevistados, quienes asumen que, en general, las decisiones que se toman en el municipio y en otros ámbitos del gobierno —ya sea en las inversiones sociales o en infraestructura productiva—, tienen un trasfondo político que puede estar al servicio del partido en el poder o de determinados sectores poderosos.
8. *Escasa promoción de la participación ciudadana.* Esta es una importante amenaza que se observa en el estudio cualitativo como consecuencia del escaso interés del gobierno, en sus diferentes ámbitos, por promover y permitir una mayor integración de la población en los proyectos y programas que se ejecutan desde las instituciones oficiales, a las cuales les interesa seguir ejerciendo un control de sus beneficiarios.
9. *Conculcación de diferentes derechos humanos.* Al observar las estadísticas relacionadas con la salud, la vivienda y el acceso a otros servicios e incluso el

disfrute de la libertad, así como al analizar el nivel de satisfacción de las personas, surgen suficientes evidencias de que la mayoría de los habitantes del municipio no tienen garantizados estos derechos constitucionales. Por tanto, los diferentes ámbitos del gobierno (federal, estatal y municipal) incurren permanentemente en la violación, o en la desprotección, de esos derechos que el mismo gobierno ha elevado a leyes. Esta situación es una amenaza, en el sentido que dificulta la convivencia entre los ciudadanos, genera una situación de desconfianza e inseguridad y no permite la construcción de redes sociales y de capital social, condición que dificulta el desarrollo humano local.

*10. Diferencias partidistas entre los gobiernos.* Varios funcionarios y ciudadanos afirmaron que la diferencia partidista del actual gobierno municipal (priísta) con el gobierno del Estado (panista<sup>65</sup>), está dificultando que el municipio obtenga recursos extraordinarios a través del gobierno estatal, ya que afirman que los recursos fluyen más hacia los municipios panistas.

*11. Escasas políticas e inversiones para fortalecer el campo.* Por las condiciones en las que actualmente viven las comunidades campesinas, persiste el riesgo de que la gente continúe abandonando el campo ya que, al no existir los programas agropecuarios suficientes que apoyen a los campesinos más pobres en sus necesidades básicas, estos en muchas ocasiones deciden emigrar a la ciudad en busca de un mejor nivel de vida. Esto ha ocasionado que, en general, los jóvenes se empleen en la maquiladora, residiendo aún en sus comunidades pero sin realizar actividades agropecuarias. Por otro lado, los campesinos que no pueden acceder al trabajo de la maquiladora, han tenido que hacerse albañiles o dedicarse a cualquier otra actividad, porque los ingresos que obtienen del campo no les son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

*12. La globalización.* Aunque ya fue mencionada como una oportunidad, al mismo tiempo la globalización también es vista como una amenaza que se manifiesta de diferentes formas. Por un lado, por la precariedad de los salarios que reciben los trabajadores en la maquiladora. Por otro lado, porque está teniendo efectos

---

<sup>65</sup> Que pertenecen al Partido de Acción Nacional (PAN)



negativos en la pérdida de identidad y el rechazo o discriminación de varias características distintivas de la cultura maya. Además, la aparición de bandas integradas por grupos de jóvenes que se inclinan hacia acciones delictivas es un nuevo fenómeno social en el municipio. Muchos de estos jóvenes adoptan costumbres totalmente opuestas a las tradicionales, influenciadas principalmente por el fenómeno de la globalización que permite un mayor acceso a los medios masivos de comunicación.

### **6.3. Consideraciones para establecer las conclusiones del estudio de caso**

Antes de plasmar las conclusiones de este capítulo, consideramos pertinente hacer algunas precisiones respecto a la forma en que utilizaremos los resultados del análisis FODA y, por consiguiente, establecer nuestras conclusiones sobre cuál es la situación actual del municipio de Motul respecto a las capacidades y limitaciones para promover con éxito la SAF y el DHL. En primer lugar, hemos hecho las precisiones sobre, cuándo los factores internos (fortalezas y debilidades) y los factores externos (oportunidades y amenazas), son favorables o desfavorables para la promoción de la SAF y el DHL y, en segundo lugar, diseñamos la Tabla 39, para ubicar en qué cuadrante se encuentra el municipio de Motul. Además, estos misma metodología y criterios los aplicamos para ubicar en qué cuadrante se encuentran los municipios de Lavalle y San Ramón.

A continuación, definimos los criterios con los cuales ubicamos los factores internos y externos de acuerdo a las influencias favorables o desfavorables sobre las capacidades y limitaciones del municipio para promover con éxito la SAF y el DHL.

Decimos que los factores externos son favorables cuando existen las siguientes condiciones:

- Existen inversiones externas en cualquiera de los sectores; primarios, secundario o terciario y se generan oportunidades de empleos.

- Se desarrollan desde el nivel regional, nacional o internacional políticas sociales y económicas que incorporan programas o proyectos para mejorar las condiciones de vida de la población que habita en el municipio.
- Existen proyectos productivos que han logrado comercializar su producción al exterior.
- Los procesos de descentralización están generando mayores oportunidades al ampliar las responsabilidades del gobierno municipal, así como el aumento de sus ingresos, la ampliación de su autonomía y la profundización de la democracia.

Decimos que los factores externos son desfavorables cuando existen las siguientes condiciones:

- En el municipio no existen inversiones externas en ninguno de los sectores.
- Las políticas sociales o económicas del nivel regional, nacional o internacional desarrollan escasos programas o proyectos encaminados a mejorar las condiciones de la población del municipio.
- No existen proyectos que estén aprovechando mercados externos para la comercialización de sus productos.
- Los procesos de descentralización promovidos en el ámbito nacional no se ven reflejados en el municipio, ya que sigue limitado en el ejercicio de sus responsabilidades, no ha mejorado sus ingresos, tiene baja capacidad para ejercer su autonomía y no se ha profundizado la democracia.

Decimos que los factores internos son favorables cuando en el municipio existen las siguientes condiciones:

- Cuenta con un plan de desarrollo local de mediano y largo plazo en donde se han involucrado los distintos actores locales.
- Existe una administración responsable y transparente de las autoridades locales.

- El gobierno local tiene una importante capacidad de gestión de recursos extrapresupuestarios para atender las principales demandas de su población. Aquí se incluye la capacidad para elaborar proyectos y para establecer relaciones de asociatividad con otros municipios o con el gobierno regional, nacional o internacional.
- Se están haciendo importantes esfuerzos para aprovechar más eficientemente los recursos naturales.
- Existe un importante trabajo para fortalecer el capital social y humano en el municipio.

Paulatinamente se están haciendo esfuerzos para mejorar el sistema de recaudación de ingresos propios.

Decimos que los factores internos son desfavorables cuando en el municipio existen las siguientes condiciones:

- No se cuenta con un plan de desarrollo local de mediano y largo plazo en donde se han involucrado los distintos actores locales.
- No existe una administración responsable y transparente de las autoridades locales.
- El gobierno local no tiene capacidad de gestión de recursos extrapresupuestario para atender las principales demandas de su población, ni para establecer relaciones para el desarrollo de proyectos conjuntos con otros municipios o con el gobierno regional, nacional o internacional.
- El municipio no dispone de recursos naturales o no está realizando esfuerzos para aprovecharlos más eficientemente y para evitar su depredación.
- No se están haciendo esfuerzos para fortalecer el capital social y humano en el municipio.

El sistema de recaudación de ingresos es ineficiente y no se han emprendido reformas para aumentar los ingresos propios a través de la recaudación.

En segundo lugar, con el objeto de facilitar nuestro análisis, como ya mencionamos anteriormente, diseñamos la Tabla 39, que consta de cuatro cuadrantes. En cada cuadrante reseñamos las influencias externas e internas, tanto favorables como desfavorables. De esta forma, con este criterio hemos podido establecer el cuadrante en el que se puede ubicar el municipio de Motul.

Tabla 39. Influencias de los factores internos y externos sobre las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL

Externos Internos	Favorables	Desfavorables
Favorables	1 Buenas (Deseable)	2 Regulares
Desfavorables	3 Malas	4 Muy malas (No deseable)

Fuente: Elaboración propia.

Hemos enumerado los cuatro cuadrantes del 1 al 4, donde 1 es la ubicación mejor y la más deseable, mientras que 4 es la ubicación menos deseable para que el municipio promueva con éxito la SAF y el DHL. Así, el municipio que se ubique en el cuadrante *superior izquierdo (1)*, donde las influencias son favorables/favorables, tienen una buena ubicación y, por tanto, es la más deseable ya que tiene grandes capacidades y escasas limitaciones para promover con éxito la SAF y el DHL. Mientras que el municipio que se ubiquen en el extremo o sea el cuadrante *inferior derecho (4)*, donde las influencias son desfavorables/desfavorables, su ubicación es muy mala, por tanto, no es deseable, ya que tiene grandes limitaciones y escasas capacidades para promover con éxito la SAF y el DHL.

Respecto al municipio que se ubique en el *cuadrante superior derecho (2)*, los factores externos son desfavorables pero los internos son favorables, su ubicación es regular, ya que las posibilidades para que el municipio promueva con éxito la SAF y el

DHL, evidentemente son menores que en el cuadrante *superior izquierdo (1)*. Sin embargo, si existe un buen ordenamiento del territorio municipal, una buena participación de los actores y una responsable actuación de las autoridades locales, en cuanto al uso y aprovechamiento de los recursos disponibles en el municipio, existen buenas posibilidades para que el municipio promueva la SAF y el DHL.

En el caso del municipio que se ubique en el cuadrante *inferior izquierdo (3)*, consideramos que su ubicación es mala para que el municipio pueda promover con éxito la SAF y el DHL. Nuestro razonamiento se sustenta tanto en el marco teórico como en la observación empírica, donde se muestran evidencias de que, aunque los factores externos sean favorables, éstos no pueden rendir resultados adecuados si los factores internos son adversos, o sea: cuando en el municipio no existe capacidad para planificar cuidadosamente los recursos que lleguen de gobiernos superiores o instituciones externas; cuando no existen condiciones adecuadas para una administración eficiente y transparente; cuando existen serias deficiencias y escasa capacidad de gestión del gobierno local; y cuando no existen iniciativas para el fortalecimiento del capital social y humano. Por tanto, en estas condiciones las capacidades se encontrarán disminuidas y aumentarán las limitaciones para promover con éxito la SAF y el DHL.

Finalmente, señalamos que el criterio para ubicar el cuadrante en el que se encuentra cada uno de los municipios estudiados se sustenta en el análisis de las condiciones actuales. Sin embargo, es importante apuntar que este es un proceso dinámico, por lo que en otro momento, tanto los factores internos como los externos pueden cambiar y el municipio podría ubicarse en una mejor o peor posición. Con ello queremos indicar que las posibilidades de moverse de un cuadrante a otro, dependen de las condiciones que se den en cada momento. Aunque claro está, lo ideal sería posicionarse siempre en el cuadrante 1 y nunca en el cuadrante 4. Esto podría lograrse; conservando las fortalezas, convirtiendo las debilidades en fortalezas, aprovechando mejor las oportunidades y minimizando las amenazas.

Una vez establecidas las precisiones anteriores, continuamos con la sección de conclusiones finales del capítulo, donde de acuerdo al conjunto de fortalezas,

debilidades, oportunidades y amenazas ubicamos al municipio de Motul en cuanto a las capacidades y limitaciones actuales que tiene para promover la SAF y el DHL.

## **7. CONCLUSIONES**

El estudio que acabamos realizar sobre el municipio de Motul nos permite comprender las diversas potencialidades, así como limitaciones, que el mismo presenta de cara a favorecer la SAF y el DHL. En cualquier caso, es preciso reconocer que en el transcurso del trabajo de campo afrontamos algunas dificultades para obtener la información que deseábamos. Así, por ejemplo, no logramos obtener datos específicos sobre la pobreza<sup>66</sup> y sobre el comercio, y sólo conseguimos datos escasos sobre la alimentación.

Considerando los resultados obtenidos en el estudio de caso, hemos dividido nuestras conclusiones en dos partes. En la primera, nuestras conclusiones descansan principalmente en el análisis FODA, ya que señalamos las principales capacidades y limitaciones que tiene para promover la SAF y el DHL. En una segunda parte, extraemos las principales conclusiones relacionadas con la seguridad alimentaria y las distintas categorías del desarrollo humano.

### **7.1. Conclusiones sobre la SAF y el DHL en el municipio**

En esta parte, extraemos las principales conclusiones relacionadas con la seguridad alimentaria familiar y con las seis categorías del desarrollo humano: vida prolongada y saludable, acceso a la educación, disfrute de un nivel de vida decente, libertad política, respeto a sí mismo y garantía de los derechos humanos.

*Seguridad alimentaria familiar.* Nuestra conclusión está centrada en dos aspectos fundamentales de la SA: en los sistemas de sustento y en el acceso a los alimentos. Asimismo, hacemos una diferenciación del grado de vulnerabilidad de los habitantes de municipio.

---

<sup>66</sup> Aunque nos apoyamos en algunos datos que tienen una fuerte relación con la pobreza como salud, educación, vivienda, ingresos, etc.

En el caso de las familias de bajos ingresos, el sistema de sustento descansa en el trabajo asalariado en el campo o en las maquiladoras. Los ingresos de estas familias se caracterizan por ser bajos, aunque hay una diferencia entre las familias campesinas y las que dependen de las maquiladoras. Las primeras se encuentran en un mayor nivel de vulnerabilidad, debido a que el trabajo y los ingresos son más inestables porque el trabajo asalariado en el campo no es permanente, porque están expuestos a los altibajos del mercado y con frecuencia venden sus productos a muy bajos precios, y porque también están expuestos a las inclemencias meteorológicas, como huracanes, inundaciones o sequías. En el caso de las familias que dependen de las maquiladoras, aunque el salario es bajo es constante y tienen una mayor estabilidad, no están expuestas a las inclemencias meteorológicas, y tienen algunas prestaciones como servicios de salud y acceso a pequeños préstamos.

Pero ya sean las familias campesinas o las que dependen de las maquiladoras, ninguna de las dos tiene el acceso a los alimentos suficientes e inocuos para satisfacer sus necesidades nutricionales que les permita llevar una vida sana y activa. Para complementar su sistema de sustento, algunas familias llevan esporádicamente otras actividades como el urdido de hamacas, la recolección de lecha, la cría de animales como gallinas, guajolotes y cerdos, y la siembra de hortalizas. En muchos casos las mujeres realizan trabajos domésticos como empleadas de hogar. Por otra parte, también muchas familias complementan su sistema de sustento con los apoyos que reciben de diferentes programas sociales.

*Vida prolongada y saludable.* Aunque no disponemos de información sobre la esperanza de vida en el municipio de Motul, encontramos que la esperanza de vida en el estado es igual que en el nivel nacional. Ahora bien, consideramos muy probable que la esperanza de vida en el municipio de Motul no sea diferente al nivel estatal o nacional. Dicha consideración la hacemos con base a la información del IDH, debido a que el IDH de Motul es un poco más bajo que en el Estado de Yucatán, pero ligeramente más alto que en el nivel nacional. Considerando los criterios anteriores Motul se ubica en un buen lugar respecto al estado y al nivel nacional. Sin embargo, encontramos que en cuanto al acceso y a la calidad de los servicios de salud aún existen importantes

deficiencias para el 51,4% de la población. Por otra parte, en el momento de realizar el estudio el gobierno local no contaba con ningún plan de acción para atender la situación del saneamiento ambiental.

*Disfrute de un nivel de vida decente.* Esta categoría está determinada principalmente por el nivel de ingresos de las familias, ya que de esto depende que las familias tengan capacidad de acceder a satisfactores como vivienda, salud, educación, alimentación y a diversos servicios públicos como agua, energía eléctrica, gas, teléfono, transporte, etc.

Encontramos que en Motul el 99,56% de la PEA dispone de empleo, condición que es favorable para la economía del municipio. Sin embargo, existe el inconveniente, que la oferta laboral descansa principalmente en el empleo que ofrecen las maquiladoras instaladas en el municipio, empresas que pagan un salario muy bajo. Por tanto, esta condición no les permite a las familias gozar de los satisfactores suficientes para el disfrute de un nivel de vida decente.

Esa situación, trae como consecuencia que en Motul aún sea alto el porcentaje de familias que no gozan de un buen servicio médico, que el 51% de las viviendas sean precarias, que el 55,6% de los hogares todavía utilicen leña y otros combustibles como el petróleo para cocinar, y que el 44% no cuente con refrigerador para conservar sus alimentos.

*Acceso a la educación.* Encontramos que en general en el municipio de Motul existe suficiente infraestructura educativa desde el nivel preescolar hasta el nivel universitario. Por tanto, las oportunidades desde la oferta oficial son buenas, aunque requiere de un mayor equipamiento, mantenimiento y mejoras a las instalaciones. Sin embargo, a pesar de estas condiciones, en Motul persisten los problemas de analfabetismo, pues el 56% de la población no ha completado aún ningún grado de escolaridad y apenas el 4% de la población ha concluido estudios universitarios. Esta situación hace que, como promedio, la población de Motul apenas alcance 5,63 años de escolarización, tiempo que es muy cercano a la primaria completa. Por otro lado, también encontramos que el nivel de estudios del personal que trabaja en el



ayuntamiento es bajo y equivale a 8,8 años de estudios, que es equivalente al nivel de secundaria.

En general, podemos concluir que en Motul existen suficientes oportunidades de oferta e infraestructuras educativas para que sus habitantes puedan estudiar desde el nivel preescolar hasta el universitario. Sin embargo, el problema radica en la baja capacidad económica de las familias para enviar y sostener a sus hijos en la escuela. Por tanto, lo que hace falta son mayores incentivos económicos para que los jóvenes no abandonen la escuela por necesidades económicas.

*Libertad política.* En esta categoría incluimos al capital social y al capital social negativo, como factores que determinan positiva o negativamente la libertad política de los ciudadanos del municipio. Encontramos que en Motul una de las principales manifestaciones de la libertad política se da en la participación que los ciudadanos tienen en los momentos en que se realizan elecciones populares para elegir autoridades locales, estatales o nacionales. En este sentido, observamos que existe un importante cambio de actitudes, por lo que consideramos que se está rompiendo con el viejo paradigma de votar siempre por el mismo partido, pasándose a un nuevo paradigma, el de votar por el considerado mejor candidato.

Respecto a otras formas de participación en los asuntos públicos de la comunidad, encontramos que en Motul la participación de los ciudadanos es muy limitada. Las razones de esta limitación está condicionada por varios factores, entre los que podemos mencionar los siguientes: escasa o nula promoción de la participación por parte de las autoridades locales y de otros niveles de gobierno; alto grado de desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno y hacia los partidos políticos; y escaso nivel de asociatividad de los ciudadanos.

Sin embargo, es importante señalar que el grado de participación ciudadana varía dependiendo de las condiciones socioeconómicas de las familias. De esta forma, encontramos que las familias más pobres —que generalmente habitan en la zona rural y en los barrios más alejados del centro de la ciudad—, son quienes menos expresan

libremente sus demandas e inconformidades, y menos toman parte en la toma de decisiones. Por tanto, la libertad de expresión está limitada por su condición de ser pobres, ya que creen que si la ejercen pueden poner en riesgo parte de su sistema de sustento, porque temen que les pueda ser negadas o suspendidas las ayudas que reciben de algunos programas de gobierno como el de Oportunidades, becas para sus hijos, despensas de alimentos, leche subsidiada, etc.

Por otra parte, es importante señalar que las condiciones de alta desconfianza y escasa solidaridad están fuertemente determinadas por las diversas manifestaciones de capital social negativo existentes, como la corrupción, el clientelismo político y la inequidad de género. Encontramos que estas manifestaciones están arraigadas en Motul y se encuentran entre las principales barreras para alcanzar la SAF y el DHL en el municipio.

*Respeto a sí mismo.* En esta categoría abordamos los aspectos relacionados con la identidad y la cultura, debido a que determinan la condición de respeto a sí mismo. Encontramos que esta condición está fuertemente arraigada en la sociedad motuleña, donde existen muchas manifestaciones de desprecio hacia los valores de la cultura maya. Por tanto, se da más valor a todo aquello que proviene del extranjero (Europa o Estados Unidos). Esta condición de desprecio/discriminación prevalece fuertemente en dos dimensiones: en el linaje y en los elementos propios de la cultura maya.

Respecto al linaje, pervive una condición heredada de la conquista española, que consideró a los mayas como seres inferiores en el sentido amplio de la palabra. Así, a lo largo de la historia esta condición fue asumida por la población criolla y mestiza. En la actualidad siguen existiendo manifestaciones de desprecio —en muchos casos son muy evidentes y en otros son más sutiles— de las personas que tienen apellidos españoles o extranjeros hacia aquellas que tienen apellidos mayas. Condición que influye fuertemente en la baja autoestima de las personas con apellidos mayas, llegando a un estado de auto negación. Una clara manifestación de esta condición es que nunca se autodefinen como mayas, puesto que decirle a una persona “eres maya” puede tener una

connotación de insulto. Estas actitudes influyen de manera muy importante en el respeto a sí mismos de buena parte de los ciudadanos.

Respecto a los elementos propios de la cultura maya, el desprecio a muchas de las manifestaciones propias de cultura maya, como lengua, vestido, alimentos, fiestas, tradiciones, etc., está fuertemente ligado al linaje. Como consecuencia, estos elementos distintivos de la cultura son percibidos como elementos sin valor y, por tanto, están desapareciendo paulatinamente.

*Garantía de los derechos humanos.* Encontramos que, en general, los derechos civiles y políticos en el municipio son derechos de los que goza la mayoría de la población, aunque existen algunos como la libertad de expresión y la impartición de la justicia, que siguen siendo vulnerados, especialmente para la población más pobre. Respecto a los derechos económicos, encontramos que son unos derechos de los que la población goza a medias, debido a que el 99,2% de la población dispone de empleo, pero en general es mal remunerado, condición que no les permite a las familias tener acceso a muchos de los satisfactores que desearía, para lograr un nivel aceptable de bienestar. Respecto al logro de los derechos sociales —educación, salud, seguridad social, vivienda, esparcimiento, acceso a la información—, encontramos que estos son los derechos más vulnerados ya que están directamente relacionados con el nivel de bienestar y de desarrollo humano de los ciudadanos de Motul.

En resumen, podemos observar que en el municipio de Motul existen condiciones para mejorar la SAF y el DHL, pero se requiere para ello aprovechar de manera más eficiente las diferentes funciones que legalmente se le han conferido, entre las que se encuentran las funciones de gobernación, administración, seguridad, salubridad, asistencia social y medio ambiente. Ejerciendo adecuadamente tales funciones, el municipio puede mejorar los factores que más pueden contribuir a la SAF y el DHL, entre ellos el grado de escolaridad, que está fuertemente relacionado con la generación de ingresos, la libertad política, el respeto a sí mismo y la escasa participación comunitaria en la vida pública y social del municipio. No obstante, hay que precisar que en el municipio existen realidades distintas en cuanto a las condiciones de bienestar en

el que viven sus habitantes, de tal manera que existen familias con grados de vulnerabilidad muy bajo, mediano o muy alto. En este sentido, advertimos que es necesaria la puesta en marcha de acciones encaminadas a mejorar las condiciones específicas de cada grupo de familias vulnerables.

## **7.2. Conclusiones sobre las capacidades y limitaciones del municipio**

De acuerdo al análisis FODA y los criterios establecidos en la Tabla 39, hemos ubicado al municipio de Motul en el cuadrante *inferior izquierdo* (3). Por tanto, es un municipio que tiene capacidades pero también importantes limitaciones para promover la SAF y el DHL. Las razones por las que lo ubicamos en este cuadrante, son las siguientes:

La primera, es la situación política por la que está atravesando el municipio. Según la explicación de algunos funcionarios del propio ayuntamiento, una de las principales dificultades en la actual administración es la forma en que fue integrado el equipo colaborador<sup>67</sup> del actual alcalde, situación que hace que el ayuntamiento esté en una especie de ingobernabilidad y con escaso margen para atender las demandas de sus habitantes. De hecho, una percepción generalizada de la población es que la administración actual no ha hecho nada en más de un año que lleva en el poder, ya que el ayuntamiento no ha hecho ninguna inversión y ha abandonado la gestión de calles, parques y jardines y, en general, la infraestructura social.

Por su parte, el ayuntamiento explica que, efectivamente, el primer año no se realizó ninguna inversión, pero que a partir del segundo año se ejecutará el presupuesto del año

---

<sup>67</sup> Antes de la contienda electoral, el PRI debe elegir internamente su candidato a la alcaldía, mediante elecciones internas del partido. En la contienda interna se presentaron cinco candidatos, de los cuales uno fue electo entre sus partidarios. Dado que la situación actual ha cambiado radicalmente, los candidatos del PRI no tienen asegurada la victoria como sucedía anteriormente, cuando el PRI gobernó por 72 años en el país. Incluso, por primera vez en la historia de Motul, en la administración pasada gobernó el PAN. En esas condiciones, para que el PRI recuperara la alcaldía era necesario evitar rupturas entre los diferentes grupos dentro del mismo PRI. Para ello, el candidato electo para representar al PRI estableció un pacto político con los cuatro contendientes que aspiraban ser candidatos del partido. El pacto consistió en que los candidatos perdedores continuarían apoyando al candidato oficial del PRI en las elecciones populares. Si el PRI recuperaba la alcaldía, todos tendrían un puesto en la nueva administración. El resultado fue que el PRI ganó, y los cuatro contendientes para la candidatura interna del PRI ocuparon importantes cargos en la administración municipal, pero además cada uno acomodó a otros seguidores de su grupo. En el léxico coloquial la gente resume todo esto con la expresión “se repartieron el pastel”.

anterior y del año actual. La razón de no haber invertido en el primer año responde a una estrategia política, que consiste en realizar el grueso de las obras en el segundo y tercer año, para lograr que la población tenga fresca en su memoria la actuación del gobierno actual y vuelva a votar por el PRI, el partido que actualmente está en el poder. Lo anterior indica la falta de interés de la clase política local por resolver los asuntos sociales del municipio, predominando las acciones encaminadas a mantener las cuotas de poder de los diferentes grupos que se disputan el poder local.

La segunda razón se refiere a las deficiencias del capital humano que se encarga de la administración municipal, pues dicha deficiencia es la principal barrera para lograr la SAF y el DHL, en el sentido de que no dispone de capacidad para generar iniciativas creativas y establecer cambios en las prácticas de gobernación, administración, prestación de servicios o integración de la participación ciudadana. Otra consecuencia de las deficiencias del capital humano es, como ya se comentó, la inexistencia de planes y proyectos de mediano y largo plazo que guíen el quehacer del gobierno local. Ahora bien, si el capital humano es la principal barrera que impide el logro de la SAF y el DHL, es posible que a través de un proyecto de capacitación a corto y mediano plazo pueda mejorarse el capital humano y se alcancen mejores capacidades para un desempeño más eficiente y eficaz de las funciones del municipio.

Finalmente, considerando las fortalezas presentes en el municipio y las oportunidades externas, advertimos que existen amplias posibilidades para que su situación pase del *cuadrante inferior izquierdo (3)* al *cuadrante superior izquierdo (1)*, donde tanto las oportunidades como las fortalezas pueden articularse para ser aprovechadas de manera más eficiente.



## **CAPÍTULO VII**

### **ESTUDIO DE CASO: LAVALLE**

En este capítulo presentamos los resultados de nuestro segundo estudio de caso realizado en el municipio de Lavalle, ubicado en la Provincia de Mendoza, Argentina. Para llegar a estos resultados, que responden a la identificación, descripción y análisis de las capacidades y potencialidades de este municipio, consideramos las condiciones sociales, políticas y económicas, así como la influencia de diferentes factores<sup>1</sup> internos y externos. El trabajo de campo en Lavalle, al igual que en Motul y San Ramón, estuvo centrado en la obtención de información de primera mano, así como documental, para entender la realidad socioeconómica y política del municipio, a fin de identificar sus capacidades y limitaciones de cara a la promoción de la SAF y el DHL.

#### **1. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y CONTEXTO HISTÓRICO**

En esta sección describimos las principales características del municipio de Lavalle: geografía, población, composición étnica, y recursos naturales y financieros. Además, hacemos una descripción del contexto histórico antes y después de la conquista española, y terminamos con algunos antecedentes históricos y hechos que han caracterizado al gobierno argentino.

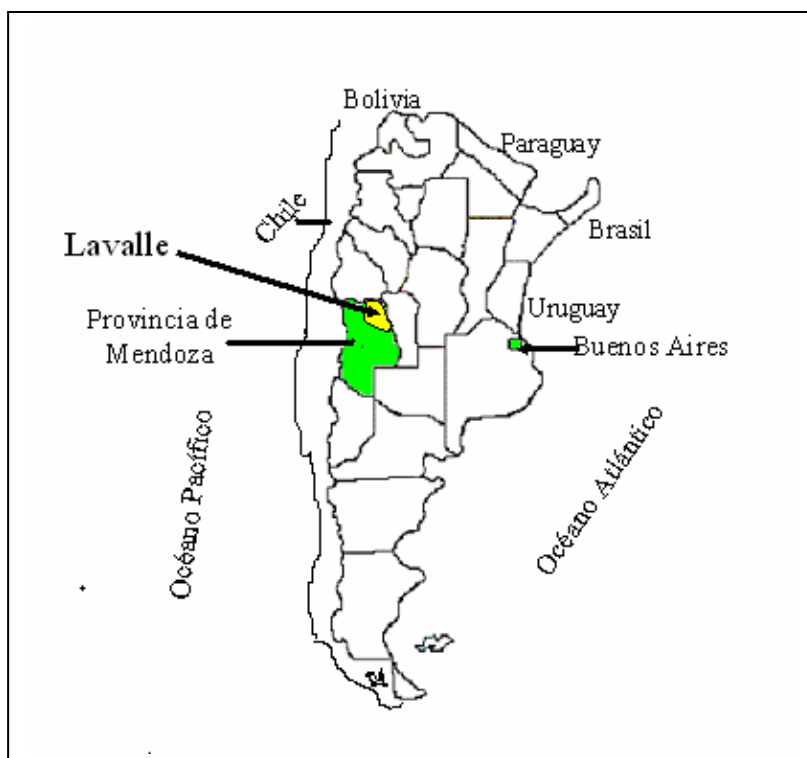
---

<sup>1</sup> Factores internos y externos. Se refiere al análisis de la Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), véase sección 6 de este capítulo.

### 1.1. Ubicación geográfica<sup>2</sup>

El municipio de Lavalle se localiza en la región del Cuyo<sup>3</sup>, en el Noroeste de la Provincia de Mendoza, Argentina, entre los paralelos 32° 43' de latitud sur y los meridianos de 68° 35' de longitud oeste, y a 36 kilómetros de la ciudad de Mendoza, capital de la provincia del mismo nombre ubicada en la zona centro oeste del país. Dividido en 25 distritos, Lavalle limita con las siguientes provincias y municipios: al norte con la Provincia de San Juan; al sur con los municipios de Guaymallén, Maipú, San Martín, Santa Rosa y la Paz; al este con la Provincia de San Luis; y al oeste con el municipio de Las Heras.

Figura 2. Ubicación geográfica de Lavalle



### 1.2. Población y etnias

Del total de la población de los 18 municipios de Mendoza, Lavalle ocupa la decimotercera posición en número de habitantes, con 32.129, de los cuales, 22.333

<sup>2</sup> Información proporcionada por la Dirección de Promoción Económica del Departamento de Lavalle.

<sup>3</sup> La etimología de la palabra "Cuyo" en el idioma araucano, viene de *Cuyum puulli*, tierra arenisca.



(69,37%) viven en localidades rurales<sup>4</sup> y 9.796 (30,43%) en la zona urbana<sup>5</sup> (INDEC, 2001 y Lavalle/DPE, 2005)<sup>6</sup>. La ubicación de la población de Lavalle es inversa a la de la Provincia de Mendoza en su conjunto, en la cual, 1.252.687 (79,3%) pobladores viven en la zona urbana y 326.964 (20,7%) en la zona rural (INDEC, 2001): la Provincia de Mendoza es más urbana y Lavalle más rural. De la población total de Lavalle, 14.625 (51,24%) son hombres y 13.914 (48,75%) son mujeres. En la Tabla 40 mostramos la distribución por edad y sexo.

Tabla 40. Distribución por sexo y edad

Varones	Grupos de edad	Mujeres	Total
1.984	0-4	1.884	3.868
1.996	5-9	1.964	3.960
1.898	10-14	1.861	3.759
1.642	15-19	1.553	3.195
1.521	20-24	1.457	2.978
1.244	25-29	1.144	2.388
995	30-34	918	1.913
851	35-39	871	1.722
852	40-44	817	1.669
766	45-49	696	1.462
742	50-54	630	1.372
552	55-59	465	1.017
470	60-64	400	870
396	65-69	312	708
281	70-74	301	582
216	75-79	153	369
90	80-84	96	186
37	85-89	40	77
11	90-94	13	24
3	95-99	5	8
-	100 y más	2	2
16.547		15.582	32.129

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares, 2001.

La densidad de población en Lavalle es más baja que a nivel provincial. En el año 2001 era de 3,1 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras que a nivel provincial era de 10,6 habitantes por km<sup>2</sup>. En cuanto al crecimiento poblacional, en Lavalle la tasa anual media

<sup>4</sup> Se clasifica como población rural a la que se encuentra agrupada en localidades de menos de 2.000 habitantes y a la que se encuentra dispersa en campo abierto.

<sup>5</sup> Se considera población urbana a la que habita en localidades de 2.000 y más habitantes.

<sup>6</sup> INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos. DPE. Dirección de Promoción Económica, Municipio de Lavalle.

de crecimiento por cada mil habitantes fue de 16,0<sup>7</sup>, mientras que a nivel provincial fue de 10,7, y a nivel nacional de 10,1. El crecimiento poblacional, entonces, es mayor en el municipio (INDEC, 2001).

En términos de composición étnica de la población, cabe mencionar que una parte de ésta está compuesta por los huarpes. No obstante, este grupo ha perdido muchas de sus características distintivas, ya que no conservan ni su lengua ni su vestido. Las estadísticas oficiales (INDEC, 2001) indican que en la zona del desierto habitan 3.015 personas que se identifican con esta etnia.

### **1.3. Entorno natural**

Lavalle posee una superficie de 10.244 km<sup>2</sup>, de la cual, el 93% corresponde a la zona de secano, donde viven principalmente los huarpes y corresponde al 9,38% de la población total. El 7% restante corresponde a la zona urbana y rural donde se asienta el 90,62% de la población del municipio que posee características más criollas y europeas.

Por otra parte, entre sus recursos florísticos predominantes se encuentran los siguientes: algarrobo dulce (*Prosopis Flexuosa*), jarilla (*Larrea Divaricata*), zampa (*Atriplex Lampa*), sauce criollo (*Salix Humboltiana*), tamarindo (*Tamaris Gallica*) y el chañar (*Geofferea Decorticans*), entre otras especies. La vegetación de pantanos y lagunas está compuesta en general por cañaverales y totorales<sup>8</sup> (DEIE, 2005). El suelo es de origen aluvial, con estratos de textura fina y media (franco arcillosa a franco limosa). Con un adecuado manejo de los suelos, se puede mantener una baja salinidad que permite el cultivo de todas las especies productivas (Bagini, 2005).

Lavalle posee un clima árido y su temperatura media anual es de 16° C, siendo la máxima absoluta de 42° C. La precipitación media anual es de 168,1 mm; las máximas se presentan en octubre y diciembre; y el período libre de heladas es de 240 días. Por su clima y su escasa precipitación pluvial, la actividad productiva más dinámica es la

---

<sup>7</sup> Cálculo propio, con base en las estadísticas de crecimiento de población entre 1991 y 2001.

<sup>8</sup> La totora (del quechua tutura), *Scirpus californicus*, es una planta perenne acuática, de la familia del papiro, común en esteros y pantanos de América del Sur. Su tallo mide entre uno y tres metros, según las especies, y tiene usos en la construcción de techos y paredes para cobertizos y ranchos, asientos de sillas, alfombras, etcétera, siendo tradicional la construcción de embarcaciones, desde hace tres mil años, para navegar en el Lago Titicaca y en algunas playas del Perú.

agricultura bajo riego (Lavalle/DPE, 2005). El rasgo desértico se acentúa por el paisaje hidrográfico muerto, provocado por el intensivo uso del agua de los Ríos Mendoza y San Juan, los cuales alimentaban hasta principios del siglo XX al complejo lagunar del Rosario y Guanacache: lagunas que a su vez vertían sus aguas al Río Desaguadero. En la actualidad, la importancia de este conjunto hidrográfico sólo sirve de división política entre las Provincias de Mendoza y de San Luis (DEIE, 2005).

#### **1.4. Historia precolonial**

A continuación, realizaremos un recorrido histórico por el origen y las características de los grupos étnicos que en el pasado habitaron en el territorio argentino, lo cual da testimonio de los aportes de estos grupos a la nacionalidad argentina y a su estructura social y sistema de gobierno. También incluimos en este apartado algunas referencias sobre los cambios sociales, culturales e identitarios que se han dado a lo largo de la historia; información relevante por cuanto nos ayuda a comprender las características actuales del país.

El origen del arribo de los primeros hombres al territorio argentino, y especialmente al que hoy ocupa la región del Cuyo, no se conoce con certeza, pero se supone que pequeños grupos de cazadores y recolectores de vegetales recorrieron la zona en una época aun anterior a la retirada de los glaciales que se estima fue entre 20.000 y 12.000 años a.C. (Schobinger, 2004:19). Este autor señala que en Argentina, la agricultura y demás avances culturales llegaron sin duda del norte y estuvieron unidos al principal elemento arqueológico, la cerámica (que apareció en el 500 a.C), de forma que este proceso puede ubicarse aproximadamente entre el año 800 y el 300 a.C. La actividad agrícola se inició con la introducción de tres cultivos: el maíz (*Zea mays*), la calabaza (*Cucúrbita pepo L.*) y el poroto (*Phaseolus vulgaris*), y posteriormente se agrega la quínoa (*Chenopodium quinoa Willd*), originaria del altiplano.

Hay evidencias de que desde los primeros siglos de nuestra era hubo actividad de diversos grupos nómadas cazadores, pescadores y recolectores y algunos grupos sedentarios que practicaron una agricultura incipiente (Nasi, 2003). En total se registran 40 grupos étnicos que han habitado en el territorio argentino, no obstante, nos

ocuparemos únicamente de los huarpes, por ser el grupo nativo que habita en el municipio donde hicimos el trabajo de campo.

La cultura huarpe es original del territorio cuyano, y en el siglo XVI ocupaba las Provincias de San Juan, San Luis y Mendoza. Los huarpes estaban integrados por tres grupos que a su vez eran portadores de sus respectivos dialectos: los *allentiac* habitaban las lagunas de Gunacache, la Provincia de San Luis y la de San Juan; los *milcayac*, residían en el sur de Guanacache, hasta el río diamante en toda la Provincia de Mendoza y se extendían por los valles de Huantata, Uco, Jaurúa y Viluco (Martínez, 1992:60); y los *puntanos*, en la Provincia de San Luis (Maza, s.f:7). Se cree que, a mediados del siglo XVI, los tres grupos sumaban unos cien mil habitantes.<sup>9</sup>

Los huarpes tuvieron influencias de otros grupos, como los *araucanos*, los *incas*, los *puelches* y los *pehuelches*, entre otros (Martínez, 1992:60 y Maza, s.f:7). Cada grupo tenía diferencias respecto a su sistema de sustento, organización, forma de vida, costumbres, etc. A continuación mencionamos algunas de las principales características, que tomamos de Martínez (1992:6,61,62), Schobinger (2004:44) y Zamudio (2006).

- Agricultores. Los huarpes vivían en los valles cercanos a los ríos. Eran agricultores y sembraban maíz, quínoa, zapallo y calabaza. Para cultivar aprovechaban el agua de los ríos de montaña, formados por el deshielo del verano. Conocían los lugares más adecuados para sembrar y las épocas de siembra y de recolección. Poseían acequias en los terrenos cultivados.
- Cazadores. Los huarpes del este y norte de Mendoza (los *milcayac*) eran cazadores de liebres, ñandúes, guanacos y vizcachas. Algunas historias se refieren a perros adiestrados para colaborar en la caza. Utilizaban para estas actividades el arco, la flecha y las boleadoras. El método huarpe para cazar era "por cansancio", el cual consistía en seguir al animal, por lo general guanacos o ñandúes, trotando durante dos o tres días al cabo de los cuales el animal, agotado, no podía evitar su captura. La forma de vida de estos grupos era nómada como lo expresa la siguiente narración:

---

<sup>9</sup> Los Huarpes. Recuperado el 10 de mayo de 2006, del <http://www.argentour.com/huarpes.htm>

Sus casas son portátiles y están hechas de pieles de guanaco cosidas unas con otras. Están tendidas sobre estacas clavadas en el suelo, haciendo unas las veces de techo, mientras que las otras constituyen las paredes. Cuando la caza escaseaba cargaban sus casas después de haber enrollado las pieles. De un punto se trasladaban a otro y volvían a levantar su pueblo (Martínez, 1992, p.61).

- Pescadores. Habitaban en las lagunas de Guanacache de vastas zonas inundadas (llamados “huarpes laguneros” o “huarpes de Guanacache”), en el límite de las actuales Provincias de San Juan, San Luis y Mendoza. Por el particular hábitat en el que se asentaban tenían un tipo de vida singular al de los huarpes que vivían en otras zonas. Este grupo practicaba la pesca con un tipo de balsa que es lo más antigua de que se tiene conocimiento como embarcación; su construcción consistía en la unión de tallos de juncos atados con fibras vegetales. En las lagunas también cazaban patos<sup>10</sup>.
- Tejedores. Se destacaron en esta industria ya que eran tejedores de fibras vegetales (tatora). Confeccionaban cestos o canastas de diferentes formas y tamaños, especialmente para uso doméstico. Trabajaban en la cestería especialmente en Guanacache.
- Recolectores. Practicaban la recolección de vainas de algarrobo. El algarrobo era el árbol que les proporcionaba el alimento más importante de su dieta. Con sus semillas molidas hacían harina para fabricar el patay o "pan indio" y también una bebida alcohólica: la aloja.
- Ceramistas. Trabajaban la cerámica fina y fabricaban vasijas y recipientes que pintaban casi siempre con figuras geométricas.
- Religión. Los huarpes eran politeístas ya que creían en una divinidad central llamada Hunuc Huar (Dios de la Montaña), pero también adoraban al sol, la luna y los ríos. Al morir, eran colocados en sus tumbas con la cabeza dirigida hacia los Andes, donde mora Hunuc Huar.

---

<sup>10</sup> Pueblo Huarpe. Recuperado el 10 de mayo de 2006, del [http://www.indigenas.bioetica.org/base11.htm#\\_Toc44561427](http://www.indigenas.bioetica.org/base11.htm#_Toc44561427)

- Economía. Era de subsistencia, a través de la práctica de la agricultura, la caza, la pesca y la recolección.
- Relaciones en el seno de la comunidad. Cada parcialidad (etnia) estaba a cargo de un cacique. Tenían prácticas muy difundidas como el levirato, que consistía en que la viuda y los hijos pasaban a depender del hermano menor del fallecido; y el sororato, en el cual el hombre al casarse lo hacía también con las hermanas de su mujer (Martínez, 1992:62). Actualmente estas prácticas están prácticamente desterradas, si bien, se conserva un rasgo importante que es el de la solidaridad de encargarse de los niños cuando quedan desamparados, pero no necesariamente por parte del hermano menor.

Finalmente, es importante enfatizar que las características señaladas describen a los huarpes como grupos que habitaron en tiempos pasados, incluso en la literatura se sugiere y en ocasiones se afirma que los huarpes es un grupo étnico actualmente extinto. Esta idea está fuertemente arraigada en un importante sector de la sociedad actual, que también da por hecho su desaparición, argumentando que actualmente sólo existen descendientes de los huarpes.

### **1.5. Historia colonial**

La siguiente información relacionada con la conquista española la tomamos principalmente de Prieto, Dussel y Pelagatti (2004:51-86). El proceso de la conquista en la región de lo que hoy es la Provincia de Mendoza ocurre mediante el contacto no pacífico de los grupos huarpes, puelches y pehuenches con los conquistadores que avanzaron desde Chile en 1551. Los conquistadores instauraron relaciones de dominación, mediante las cuales los vencidos fueron despojados de sus tierras y sometidos al pago de tributos o a la servidumbre como súbditos de la Corona Española, mientras se les imponían las pautas culturales del Occidente tardomedieval y cristiano, conformando una sociedad jerárquica y desigual.

Mientras el pequeño núcleo de españoles se desarrollaba, comenzaron a aparecer diferencias determinadas por su origen, estatus y éxito económico obtenido, así como

diferencias étnicas que dividían a la sociedad en españoles, indígenas, negros y mestizos. En la cúspide estaban los conquistadores que, gracias a las mercedes de tierras y a la posesión de indios encomendados, habían conseguido acumular riqueza y eran quienes ejercían los cargos del cabildo. A continuación se encontraban los que poseían cargos públicos, luego el conjunto de moradores de la ciudad formado por mercaderes, algunos zapateros o herreros, mayordomos de estancias, escuderos y administradores de indios de las encomiendas. En general se asimilaba lo español a lo blanco y lo noble, y a los grupos mezclados se les identificaba como plebeyos.

Los cargos del ayuntamiento estaban bajo la responsabilidad de las élites y estaban gestionados por parentelas, quienes manejaban los negocios públicos de acuerdo a sus intereses, beneficiando sólo a los allegados, familiares y miembros del grupo, produciéndose así la formación de camarillas familiares y la comisión de abusos. Por ejemplo, el Cabildo autorizaba la apertura de las pulperías<sup>11</sup> sin control y sin cobrar los impuestos correspondientes con el objeto de beneficiar a sus pares, quienes también ocupaban tierras sin tener los títulos y utilizaban la justicia en beneficio propio. Su hegemonía estaba basada en una red de relaciones tanto familiares como de intereses económicos. Los miembros de este grupo oligárquico se consideraban a sí mismos “grupo de nobles” y representaban el 30% de los vecinos de la ciudad.

El clero formaba parte del grupo dominante español y, aunque constituía otra instancia de poder, ejercía junto con las autoridades seculares el control social de la población e influía en los asuntos espirituales y terrenales. Los miembros de las órdenes religiosas poseían conventos y tierras, y participaban en juicios administrativos y judiciales por su posesión y uso del agua. Por ejemplo, la Compañía de Jesús contaba con estancias, ganado y esclavos.

La segregación racial estaba incrustada en la estructura social: los matrimonios entre mestizos y entre españoles se anotaban en el mismo libro, y los matrimonios de indios y negros en otros libros separados. En las primeras décadas de 1700 predominaban los matrimonios entre indios y mestizos, y no se registraban entre

---

<sup>11</sup> El diccionario de la Real Academia Española las define como tiendas en las que se venden alimentos y otros productos de primera necesidad, y en las que también pueden consumirse bebidas alcohólicas.

españoles y mestizos, pero esta situación se fue transformando, pues ya en los años de 1730 a 1740, como consecuencia del deseo de los mestizos de “blanquear” su sangre, preferían casarse entre ellos o con españoles, rechazando las uniones con indios o mulatos.

La Corona española impuso el sistema de encomiendas que constituyó la forma legal para disponer del trabajo indígena. Este sistema desestructuró a las comunidades nativas e impuso la integración formal de los huarpes al imperio español. Los indios fueron repartidos entre la hueste, y a cada encomendero se le entregó alrededor de 200 indios —que incluían huarpes y en menor medida puelches—, aunque algunos privilegiados recibieron mayor número. En la región cuyana, la encomienda marcó la sociedad de manera particular durante todo el periodo colonial del siglo XVII, por cuanto la entrega de los naturales en encomiendas fue la base de la producción y posibilitó el excedente agrícola. Además, los españoles perfeccionaron el sistema de irrigación huarpe e introdujeron algunas herramientas como el azadón y el arado que facilitaron las tareas agrícolas. También introdujeron el trigo, la cebada, algunos frutales y el cultivo de la vid. Trajeron además animales domésticos europeos y la cría de ganado. Esas innovaciones a la agricultura y la ganadería hicieron posible que los encomenderos acumularan capital para impulsar el comercio con otras regiones.

En las primeras décadas del siglo XVIII, la mayor parte de los habitantes que residían en la ciudad de Mendoza era mestiza, lo que constituye una muestra de la mezcla que se produjo entre los españoles y la población nativa, hasta llegar a la desaparición de los indígenas como etnia y la incorporación de los ya “blanqueados” a la sociedad española. En esta época, por tanto, los huarpes ya habían asimilado diversos rasgos culturales españoles como la lengua, el sistema de organización familiar y las diversiones. Asimismo, el marco de referencia jurídico, político y social estaba determinado por la cultura dominante. En este periodo las encomiendas empezaron a desaparecer y los indígenas se incorporaron en condición de subordinación como peones y atados a un amo: un estatus similar a su estado anterior, pero sin pagar tributos. Se les permitió ingresar a la sociedad española, formando uno de sus estratos socioculturales más bajos.



Entre 1769 y 1780 las autoridades coloniales desarrollaron acciones para atraer a los indígenas y lograr la pacificación (de los que aún se rebelaban) a través de una política de amistad y obsequios que aseguraban a los nativos parte de su manutención, ropa y bienes suntuarios europeos. Los españoles también se comprometieron a la defensa de los indios amigos en caso de ser atacados por otros pueblos rivales. Estos acuerdos entre los españoles y los grupos nativos instauraron una nueva dinámica de dominación. Los huarpes se adaptaron a medias a la nueva situación, tanto a nivel individual como colectivo. A pesar de la actitud pacífica que muchos historiadores les han atribuido, en algunos casos enfrentaron el dominio español y en otros huyeron a lugares inaccesibles como otra forma de resistencia.

La fundación de Mendoza, en marzo de 1561, implicó la permanencia de los españoles en la región cuyana y la imposición de una nueva estructura productiva. Con la creación del cabildo se otorgaron a los vecinos las herramientas para controlar la administración comunal, entre las que destaca la impartición de justicia, cuya primera instancia era ejercida por los alcaldes. A finales del siglo XVI y principios del XVII comenzaron a instalarse las primeras órdenes religiosas (dominicos, jesuitas y agustinos), y se construyeron conventos y torres de iglesias. En la segunda mitad del siglo XVII se cree que residían en el territorio mendocino unos 8.000 huarpes, lo que implica una considerable disminución de la población autóctona teniendo en cuenta que los cálculos más conservadores eran de 20.000 huarpes viviendo en la región del Cuyo al comienzo de la conquista. Estos datos indican la gran baja y denigración de los huarpes en la región, producto de la conquista española.

Según Martínez (1992:10), el enfoque de los escritos de los vencedores en nombre de la “civilización”, en muchos casos denigra la condición humana de los vencidos, a los que con frecuencia se refieren como objetos o piezas, animales o salvajes. Esa calificación como “piezas” se encuentra en muchas de las crónicas de la época, como la del trágico pasaje de la cordillera protagonizado por las huestes de Almagro en 1536 en su primer viaje a Chile, en la que apunta: “se me murieron tantas piezas”. Este término, que desecha la condición de seres humanos, se repite en la conquista de los Valles Calchaquíes y perdura en la síntesis histórica del siglo XVIII; aún su secuela, con pocas variantes, llega hasta nuestros días con todo su doloroso sentido.

Debido a la condición tan degradante a la que estaban sometidos los nativos, señala Colombres (1991:116), en 1813 se abolió la mita, la encomienda y el yanaconazgo y todo servicio personal, declarando que los indios eran libres e iguales a los demás ciudadanos. No obstante, esta declaración quedó en el campo de los buenos propósitos. El autor agrega que, pese a que Argentina es una de las naciones más desarrolladas de América Latina, es quizá la que menos se ha ocupado de la población indígena, posiblemente a causa de la cosmovisión europeísta que impera en sus centros de poder.

Entre 1870 y 1914 unos 40 millones de europeos emigraron a otros continentes, debido, entre otros factores, a la depresión económica europea de ese período, que en países como Italia y España alcanzó una gran profundidad. De esos 40 millones llegaron a Argentina 6.405.000 emigrantes. El impacto fue un abrupto crecimiento de la población, así como la introducción de nuevas pautas culturales y la reafirmación de un proceso de urbanización. La inmigración a Argentina fue producto de la ley de inmigración y colonización y de la propaganda desarrollada por los agentes de inmigración europeos bajo la promesa de la entrega de tierras. Entre 1883 y 1903, el Estado entregó en concesión 30 millones de hectáreas (Paredes, 2004:215,217).

Los inmigrantes se dispersaron por todo el país. En el caso de la Provincia de Mendoza, de acuerdo al censo de 1895, de sus 116.142 habitantes, el 13,7% eran extranjeros: chilenos, italianos, españoles y franceses. Ya en esos años, las actividades agropecuarias se basaban en el cultivo de la vid y la ganadería; el 83% de los vitivinicultores eran inmigrantes y el 84% de los dedicados a la ganadería eran argentinos, lo que demuestra la permanencia de los criollos en las actividades económicas tradicionales. En el caso de la vitivinicultura, para 1914 ya se había convertido en la actividad productiva más importante y representaba el 76% del PIB provincial. Sin embargo, la producción estaba en manos de unos 10 bodegueros, y aun cuando eran inmigrantes, se beneficiaban más que los pequeños vinicultores de las políticas públicas del Estado; situación que generó constantes conflictos internos (Mateu, 2004:258-261).

Lo anteriormente descrito muestra las grandes diferencias que existían entre los inmigrantes y la población nativa. Por su parte, Martínez (1992:11) señala que no sería

difícil que la inferioridad implícita en el tratamiento dado al indígena y en la valoración de su cultura, no fuera más que una manifestación parcial de una modalidad de más amplios alcances y significados: una expresión cultural que ha promovido el desprecio a ciertos sectores de la población, el tratamiento a algunos credos políticos y grupos religiosos y las manifestaciones peyorativas por parte de unas regiones hacia otras, como las de la capital hacia ciertas provincias. Así, Martínez advierte (1992:12) que el hombre autóctono clama por defender sus derechos elementales, debido a que está cansado de un paternalismo que lo ha llevado a la destrucción de su identidad y de su cultura y a la sujeción económica más baja.

Como respuesta a esas voces y a la injustificada marginación social que sufría el pueblo argentino, el 9 de julio de 1816 en la ciudad de San Miguel de Tucumán, el Congreso de las Provincias Unidas emitió el Acta de Declaración de la Independencia Argentina en sesión ordinaria, que incluye la siguiente determinación:

Nos, los Representantes de las Provincias Unidas en Sud América, reunidos en Congreso General... Declaramos solemnemente a la faz de la tierra que, es voluntad unánime e indudable de estas provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los Reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojadas, e investirse del alto carácter de una Nación libre e independiente... En *El Redactor del Congreso Nacional* (1816). N° 6.<sup>12</sup>

Después de la independencia y cuando el pueblo argentino “quedó libre”, se albergó la esperanza de importantes mejoras en las condiciones de vida y de un cambio de sistema sociopolítico y económico más justo y equitativo para todos. No obstante, la situación no cambió significativamente, ya que los más poderosos e influyentes siguieron gobernando y subyugando a las clases más necesitadas. Tal como sucede hasta la fecha —con estrategias y mecanismos distintos a los de la época colonial—, pues los más pobres siguen viviendo en condiciones deplorables.

Como hemos podido ver, durante la conquista española se cometieron permanentes atropellos y actos de barbarie en contra de las poblaciones nativas, a las que se les hizo sentir que eran inferiores a los conquistadores. Esta etapa de la historia argentina en ningún momento se encuentra desligada de la etapa posterior de independencia, pues es

---

12. Tomada de <http://www.analitica.com/Bitblbio/argentina/independencia.asp>

claro que en gran medida muchas de las prácticas de la época colonial continuaron vigentes en los sucesivos gobiernos e, incluso, siguen estando presentes hasta hoy.

De esta forma, los antecedentes históricos nos permiten entender la realidad vivida en el pasado y su directa conexión con los acontecimientos económicos, políticos y sociales que se han vivido en Argentina en los tiempos más recientes.

## **1.6. Evolución política tras la independencia**

Los acontecimientos anteriores han estado determinados por una serie de cambios de pensamiento, ideologías y paradigmas surgidos de manera hegemónica y como posibles esperanzas para resolver los problemas propios de cada época. Todo ello ha traído como resultado la integración de diversos movimientos, los cuales pueden ubicarse en un espectro que va desde los radicales de izquierda, pasando por los conservadores, hasta los radicales de derecha; movimientos que han provocado también la aparición de sentimientos de odio, rencores y resentimientos o actitudes de apoyo, defensa y solidaridad.

Después de la independencia, a lo largo del siglo XX, surgieron diversas organizaciones y partidos políticos, entre otros, el Partido Autonomista Nacional (PAN) y la Unión Cívica Radical. El PAN, entre fines del siglo XIX y principios del XX (hasta 1916) llevó al poder a diez presidentes. La Unión Cívica Radical (UCR) se creó en 1889 con el nombre de Unión Cívica, como una agrupación que enarbolaba la bandera de la lucha contra la corrupción y el fraude electoral.

En 1890 estalló una revolución que provocó la renuncia del presidente Miguel Juárez Celman. Después de un período de discusiones, en 1891 la Unión Cívica se dividió en dos bandos. Por un lado, los denominados mitristas, seguidores de Bartolomé Mitre, y por el otro, los radicales, partidarios de Leandro N. Alem. De ahí en adelante, el radicalismo protagonizó distintas luchas que resultaron, entre otros resultados, en la Ley de Sufragio Universal sancionada en 1912; y en las primeras elecciones libres de 1916, que permitieron el arribo de Hipólito Yrigoyen a la Presidencia de la República, iniciando una nueva etapa marcada por la hegemonía radical (1916-1922; 1928-1930).

En el ámbito provincial, en 1918 se inició en la Provincia de Mendoza el primer gobierno radical con José Néstor Lencinas. En las siguientes décadas, diversas fuerzas políticas fueron responsables y protagonistas de las acciones y proyectos implementados en el país: el radicalismo y su variante, el lencinismo; el Partido Demócrata (que hasta 1931 se llamó Partido Liberal); el Partido Socialista —de cuyas filas se desprendieron el Partido Socialista Obrero y el Partido Comunista—; y finalmente, el peronismo, que se nutrió de elementos radicales y socialistas, además de trabajadores agremiados (Satlari, 2004:291,292). Desde entonces, la lucha por el poder entre las diferentes fuerzas políticas ha sido continua y en ocasiones violenta.

Entre las organizaciones y partidos políticos que han tenido más influencia en la política argentina se encuentran la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista (PJ), también conocido como peronista por su máximo exponente, Juan Domingo Perón. El PJ se identifica como un partido político transformador de la Argentina moderna; como organización de la fuerza política del trabajo, la producción y la justicia social; y representación social de los humildes, los que sufren y los desamparados.

El PJ llevó al poder a Perón en tres ocasiones (de 1946 a 1952; de 1952 a 1955; y de 1971 a su muerte en 1974), periodos en los cuales Perón implementó profundas reformas políticas, económicas y sociales. En el plano económico se destacó por la política de sustitución de importaciones con la creación de la industria ly la industria siderúrgica, y la generación de energía eléctrica. En el plano social, Perón derogó la ley que establecía la discriminación entre hijos legítimos e ilegítimos; nacionalizó los ferrocarriles; desarrolló un amplio plan de viviendas para trabajadores; e inició la transmisión de Televisión Radio Belgrano. Además, mejoró el salario nacional considerablemente, y entre otros avances importantes reformó la Constitución Nacional en 1949, a la que incorporó los derechos laborales y sociales

En la década de 1950, período en el que gobernaba Perón, se produjo una segunda división en el partido UCR: de un lado, la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), liderada por Ricardo Balbín; y del otro, la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), cuya principal figura era Arturo Frondizi, quien ganó la candidatura presidencial dentro del partido y resultó electo presidente en 1958. Otras presidencias radicales fueron las

de Arturo Humberto Illia (1963-1966) y la de Raúl Alfonsín (1983-1989) que se convirtió en el primer jefe de Estado, tras el final de la dictadura militar que había gobernado el país desde 1976.

Durante la década de los años setenta Argentina fue convulsionada por un terror que provenía tanto desde la extrema derecha como de la extrema izquierda y, el 24 de marzo de 1976 con el golpe militar, quienes tomaron el poder contaron con el poderío absoluto, condición que les permitió secuestrar, torturar y asesinar a todas aquellas personas que pensaran distinto a ellos. Así la dictadura militar produjo la más grande tragedia de la historia argentina, y la más salvaje (CONADEP, 1984:7), con un total estimado de 30,000 víctimas. Por su parte Ageitos (2002) menciona que el día del golpe militar la sociedad argentina amaneció con un nuevo sistema jurídico institucional que legalizó el sistema represivo y quedó constituido el terrorismo de Estado. La CONADEP, añade que con la técnica de la desaparición y sus consecuencias, todos los principios éticos y los más elementales derechos humanos se vieron bárbaramente pisoteados y desconocidos.

El gobierno militar se propuso transformar de raíz la sociedad argentina. No se trataba simplemente de corregir una política económica, de derrotar a la guerrilla o de resolver una crisis institucional. Para ello hubieran bastado algunos cambios dentro de la legalidad constitucional. Lo que para la Junta Militar estaba en cuestión era la existencia misma de una nación. Para resolver esta crisis, entonces había que “reorganizar” la sociedad argentina, esta “reorganización” tuvo expresiones concretas: represión política y social, desarticulación de las bases de la economía industrial y ejercicio autoritario del poder. Finalmente, culminó con la derrota militar en la Guerra de las Malvinas (Romano, 2003:56).

Posteriormente, en 1989, el PJ recuperó la presidencia del país en la figura de Carlos Menem. Su gobierno se destacó por la implantación desde 1991 de la política económica comúnmente denominada “Plan de Convertibilidad”; nombre popular del mecanismo de Caja de Compensación que fue el centro del programa y que prometió una nueva era de crecimiento y estabilidad (Díaz-Bonilla *et al.*, s/f:1). Por su parte, García (2000:17,18) señala que, particularmente a partir del Plan de Convertibilidad, se

dió un importante cambio estructural: de ser un país desarrollista o promotor del estado de bienestar pasó a ser un Estado neoliberal, privatizador o postsocial. El autor agrega que, con la irrupción del neoliberalismo, no sólo se presenta la crisis del estado de bienestar, sino paralelamente también la crisis del Estado nación. Esta última estaría caracterizada por tres fenómenos simultáneos: erosión de la autonomía y la independencia decisional; pérdida paulatina de la capacidad de integración social; y debilitamiento de la configuración de identidades y solidaridades amplias.

En julio de 1997, la UCR formó la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia junto con el Frente para un País Solidario (Frepaaso), con el fin de presentar listas comunes de candidatos para las elecciones de octubre de ese año (que renovaban parcialmente la Cámara de Diputados de Argentina y definían la composición de la cámara legislativa de la Provincia de Buenos Aires, entre otros cargos), y en las cuales obtuvo una amplia victoria sobre el peronismo que perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En 1999, después de dos períodos justicialistas con Carlos Menem (1889-1999), la UCR recupera nuevamente la Presidencia de la República con Fernando de la Rúa. La victoria de De la Rúa se debió, en parte, al fuerte rechazo público hacia la evidente e intolerable corrupción del prolongado mandato de Menem, así como al deterioro de la situación económica del país, que en 1999 terminaba con una caída del PIB de casi 4 puntos porcentuales respecto al año anterior. El desempleo se acercaba al 14%, luego de haber alcanzado la cifra récord de 18,6% unos años antes, y la pobreza se había triplicado respecto a la existente antes de llegar Menem al poder. El país tenía serios problemas en materia educativa y sanitaria, y un alto grado de degradación moral en la dirigencia política y social. Además, el gobierno peronista dejaba un elevado déficit fiscal de más de 8 mil millones de pesos<sup>13</sup>. Sin embargo, el presidente De la Rúa sólo duró en el poder de 1999 a 2001: la grave crisis económica lo obligó a renunciar en diciembre de 2001. Después de su salida a mitad de su mandato, le sucedieron cuatro presidentes en el lapso de dos años. Posteriormente, como resultado de las elecciones de abril de 2003, llega nuevamente al poder el PJ con Néstor Kirchner, el actual presidente.

---

<sup>13</sup> Información tomada de la descripción del gobierno de Fernando de la Rúa. Recuperada el 24 de noviembre de 2006 del sitio [http://es.wikipedia.org/wiki/Fernando\\_de\\_la\\_R%C3%BAa](http://es.wikipedia.org/wiki/Fernando_de_la_R%C3%BAa)

Como puede observarse, a lo largo del siglo XX las fuerzas políticas que han tenido mayor influencia en el diseño e implementación de las políticas económicas y sociales en Argentina han sido la UCR y el PJ. Aunque con frecuentes fracturas internas, son los dos partidos que han logrado mantenerse en el poder mediante una periódica alternancia. Esta condición demuestra la libertad política y en gran parte la profundización de la democracia política en Argentina. Por otra parte, los distintos antecedentes de la historia política ayudan a comprender la situación que hoy prevalece en el ámbito del gobierno provincial y municipal.

## **1.7. Economía del municipio**

En los siguientes párrafos abordamos los aspectos más relevantes de la economía municipal. En primer lugar, hacemos una descripción de la distribución y acceso a la tierra debido que esta condición es fundamental para el desarrollo económico de sus habitantes y en especial de la población más necesitada. En segundo lugar, hacemos una descripción de las actividades productivas de mayor importancia y, en tercer lugar, describimos la situación que prevalece, respecto al mercado y el comercio de los productos del municipio, así como los recursos financieros disponibles por las autoridades locales, para emprender acciones y proyectos encaminados a mejorar la situación económica y, en general, el nivel de bienestar de las familias de Lavalle.

### ***1.7.1. Acceso a la tierra***

De acuerdo con el censo agropecuario de 2002, en el municipio de Lavalle se registraron 138.483,8 hectáreas, de las cuales 135.552,9 (97,88%) estaban distribuidas en 1.939 explotaciones agropecuarias y se encontraban bajo el régimen de propiedad privada, mientras que el resto era de propiedad fiscal<sup>14</sup> (INDEC, 2002).

En relación con la estructura productiva, según el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en la base productiva predominan los pequeños productores; lo cual puede confirmarse en la Tabla 41. Sin embargo, al analizar esta información y tomando como criterio la cantidad de tierras que posee cada explotación agropecuaria

---

<sup>14</sup> Tierras de propiedad del fisco que no están declaradas como parque o reserva forestal.



(EAP) o, lo que es lo mismo, cada productor, encontramos lo siguiente: el 83,54% de los productores más pobres posee el 11,82% de las tierras con un promedio por productor de 13,55 hectáreas; el 13,48% de los productores medianos posee el 16,83% de las tierras con un promedio por productor de 119,53 hectáreas; mientras que el 2,91% de los productores más ricos posee el 59,8% de las tierras con un promedio por productor de 1.971,64 hectáreas; y existe una EAP<sup>15</sup> que posee el 11,55% del total de las tierras con 16.000 hectáreas.

Tabla 41. Cantidad y superficie del total de EAP<sup>16</sup> por escala de extensión

Escala de extensión	Hectáreas	%	EAP	%
Hasta 5	1.090,5	0,79	363	25,10
5,1-10	2.373,5	1,71	299	20,68
10,1-25	6.257,0	4,52	365	25,24
25,1 – 50	6.645,5	4,8	181	12,52
Subtotal	16.366,5	11,82	1.208	83,54
50,1 – 100	8.327,6	6,01	117	8,09
100,1 – 200	7.866,0	5,68	55	3,80
200,1 – 500	7.114,8	5,14	23	1,59
Subtotal	23.308,4	16,83	195	13,48
500,1 - 1.000	9.777,6	7,06	13	0,90
1.000,1 - 2.500	36.795,6	26,57	22	1,52
2.500,1 - 5.000	15.535,7	11,22	4	0,28
5.000,1 - 10.000	20.700	14,95	3	0,21
Subtotal	82.808,90	59,8	42	2,91
10.000,1 - 20.000	16.000	11,55	1	0,07
Total	138.483,8	100	1.446	100

Nota: Hay 493 EAP que no se incluyen en esta tabla debido a que no tienen límites definidos.

Fuente: Elaboración propia con base en el INDEC (2002).

<sup>15</sup> No tenemos certeza de que esta EAP sea de un solo productor.

<sup>16</sup> La explotación agropecuaria (EAP) es la unidad de organización de la producción con una superficie no menor a 500 m<sup>2</sup> dentro de los límites de una misma provincia, que independientemente del número de parcelas (terrenos no contiguos) que la integren: 1) produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado; 2) tiene una dirección que asume la gestión y los riesgos de la actividad: el productor; 3) utiliza los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra en todas las parcelas que la integran.

Estos datos muestran una fuerte desigualdad en la tenencia de la tierra, pues una sólo EAP posee la misma cantidad de tierras que 1.208 productores. Esta situación se hace más difícil para las familias, si consideramos que en el municipio el 70% de la población vive en zonas rurales y, por lo tanto, las personas en edad productiva son predominantemente asalariadas en el sector agropecuario, que genera el 68% del empleo en el municipio. El principal problema para estos trabajadores radica en el bajo salario<sup>17</sup> que reciben, y en la escasa posibilidad de tener acceso a la tierra. Sobre esto, Bocco, *et al.* (2005:27,28) señalan que en la “Encuesta de condiciones de vida de los hogares rurales de Mendoza de 2004”, en Lavalle el 75% de los hogares no tenía acceso a la tierra.

### ***1.7.2. Producción agropecuaria***

En este apartado hacemos una descripción de la producción agropecuaria y, sus principales limitaciones y potencialidades. Recordamos que en la sección 1.3 hicimos la descripción de los principales recursos naturales disponibles en el municipio, así como de las principales características hidrológicas y climatológicas que influyen en la producción agropecuaria.

Lavalle forma parte del área bajo riego del Río Mendoza. El sector oeste es abastecido desde el dique Cipolleti, por el canal Cacique Guaymallén con sus derivados Colonia Tulumaya y Jocolí, que abastecen 15.900 hectáreas. La zona este está irrigada por el canal San Martín con sus canales derivados de San Pedro, San Pablo, Bajada de Araujo, Natalio Estrella y Gustavo André, que abastecen 14.000 hectáreas. El área total con derecho de riego es de 30.000 hectáreas y existen 180 perforaciones registradas, considerando que sólo funciona el 50% (DPE-Lavalle, 2005). Del total de la superficie con derecho a riego, sólo se irrigan 21.031 hectáreas. De éstas, 8.233 se riegan con agua superficial y 4.961 con aguas subterráneas, y en combinación de riego superficial con subterráneo 7.936 hectáreas (Bocco *et al.*, 2005:7). La disponibilidad de agua es el

---

<sup>17</sup> El Censo Agropecuario 2002 señala que 3.219 personas trabajaban de forma permanente en el sector agropecuario; de éstos, el 35% recibía salario; al 22% se le pagaba un porcentaje de su salario en especie o con parte de la producción; y un 43% no recibía remuneración fija (el 25% no recibía ninguna remuneración) (Bocco, 2005:28).

factor más importante en las capacidades o limitaciones de la producción agropecuaria en el municipio.

a). *Producción agrícola.* El sector agropecuario es el sector más importante en el municipio, especialmente la agricultura. Los productores del municipio son fundamentalmente horticultores y viticultores: el 45% se dedica a la horticultura y el 33% a la viticultura. De las 30.000 hectáreas de regadío que existen en Lavalle, en el 2002 estaban cultivadas 21.009 distribuidas de la siguiente forma: 4.734 de hortalizas<sup>18</sup>; 4.156 de perennes y frutales; y 12.478 de vid.

*Vitivinicultura.* Entre las actividades agrícolas, la vid es el cultivo de mayor importancia económica, ya que el 57,7% del total de la superficie irrigada se dedica a este cultivo. Además, el municipio ocupa el quinto lugar en superficie cultivada en la Provincia de Mendoza. Es importante destacar que en el municipio desde 1994 ya se contaba con una superficie cultivada de 12.628 hectáreas y para el 2002 la superficie era de 12.478, lo que significa que en los últimos 18 años la superficie cultivada de vid se mantuvo prácticamente igual. Con todo, tuvo un repunte importante cuando el proyecto municipal iniciado en 1990 en coordinación con el INTA alentó a los productores a cambiar las variedades rosadas (cereza, criollas, moscatel rosado) por variedades tintas (bonardas, cabernet y sirah) para la elaboración de vinos finos. Cuando se inició el proceso de reconversión, el 55% de la superficie de vid era de variedades rosadas; el 34% de blancas; y el 10% de tintas. Actualmente, la superficie cultivada ha cambiado significativamente pues las rosadas bajaron a un 38%, las blancas al 30% y las tintas subieron a un 32% (DPE-Lavalle, 2005).

Un hecho de suma importancia para la rentabilidad del cultivo de la vid es el establecimiento de 12 bodegas elaboradoras, de las cuales siete son cooperativas integradas a FECOVITA<sup>19</sup> que elaboran 32,200 toneladas anuales que equivalen aproximadamente al 50% de la producción de Lavalle. Estas bodegas han incorporado

---

<sup>18</sup> Tomate, lechuga, papa, cebolla, ajo, melón, sandía, zanahoria, y zapallo.

<sup>19</sup> La Federación de Cooperativas Vitivinícolas de Mendoza fundada en 1980, cuenta con más de 5 mil socios que producen por medio de la asociación. En la entidad están integradas unas 32 cooperativas de primer grado -elaboradoras-. Esta asociación mendocina, por su importancia en las exportaciones, se ubica entre la primera y segunda empresa vitivinícola con más de 10 millones de litros exportados.

importantes mejoras tecnológicas con el objeto de obtener productos de mejor calidad y alcanzar mayor eficiencia y competitividad (DPE-Lavalle, 2005).

Con la resolución (C.27/02) aprobada en 2002 por el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), autorizando la elaboración de vinos caseros, se dio respuesta a una actividad que había permanecido sin reglamentarse y sin posibilidades de desarrollo. Con esta resolución, actualmente muchos de los pequeños productores vitivinícolas, que estaban al margen del desarrollo y que elaboraban por lo general vino casero por tradición y para el consumo familiar, tienen la oportunidad de elaborar hasta 4.000 litros de vino por año. A partir de esta nueva resolución el gobierno municipal, a través de un convenio con el INV, instaló una oficina especial con el objeto de facilitar al productor las gestiones necesarias para la elaboración de vino. Al mismo tiempo emprendió otras acciones encaminadas a mejorar la organización de los vitivinicultores en diferentes aspectos, tales como la compra de insumos, degustaciones, etiquetado de vinos y la realización de un concurso anual del mejor vino casero; convocatoria en la que se inscribieron 43 productores que elaboraron un total de 68.000 litros.

Recientemente el municipio adquirió dos máquinas multifunción (prensa, atomizadores) con capacidad de procesar de 1.500 a 2.000 kg de uva. Son máquinas portátiles destinadas a apoyar a los productores para la obtención de un mosto de mejor calidad. Además, se han incorporado técnicos enólogos que están capacitando a los productores con el objeto de mejorar la calidad de los vinos. Otro hecho fundamental para el desarrollo de esta actividad es la obtención de financiamiento con el fin de mejorar la planta productiva, tanto tecnológicamente como en cantidad y calidad del producto; en 2005 se consiguió un primer recurso de 28.000 pesos (9.072 USD) que benefició a 19 productores.

*Horticultura.* Esta es otra de las importantes actividades agrícolas del municipio de Lavalle. Según datos de la oficina de la DPE de la municipalidad, en 2002 había 4.084 hectáreas cultivadas de hortalizas; superficie que representaba el 11% del total provincial. Por orden de importancia, las hortalizas cultivadas eran ajo, melón, zanahoria, cebolla, zapallo, tomate, lechuga y papa. Uno de los problemas de esta actividad es que generalmente las hortalizas se comercializan sin valor agregado. Pero

se han iniciado algunos esfuerzos para el procesamiento de clasificación y embalado de melones y ajos. En esta actividad trabaja una cooperativa que en la última temporada embolsó 400.000 kg de ajo y 144.000 melones.

*Fruticultura.* La superficie estimada en 2003 del cultivo de frutales era de 3.586 hectáreas, el 3% de la superficie cultivada en la provincia. La superficie total estaba distribuida de la siguiente forma: 1.510 hectáreas de olivo, 820 de ciruelo, 370 de peral, 190 de membrillo, 133 de durazno y 563 de otros frutales. En la actividad frutícola se nota un importante desarrollo del cultivo de olivo, que en los últimos 10 años pasó de 300 hectáreas a 1.500. Este crecimiento fue motivado por el significativo aumento del precio internacional del aceite de oliva y de la aceituna.

El cultivo de olivo ha estado respaldado por el gobierno provincial y nacional, a través de la Ley de Diferimientos Impositivos y de Programas de Inversión para la Modernización Tecnológica y Densidades de Plantación Mayores. Estos apoyos son fundamentales, pues los pequeños productores se enfrentaban a serios problemas de descapitalización tecnológica, maquinarias y herramientas obsoletas, y una muy baja capacidad instalada para el procesamiento de la aceituna. Considerando esta situación, a partir de 2001 el gobierno municipal tomó la iniciativa de convocar a los pequeños productores con el propósito de mejorar la organización e integración de los procesos productivos y de comercialización. Esta iniciativa dio como resultado la constitución de la cooperativa Colihua Ltda., integrada por 16 productores que en conjunto cultivan 220 hectáreas<sup>20</sup>.

*Actividad forestal.* Existen 1.900 hectáreas forestadas, principalmente con álamos, que abastecen a aserraderos locales que fabrican envases para embalaje de melón y ajo (DEIE, 2005).

---

<sup>20</sup> En el 2004, la cooperativa obtuvo un crédito por \$200.000 pesos (64.803 USD), que le permitió la elaboración de 100 toneladas de aceituna verde en conserva. Actualmente, los productores son apoyados por la municipalidad y por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y realizan gestiones para la aprobación de un crédito de \$300.000 pesos (234.788 USD) para la construcción de la planta procesadora a fin de completar la demanda de los productores integrados.

b). *Producción pecuaria.* En la Tabla 42, presentamos el hato ganadero de 2001 a 2005, excepto 2004. En la tabla se destaca que en el municipio predomina la ganadería menor y el hato está compuesto principalmente de cabras.

Tabla 42. Hato ganadero existente en el municipio

Año	Bovino	Porcino	Caprino	Ovino	Aves de corral	Colmenas
2001	8.825	840	112.627	10.408	s/d	7.500
2002	9.674	1.255	98.633	7.920	s/d	10.000
2003	8.316	1.255	98.650	5.882	35.000	12.200
2005	13.316	1.255	98.650	5.882	35.000	8.950

s/d = Sin datos.

Fuente: elaboración propia con base en IDEI (2004), Oficina de Ganadería de la Municipalidad y el Censo Nacional Agropecuario (2002).

*Caprinocultura.* En 1988, el hato ganadero era de 72.000 piezas; en el 2001 se registraron 112.627; mientras que para el 2005 se registra un hato de 98.650 cabras, cantidad que se mantiene desde 2002. El hato existente ubica al municipio en el segundo lugar provincial en producción caprina. La actividad caprina se concentra en la zona de secano, en donde se registran 620 productores, mientras que en la zona irrigada sólo se hay 8 productores. Todo el hato se encuentra distribuido en 503 puestos o explotaciones caprinas (DPE<sup>21</sup>, 2005). De acuerdo con el hato ganadero y el número de productores, en promedio cada productor cuenta con un hato de 157 cabras. La actividad caprina se caracteriza por ser un sistema netamente de cría, que se realiza de manera extensiva en campos abiertos, con pastizales naturales y sin ningún tipo de suplementación. Es importante destacar que los caprinocultores generalmente viven en condiciones de subsistencia y excluidos de los beneficios del desarrollo.

De acuerdo con algunas opiniones de los entrevistados que conocen bien esta actividad, la caprinocultura está atravesando una situación difícil, pues los productores no aplican ninguna tecnología; mantienen una falta de alambrados perimetrales, corrales precarios construidos de palos y enramadas; y un manejo inadecuado que consiste en soltar a los animales por la mañana a que salgan a pastorear, en algunos casos acompañados por un pastor, y por la tarde regresan a los corrales. Esta práctica está

<sup>21</sup> Dirección de Promoción Económica de la municipalidad de Lavalle.

ocasionando que paulatinamente se deterioren los recursos naturales de la zona de secano, que de no atenderse con prontitud pone en riesgo el futuro de las familias que se dedican a esta actividad, y está incentivando el deterioro ecológico irreversible de esta zona. Otro problema de la actividad caprina es la escasa infraestructura de caminos en la zona, lo cual dificulta el acceso de los técnicos a los puestos que se encuentran dispersos en toda la zona de secano; incluso en muchos casos la única forma de llegar es a caballo.

Otro problema serio que enfrentan los productores es la prevalencia de brucelosis en sus animales. La Dirección de Ganadería de la Municipalidad de Lavalle estima que el 50% (251) de las explotaciones caprinas tiene al menos un animal infectado de brucelosis. En el municipio existe una alta prevalencia de brucelosis del 11,4% —la prevalencia baja está por abajo de 1%—; este porcentaje equivale a 11.246 caprinos infectados. Esta situación pone en alto riesgo de contraer la enfermedad a las personas que están en contacto con los animales. A esto se añade que en el manejo participan mujeres y niños, aumentando considerablemente la posibilidad de contagio en la familia.

Actualmente, tanto el gobierno provincial como el municipal han emprendido algunas iniciativas para mejorar la producción y productividad del hato caprino y realizan un diagnóstico sobre la prevalencia de brucelosis a escala provincial. Además, se está trabajando en el asesoramiento de los productores para el mejoramiento del ganado caprino en conjunto con el Plan Social Agropecuario y el PROINDER<sup>22</sup>, que dan apoyo crediticio y subsidios para realizar inversiones productivas y para el mejoramiento de instalaciones (DEIE, 2005).

---

<sup>22</sup> El Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) amplía las acciones que venía ejecutando desde 1993 el Programa Social Agropecuario, teniendo por objetivos principales: Mejorar las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres a través del aumento de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su organización y participación. Fortalecer la capacidad institucional en el nivel nacional, provincial y local para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo rural. El PROINDER contó con un presupuesto total de 100 millones de pesos, de los cuales, el 75% fue aportado por el Banco Mundial y el 25% restante por el Gobierno Nacional. Inició sus acciones en mayo de 1998 y terminó en el 2003 (información tomada del sitio web de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos: [http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/desarrollo\\_rural/proinder/objetivos\\_estrategias.php](http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/desarrollo_rural/proinder/objetivos_estrategias.php))

*Apicultura.* Esta actividad inició su desarrollo comercial en la década de los años ochenta (Bocco *et al.*, 2005:25). En el municipio existen dos zonas de producción de miel: la del desierto con especies florísticas autóctonas y la zona irrigada con frutales, hortalizas, forestales y forrajeras. Se destaca la miel del secano por no contener ningún elemento contaminante, lo que la hace totalmente orgánica o ecológica. En 2001 se registraron 7.500 colmenas, que aumentaron a 10.000 en 2002, a 12.200 en 2003 y para el 2005 se registraron 8.950 (DEIE, 2005; DPE, 2005). Los datos de productividad de 2001 indican que durante este año cada colmena produjo 35 kg de miel y 3 kg de polen. Haciendo una estimación de acuerdo con las colmenas existentes en 2005 el municipio produjo un total de 313 toneladas de miel; cantidad superada en 2002 con una producción de 350 toneladas.

*Avicultura, ovinocultura y cunicultura.* También son actividades que en los últimos años se les ha dado un impulso, pero aún requieren de un mayor apoyo para su desarrollo. En el caso de la avicultura, tanto en 2003 como en 2005 se registró un inventario de 35.000 aves. En la ovinocultura se observa un decremento importante en relación a 1988 cuando existían 10.632 cabezas; en 2001 se registró un hato de 10.408; para el año 2002 el hato había disminuido a 7.920; y para 2005 sólo se registró la existencia de 5.882 cabezas. Esto significa una disminución importante del orden de 4.526 cabezas menos de 2001 a 2005, equivalente a una disminución de 43,5% del hato de ovinos.

La cunicultura es una actividad que empieza a tener importancia en Lavalle. Bocco *et al.*, (2005:25) estiman que en 2005 existían en el municipio 7.000 conejas para cría. Actualmente, esta actividad está recibiendo un importante impulso desde el gobierno municipal, a través de un convenio con la empresa particular Mendoza Rabbit, S.A., para asegurar la comercialización de carne de conejo en Europa: se planea comercializar inicialmente un promedio de 20 toneladas de carne de conejo. Para el desarrollo de esta actividad, el gobierno municipal ha iniciado además un nuevo emprendimiento denominado Programa de Desarrollo Cunícola y Caprino de Lavalle, con el objetivo de apoyar a los pequeños productores para obtener producto de calidad. En este programa



se contempla la asesoría técnica, la aportación de créditos e insumos, así como el aseguramiento de la comercialización.

Por otra parte, el gobierno municipal emprendió la construcción de un frigorífico, recientemente concluido, para asegurar el desarrollo de la cunicultura y la actividad caprina. La existencia de esta infraestructura, donde se realizará la matanza de los conejos y las cabras, permitirá comercializar la carne en canal para lograr un mejor precio.

Además de las acciones que viene desarrollando para el apoyo de los pequeños productores agropecuarios, a partir de 2003 el gobierno municipal inició el programa de servicios de preparación de tierras a pequeños productores, el cual tiene como objetivos apoyar a aquellos productores que no disponen de maquinaria y herramientas para la preparación de la tierra, brindar asesoría técnica en la realización de sus cultivos y financiar el costo de la preparación de los terrenos a los productores que los requieran. Para este programa el municipio adquirió dos tractores con sus implementos. En el primer año se alcanzó a preparar un total de 400 hectáreas en promedio, de 1 a 2 hectáreas por productor; para el año 2004, debido a la demanda de estos equipos, se realizaron gestiones ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para la adquisición de un tercer tractor, la cual fue aprobada.

### ***1.7.3. Mercados y comercio***

El mercado y la comercialización de los productores agropecuarios del municipio tienen dos destinos: el mercado interno y el de exportación. Para el mercado interno, la municipalidad realizó un convenio con el Mercado Central de Buenos Aires para la disposición de un puesto de venta con el 50% de rebaja del alquiler; gestión que fue realizada en coordinación con dos municipios más de Mendoza. Actualmente en este mercado se comercializa melón y uva (DPE, 2005).

En la comercialización de vinos caseros, conservas y dulces provenientes de pequeños productores, la municipalidad está apoyando a través de una campaña de difusión en los medios locales, en la participación de ferias locales y en la búsqueda de contactos comerciales que se interesen por estos productos (DPE, 2005).

Para el caso del mercado de exportación, el municipio continúa apoyando a los productores y realizando gestiones para colocar sus productos en el mercado internacional. Actualmente se exportan diversos productos: ajo fresco, cebollas, zapallos, corazones de alcauciles (alcachofa) y melones, vinos, miel y conejo faenado (en canal), a los mercados de Bélgica, Holanda, Inglaterra, Rusia, Italia, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Brasil (DPE, 2005 y DEIE, 2005).

#### **1.7.4. Recursos financieros**

En la Tabla 43, desglosamos el total del presupuesto con el que cuenta el municipio de Lavalle. De éste, sólo el 5,73% son recursos que genera el propio municipio, el 21,83% es aportado por el gobierno provincial y el 72,44% por el gobierno federal.

Tabla 43. Desglose de los ingresos del municipio del año 2006

Concepto de ingresos	Pesos argentinos	Dólares	Porcentaje
Tasas municipales	651.499,00	211.265,00	
Otros ingresos de origen municipal	185.828,00	60.259,42	
Ingresos de capital y venta de activos	268.750,00	87,148,97	
<b>Total recursos municipales</b>	<b>1.106.077,00</b>	<b>358.673,39</b>	<b>5,73</b>
Participaciones federales	13.973.049,82	4.531.114,2	72,44
Participaciones provinciales	4.210.285,00	1.365.291,2	21,83
<b>Total</b>	<b>19.289.411,82</b>	<b>6.255.078,7</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la municipalidad. La conversión al dólar estadounidense se hizo con el tipo de cambio del 27 de junio de 2006.

Es importante señalar que, de acuerdo con las autoridades locales y los ciudadanos entrevistados, este presupuesto resulta insuficiente para atender las demandas de la población y, sobre todo, para realizar cambios estructurales que realmente resuelvan los problemas presentes en el municipio. Para avanzar en esa dirección se requiere capacidad de gestión del gobierno local para obtener mayores recursos que los ahora disponibles, que le permitan emprender programas y desarrollar obras de infraestructura productiva, social, educativa y de salud, entre otras. En la sección correspondiente a las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas hacemos un análisis completo de esta situación.

## 2. MARCO LEGAL Y COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO

En esta sección centramos nuestra atención en las capacidades o competencias que en el marco legal se le han otorgado al municipio. Para conocer dichas capacidades recurrimos a la Ley Orgánica de las Municipalidades, que en su artículo 1° establece que el gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales de la provincia corresponden a las municipalidades. Este mandato se sustenta en concordancia con la Constitución Nacional de la República Argentina (artículo 123) y la Constitución de la Provincia de Mendoza (artículos del 197 al 210).

### 2.1. Funciones del municipio

En los siguientes párrafos resumimos las principales funciones y capacidades que se le han otorgado al municipio en Argentina, las cuales deben ser ejercidas por el intendente (o alcalde) y los concejales elegidos por un período de cuatro años, con posibilidad de ser reelectos.

*a) Funciones de reglamentación.* Una de las funciones del Concejo Deliberante es reglamentar todos aquellos aspectos que norman la conducta y actuación de los ciudadanos con el objeto de mantener el orden público y una adecuada gobernabilidad local. Dichas funciones están enmarcadas dentro de actividades económicas, de salud y de servicios<sup>23</sup>.

*b). Funciones de creación de establecimientos, delegaciones y divisiones del municipio.* El municipio en Argentina tiene atribuidas las siguientes funciones:

- Adoptar un plan de urbanización que podrá imponer restricciones y límites al dominio, determinando las zonas residenciales e industriales.

---

<sup>23</sup> Establecimientos comerciales e industriales, tránsito, seguridad, espectáculos públicos, tarifas de los vehículos de alquiler y actividades del transporte en general, medios de publicidad, construcción de edificios particulares y públicos, consumo de alimentos, inspección de pesas y medidas, alquiler de vivienda y hoteles, establecimientos de salud, inspecciones veterinarias de animales y productos para el consumo, protección de la flora y la fauna, obligaciones de los vecinos respecto a los servicios de la municipalidad, niveles y desagües pluviales, mataderos y lugares de concentración de animales, abastos, mercados y demás lugares de acopio de frutos y productos, instalación de pozos de agua, cámaras sépticas, pozos ciegos, aljibes, baños, albañales, chimeneas, hornos, estufas, calderas y sus similares, entre otros.

- Constituir cooperadoras municipales para el mejoramiento urbanístico y social en las zonas de influencia que se les fije, pudiéndoseles dotar de medios económicos para su mejor desempeño. Podrán ser intermunicipales o participar en ellas la provincia, la nación o los vecinos. En este último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del 51% y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación de servicios. Con el objeto de promover el progreso urbano y rural del municipio podrán formarse consorcios entre las municipalidades y los vecinos mediante la libre aportación de capital, pero el suscrito por la municipalidad no podrá ser inferior al 10%. De los beneficios líquidos del consorcio se destinará el 15% para dividendos y el 85% para obras de interés general.
- Establecer escuelas (educación física, educación popular), bibliotecas y centros culturales, así como establecimientos de infraestructura de apoyo a la salud como hospitales, maternidades, salas de primeros auxilios, guarderías de niños, servicios de ambulancia y funerarios, y en general instituciones para el bien público vinculadas a los intereses sociales del municipio.
- Construir tabladas, mataderos y establecer abastos. Con estas acciones el municipio contribuye a mejorar la disponibilidad de producto básicos y a mayores facilidades para el comercio local.
- Crear el banco municipal de préstamos. Esta es una oportunidad no aprovechada por el municipio de Lavalle.

*c). Prestación de servicios y obras públicas.* Corresponde al municipio la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias, desagües pluviales, inspecciones de registro de guías, transporte y otros servicios tendientes a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la provincia o de la nación. Los servicios públicos podrán ser por ejecución directa del departamento ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos. Corresponde al Concejo autorizar la construcción de obras públicas municipales (pavimentación, veredas, cercos, etc.), así como su mantenimiento y conservación.

*d). Funciones del ejecutivo.* A continuación se describen:

- Organizar y ejercer la jefatura de policía municipal, pudiendo delegar esta facultad en el funcionario nombrado para el efecto según las disposiciones de la ordenanza respectiva.
- Representar a la municipalidad en sus relaciones con la provincia o con terceros, y ante los tribunales ya sea como demandante o demandado en defensa de los derechos o acciones que correspondan a la municipalidad.
- Proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gastos, así como la recaudación de los recursos y la ejecución de los gastos de la municipalidad.
- Ejecución directa de los servicios de la municipalidad, así como las obras públicas necesarias para mejorar las condiciones de los ciudadanos.
- Administrar los establecimientos por medio de los empleados a sueldo, comisiones de vecinos, cooperadoras vecinales u organismos descentralizados.
- Habilitar los libros que el Tribunal de Cuentas determine y consultar a éste sobre cuestiones contables. Asimismo, debe practicar un balance trimestral de tesorería y otro de comprobación de saldos; publicarlos en una ocasión en uno o más periódicos de la localidad y fijar ejemplares en los locales de las oficinas públicas. Además, debe realizar la contabilidad patrimonial que comprende todos los rubros activos del inventario, y en la cual se registran las bajas y altas de inventario y las amortizaciones e incorporación de deuda consolidada.

*e). Capacidades para ejercer la descentralización.* La Ley Orgánica establece que, a iniciativa del Ejecutivo y con el voto aprobatorio de la mayoría del total de sus miembros, el Concejo Deliberante podrá autorizar la creación de organismos descentralizados para la administración y explotación de los bienes y capitales que se le confien (art. 113). Los organismos descentralizados tendrán por objeto la prestación de servicios públicos y otras finalidades que determinen las ordenanzas de creación, debiendo ajustar su cometido a lo que dispongan dichas ordenanzas y a las reglamentaciones que dicte el Departamento Ejecutivo (art. 114). Las relaciones de los

organismos descentralizados con los poderes y reparticiones oficiales se concretarán por intermedio del Departamento Ejecutivo (art. 117).

## **2.2. Descentralización en el contexto local**

En el capítulo V, sección 2.2.2, describimos los principales antecedentes y procesos de descentralización en Argentina. Pues bien, aquí nos centramos principalmente en las opiniones de los funcionarios municipales, quienes tienen una visión más clara del sobre la descentralización en el ámbito local. Primero, porque varios de ellos han estado en contacto con la administración municipal por muchos años y conocen los cambios que han tenido lugar en la historia reciente de su municipio; y segundo, porque en la actualidad están en contacto directo con los procesos administrativos, económicos y políticos que tienen relación con el gobierno provincial y nacional.

Desde la visión de los funcionarios municipales y de algunos ciudadanos que pudieron opinar sobre la descentralización, se percibe que, en relación al pasado reciente, la situación del municipio ha mejorado a través del sistema de coparticipación, el cual les permite a las autoridades en turno emprender un mayor número de acciones y atender más eficientemente a la población. Por ejemplo, subrayan que en la actualidad los intendentes tienen mayores capacidades de gestión que hace 30 años.

Destacan que en la década de los noventa se le dio un fuerte impulso a la descentralización municipal, pero que después se ha postergado. Añaden que la descentralización en Argentina está presente en el discurso, pero no se lleva a la práctica tal como se formula. Esto se refleja claramente en los municipios, ya que siguen dependiendo fuertemente de los recursos que los gobiernos superiores en turno decidan otorgarles. Esta situación ocasiona que el municipio esté bastante limitado en el sentido de que no se le otorgan los suficientes recursos para que el gobierno local pueda cumplir con todas las responsabilidades. Con frecuencia el municipio se ve obligado a atender los problemas de manera urgente o “parchando huecos” por falta de recursos suficientes para resolver los problemas de fondo que afectan a una alta proporción de sus habitantes, como son los relacionados con la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la producción, entre otros.

Los funcionarios manifiestan que aunque la descentralización ha mejorado la capacidad de actuación, el poder político y económico del municipio sigue siendo muy relativo pues depende principalmente del contexto de cada periodo gubernamental tanto del ámbito provincial como nacional. Por ejemplo, diversos entrevistados expresaron que, dado que en el momento actual el municipio de Lavalle es justicialista y el gobierno de la provincia es radical, este último da mayor preferencia a los municipios gobernados por su mismo partido. Esto hace que el gobierno municipal de Lavalle tenga mayor dificultad para obtener recursos de la provincia, pero mayor facilidad de obtenerlos del gobierno de la Nación que, al igual que Lavalle, es justicialista.

Respecto a las inversiones que realiza en Lavalle el gobierno provincial, señalan que están fuertemente determinadas por el número de habitantes. Al ser Lavalle un municipio pequeño en relación a otros municipios de la provincia, políticamente no resulta atractivo hacer inversiones por cuanto no resultan tan provechosas desde el punto de vista electoral. En general, los funcionarios perciben que aun cuando se ha avanzado en los procesos de descentralización, todavía es necesario recorrer un largo camino. Demandan que los procesos de descentralización económica sean más contundentes y, por consiguiente, una mayor liberación de recursos para que el gobierno municipal atienda con eficiencia y prontitud las demandas de su población.

### **3. RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO HUMANO**

Como en el caso del estudio de Motul, en esta sección presentamos los resultados del estudio de Lavalle de acuerdo a la estructura de las seis categorías —vida prolongada y saludable, acceso a la educación, disfrute de un nivel de vida decente, libertad política, respeto a sí mismo y garantía de los derechos humanos— que tomamos de la definición del desarrollo humano del PNUD. Con las primeras tres categorías se construye el IDH, que para el caso del municipio de Lavalle es de 0,435, considerado como bajo. Además, Lavalle tiene el IDH más bajo de toda la Provincia de Mendoza y extremadamente menor al de la ciudad de Mendoza que es de 0.935, considerado como alto. Este dato es una clara manifestación de la enorme diferencia que existe entre la población de la ciudad de Mendoza y la del municipio de Lavalle.

Es importante destacar que el IDH de Lavalle es incluso más bajo que algunos países africanos, por ejemplo, Angola y Eritrea. De acuerdo con el PNUD (2005:246), Angola ocupa el lugar 160 con un IDH de 0,445 y Eritrea el 161 con un IDH de 0,444, de un total de 177 países del mundo (PNUD, 2005:246). Esta comparación, entonces, nos da una idea de las condiciones en que se encuentra la población de Lavalle.

A continuación hacemos la descripción y análisis de la situación que prevalece en el municipio de Lavalle de acuerdo a las categorías mencionadas.

### **3.1. Vida prolongada y saludable**

En esta categoría incluimos la esperanza de vida y el acceso a los servicios de salud. Aun cuando el tema de la alimentación guarda estrecha relación con esta categoría, lo abordamos en la sección de seguridad alimentaria.

*a). Esperanza de vida.* El promedio de esperanza de vida al nacer en el ámbito nacional es de 73,77 años; siendo para los varones de 70,04 y para las mujeres de 77,54. En la Provincia de Mendoza el promedio es de 74,95 años; para los hombres de 71,75 y para las mujeres de 78,10 (INDEC, 2001). Esta información indica que la Provincia de Mendoza se encuentra ligeramente más arriba que el promedio nacional y, por tanto, el nivel de vida de acuerdo a este indicador es bastante aceptable. Por ejemplo, de acuerdo a los datos correspondientes a los últimos 10 años, la esperanza de vida aumentó a nivel nacional en 1,84 años, mientras que en la provincia aumentó en 2,23 años (DEIE, 2005). No disponemos de estadísticas específicas sobre esperanza de vida en el municipio de Lavalle, aunque teniendo en cuenta la diferencia del IDH entre Lavalle y la provincia, cabe deducir que la esperanza de vida sea más baja en Lavalle.

*b). Acceso a los servicios de salud.* De los 32.129 habitantes del municipio, únicamente 10.843 (33,75%) tienen acceso a seguridad social o acceso a la salud, mientras que 21.286 (66,25%) habitantes no disponen de este servicio. Sin embargo, el gobierno provincial, a través del Ministerio de Salud, proporciona servicio de salud a toda la población que no dispone de acceso a los servicios de salud, para lo cual existe el hospital Domingo Sacolí, ubicado en Villa Tulumaya —centro urbano donde se



encuentra la sede del gobierno municipal—, y 27 centros de salud dispersos en el municipio. Tanto las opiniones de algunos profesionales de la salud como de la población entrevistada coinciden en que estos servicios de salud presentan grandes deficiencias por falta de infraestructura, equipo médico, medicamentos y recursos humanos, lo cual hace que el servicio sea de mala calidad.

Los datos sobre acceso a la obra social muestran una importante desigualdad en el acceso al servicio de salud que existe en el municipio. Debido a sus condiciones de precariedad en el empleo o al desempleo, el 66,25% de la población no goza de servicios de salud de calidad, como sí lo hace la población en mejores condiciones socioeconómicas.

Las estadísticas de 1993 al 2003 muestran que en el Hospital Domingo Sacolí no se incrementaron las camas disponibles para hospitalización. Por otro lado, en este hospital el número de consultas registró un aumento, ya que en 1992 se atendieron a 56.687 personas y en el 2003 se incrementaron a 62.690; un aumento de 6.003 consultas más en 2003. Sin embargo, el hospital no ha tenido ampliación en su planta física ni en el personal de salud (IDEI, 2005). En cuanto a las consultas externas en los centros de salud distribuidos en todo el municipio, se registraron 16.388 en 1992 y 34.881 en el 2003. En este caso, junto con el incremento de las consultas, también se incrementaron los centros de salud: de 17 que existían en 1992 a 27 para el año 2003. Todos los centros de salud dependen del sistema de salud de la provincia, por lo que el municipio no tiene incidencia/competencias en estos centros.

### **3.2. Acceso a la educación (Capital humano)**

En esta categoría incluimos las condiciones de educación que prevalecen en la población de Lavalle. Con esta información tenemos una idea clara de las condiciones del capital humano existente en el municipio.

Ya vimos ampliamente en la parte teórica del capítulo IV, sección 4.3.2. Nivel de educación que, el acceso a la educación es parte inherente de la formación del capital humano, pues representa el conjunto de oportunidades, habilidades, buenas cualidades y

condiciones favorables para lograr el desarrollo humano. Analizamos ahora, entonces, cuál es la situación que prevalece en este municipio en torno al grado académico actual de las personas y a las oportunidades que tienen sus habitantes para alcanzar determinados grados de escolaridad. Si tomamos en consideración el inciso 2 del artículo 216 de la Constitución de la Provincia de Mendoza que establece que: “La enseñanza secundaria y superior será accesible para todos los habitantes de la provincia con arreglo a la ley”, se esperaría que toda la población en edad de estudiar tuviera acceso a estos niveles de educación. Sin embargo, encontramos que no es así.

En la tabla 44, observamos que el porcentaje de asistencia de las personas de más de 18 años disminuye drásticamente con relación a las edades anteriores, esto confirma que la mayoría de las personas que terminan la secundaria y el bachillerato, no continúan sus estudios superiores. Además, es importante destacar que el porcentaje de asistencia a la escuela de las personas de más de 18 años es mucho menor en el municipio, comparado con la provincia y el nivel nacional.

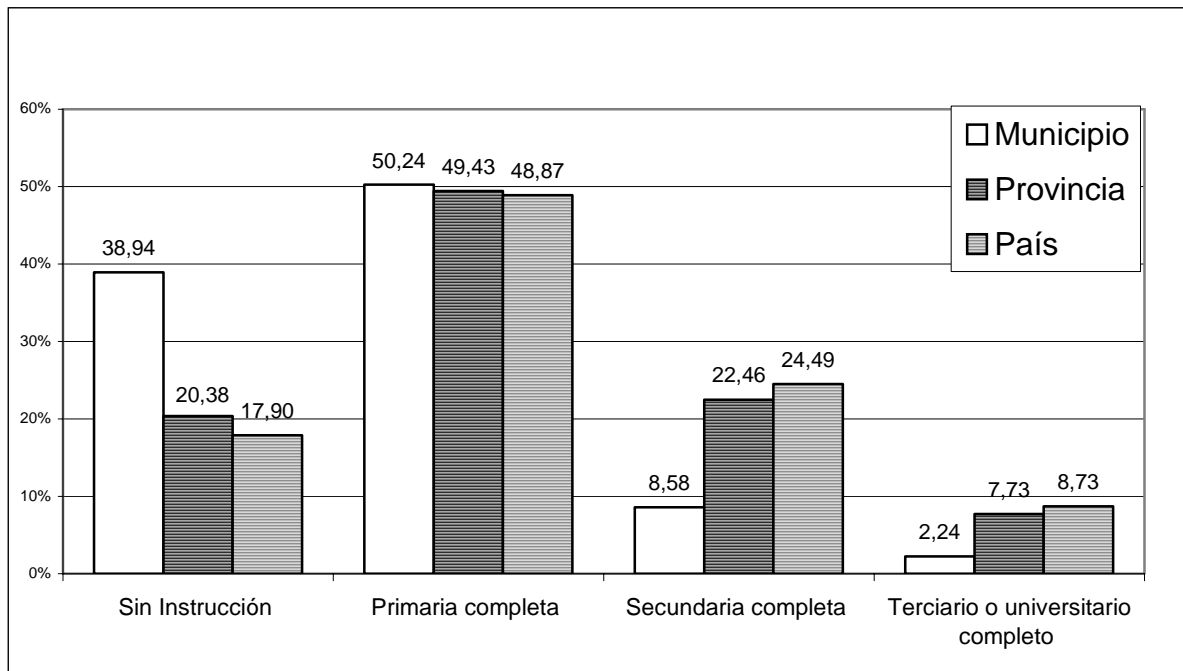
Tabla 44. Porcentaje de asistencia a establecimientos educativos

Grupos por edad (años)	Municipio %	Provincia %	País %
3 a 4	13,27	20,48	39,13
4 a 11	97,75	98,83	98,20
12 a 14	94,04	95,34	95,11
15 a 17	61,63	76,32	79,40
18 a 24	18,98	35,18	36,86
25 a 29	5,57	13,03	14,41
30 y más	1,62	2,39	3,01

Fuente: INDEC, 2001.

Por otra parte, en la Gráfica 8 podemos observar que la población sin instrucción es muy alta en el municipio en relación con la provincia y el país. El nivel de instrucción primaria es similar en las tres divisiones políticas (municipio, provincia, nación), mientras que en la secundaria se amplía la brecha, y más aún en el nivel terciario o universitario.

Grafica 8. Porcentaje de la población según nivel académico alcanzado por división política



Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas de INDEC, 2001.

Por otra parte, encontramos que el 3,21% de la población de la provincia es analfabeta, mientras que en Lavalle lo es el 8,16%, un porcentaje casi tres veces más alto. En términos de género, encontramos que en la provincia el 49,16% de analfabetos son hombres y el 50,84% mujeres. Para el caso de Lavalle, el 50,81% de hombres y el 49,19% de mujeres. Esta situación indica que no existen diferencias importantes de analfabetismo entre hombres y mujeres, ni en el nivel provincial ni en el municipio (INDEC, 2001).

Con referencia al arte, en el municipio se encuentran registrados 21 músicos de música cuyana<sup>24</sup>, nortea y guitarra; y hay 14 artistas plásticos y 32 artesanos. El municipio cuenta con 20 escuelas municipales de danzas folclóricas ubicadas en los distritos a lo largo de todo el departamento. Además hay escuelas de danza contemporánea en Villa Tulumaya y Costa de Araujo. También funcionan los talleres municipales de teatro, de coro y vocalización y de dibujo (DEIE, 2005). En la Tabla 45 referimos la infraestructura educativa en el municipio.

<sup>24</sup> Música propia de la región del Cuyo a la que pertenece la provincia de Mendoza.

Tabla 45. Infraestructura educativa del municipio

Nivel	Cantidad
Jardines maternas	8
Jardines de infantes	1
E.G.B* 1 y 2 (estatales)	32
E.G.B 1 y 2 (albergues estatales)	10
Centro de educación básica de adultos (CEBA)	2
E.G.B. 3 y polimodal	9
Centro educativo de nivel secundario (CENS)	3
Centros de capacitación laboral	4
Educación especial	2
Nivel terciario	4

E.G.B. = Educación General Básica.

Fuente: DEIE, 2005.

La existencia de infraestructura muestra que existen algunas oportunidades para los jóvenes, sin embargo, es claro que aún faltan oportunidades en el ámbito municipal para que los jóvenes puedan estudiar el nivel terciario o universitario, ya que muchos no tienen posibilidades de estudiar en Mendoza o en otras regiones por la inestable situación económica en la que se encuentran.

### 3.3. Disfrute de un nivel de vida decente

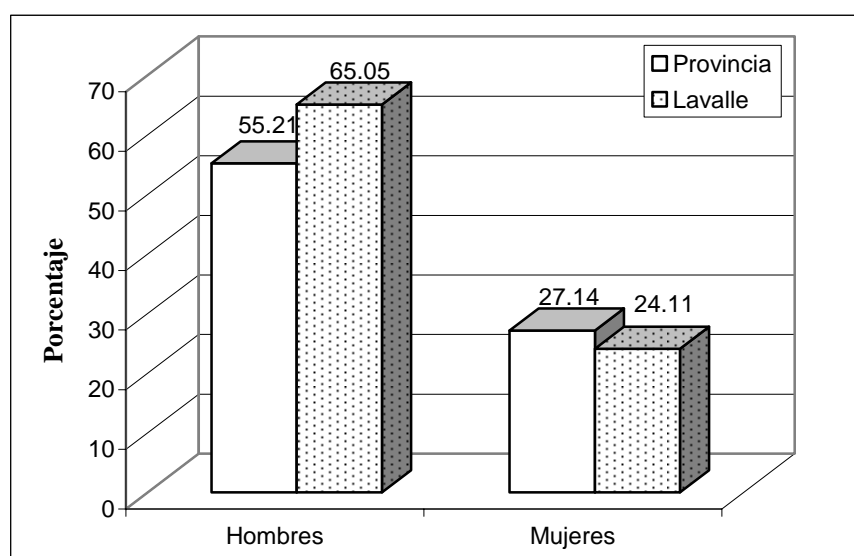
En esta dimensión analizamos varios aspectos que tienen influencia directa en el nivel de vida, como la seguridad económica, el acceso a un empleo seguro y un salario justo, las desigualdades sociales, en cuanto al acceso a la propiedad y a la vivienda, así como a servicios públicos.

#### 3.3.1. Seguridad económica

La seguridad económica de las personas en general está determinada por el acceso al trabajo. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación (2006) señala que el eje liberador sin lugar a dudas es el trabajo ciudadano, como derecho universal, puesto que la economía social genera sociedad en la medida que establece relaciones entre identidades, historias colectivas, diversas competencias y ámbitos que enlazan las actividades productivas con la reproducción social.

En este sentido, de un total de 1.152.481 personas con 14 años o más que habitan en la provincia, el 40,59% es población económicamente activa (PEA); mientras que en Lavalle, de 21.298 personas en el mismo rango de edad, el 45,38% corresponde a PEA. Por lo tanto, el porcentaje de PEA es mayor en Lavalle que en la provincia. También observamos que el porcentaje de hombres ocupados es más alto en Lavalle que en la provincia, pero en el caso de las mujeres la ocupación es más alta en la provincia. Estos datos se detallan en la siguiente gráfica (INDEC, 2001).

Gráfica 9. Porcentaje de ocupación por género



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de INDEC (2001).

En cuanto a ocupación general, advertimos que existe un bajo porcentaje de ocupación que se refleja en la inestable situación económica de muchas familias. En desocupación por género se observa una gran desventaja de las mujeres: de 28,07 puntos porcentuales en el nivel provincial y de 40,94 puntos porcentuales en Lavalle, notándose que la diferencia de género es más profunda en el municipio.

En la Tabla 46 se apuntan las principales actividades de las personas ocupadas en el municipio, en la provincia y a nivel nacional. En estos tres ámbitos predominan las personas que trabajan como obreros o empleados en el sector privado, siendo más alta esta condición en el municipio. Le siguen en orden de importancia las personas que son

obreras o empleadas en el sector público; en este caso, la ocupación es más baja en el municipio.

Tabla 46. Población trabajadora según categorías ocupacionales

Categoría de trabajador	Porcentaje		
	Municipio	Provincia	País
Obrero o empleado en el sector privado	60,84	49,05	48,94
Obrero o empleado en el sector público	17,85	21,18	21,20
Trabajador por cuenta propia	12,97	21,18	20,26
Patrón	4,84	5,03	6,24
Trabajador familiar	3,50	3,56	3,37

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001.

Encontramos que, además de existir niveles bajos de ocupación, los salarios no son bien remunerados. Los entrevistados manifestaron que un obrero gana en promedio diariamente \$ 23,00 pesos argentinos, equivalentes a 7,46 dólares; condición que les coloca en una situación precaria, pues esto equivale aproximadamente a la mitad de una canasta básica familiar considerada oficialmente en \$ 856,86 mensuales (278,02 USD). Como se puede observar, un salario tan precario mantiene al grueso de la población trabajadora del municipio en una permanente situación de inseguridad económica.

### **3.3.2. Acceso a vivienda y a otros servicios públicos**

Indiscutiblemente, la vivienda es uno de los principales factores de bienestar de las familias. El acceso a este bien representa un estado de bienestar físico y psicosocial en virtud de la seguridad que transmite a las personas, además de autoestima y estatus social. A continuación presentamos los datos más relevantes de la situación que ha prevalecido en el acceso y la calidad de la vivienda de las familias de Lavalle.

Según Bocco *et al.* (2005), la situación de las viviendas en Lavalle es muy distinta a la de la Provincia de Mendoza: en el municipio las viviendas presentan mayores deficiencias que en la provincia, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 47. Porcentaje de vivienda deficitaria en el Municipio y la Provincia

Tipo de vivienda y servicios	Año	Porcentaje municipal	Porcentaje provincial
Viviendas en condición deficitaria	1980	61	25
Viviendas sin agua corriente	1980	77	28
Viviendas en condición deficitaria	1991	55	22
Viviendas sin agua corriente	1991	60	17
Viviendas en condición deficitaria	2001	57	n/d*
Viviendas sin agua corriente	2001	37,6	12,4

Fuente: Elaboración propia. \*Información no disponible.

Respecto a los servicios de agua potable en los hogares, la situación en Lavalle mejoró significativamente. Según el censo de 1991, el 58,5% de los habitantes vivía en hogares que no disponían de agua corriente ni de cloaca; este porcentaje disminuyó hasta 37,62% en el 2001. Sin embargo, la carencia del servicio de agua y cloaca en las viviendas sigue siendo más alto que en el nivel provincial que registra un 12,4% para el 2001 (INDEC, 1991 y 2001).

Tabla 48. Tipo de materiales de la vivienda

CALMAT <sup>25</sup>			
Calidad de los materiales de la vivienda	Municipio	Provincia	Nación
CALMAT I	36,89%	54,86%	60,24%
CALMAT II	34,42%	25,83%	21,05%
CALMAT III	15,45%	7,33%	12,60%
CALMAT IV	13,24%	11,98%	6,11%

Fuente: INDEC (2001).

<sup>25</sup> El INDEC (2001) hace una descripción del tipo de materiales de construcción de la vivienda: CALMAT I. La vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, pared y techo) e incorpora todos los elementos de aislamiento y terminación. CALMAT II. La vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación al menos en uno de éstos. CALMAT III. La vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación en todos éstos, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento. CALMAT IV. La vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes constitutivos.

En la Tabla 48, mostramos los datos relativos a los materiales con los que están construidas las viviendas. Podemos advertir que en viviendas el municipio se encuentra en desventaja respecto a la provincia y al resto del país. Esta situación está muy ligada a los datos que presentamos en la Tabla 49, donde se observa también un mayor grado de hacinamiento en el municipio en relación a la provincia y la nación.

Tabla 49. Hacinamiento en el hogar

Cantidad de personas por cuarto	Porcentaje		
	Municipio	Provincia	Nación
0 a 0,99	25,21	38,53	39,18
1 a 1,49	30,02	31,70	31,55
1,50 a 1,99	12,88	11,22	10,25
2,00 a 3,00	22,17	14,05	14,23
Más de 3,00	9,73	4,50	4,78

Fuente: Tabla modificada de INDEC (2001).

Respecto a la disponibilidad de combustible, desafortunadamente, en los resultados del censo del 2001 no aparecen datos sobre el uso de combustible en las viviendas. Pero en 1991 tenemos que el 75,4% de las viviendas utilizaba gas de red o envasado como combustible para cocinar, mientras que el resto utilizaba leña o carbón. Esta situación ha cambiado sustancialmente por cuanto se han ampliado las líneas de red de gas, y actualmente se está llevando la red de gas a Costa de Araujo, el segundo distrito más poblado del municipio.

De las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>26</sup> observamos que en Lavalle el 31,5% de la población habita en viviendas con NBI, mientras que a nivel provincial el 15,4% (INDEC, 2001). Por lo tanto, en el municipio existe el doble de viviendas con NBI respecto a la provincia.

<sup>26</sup> Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: 1- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto. 2- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho). 3- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete. 4- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela. 5- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.



Otros servicios son las telecomunicaciones y especialmente el teléfono. Según las estadísticas del IDEI (2005), en 1993 sólo existían en Lavalle 181 líneas telefónicas en funcionamiento y para el año 2000 ya existían 1.112. Esto significa que en el año 2000 el aumento se cifraba en 3,43 líneas telefónicas por cada 100 habitantes. Aunque hubo una expansión en ese periodo, el servicio sigue siendo muy bajo en relación con el nivel provincial que para entonces contaba con 14,49 líneas telefónicas por cada 100 habitantes.

En resumen, se puede concluir que los habitantes de Lavalle padecen importantes deficiencias en materia de vivienda y de servicios públicos...., y tienen por lo tanto serias dificultades para alcanzar una de las categorías del DHL: el disfrute de un nivel de vida decente. Para alcanzarlo se requiere, entonces, avanzar en la consecución de una mayor estabilidad en el empleo y en el nivel de ingreso que se percibe, pues más del 60% de la población no alcanza el ingreso para adquirir una canasta básica. Además, casi el 37% de las familias habita viviendas en condiciones deficitarias y en muchos casos en hacinamiento.

### **3.4. Libertad política**

La información que presentamos en este apartado está basada en las entrevistas realizadas a personas de distintos estratos socioeconómicos que habitan en el municipio. Con esta información podemos establecer algunas conclusiones sobre el estado en que se encuentra el goce de las libertades fundamentales, como la libertad política y sus diversas manifestaciones, entre otras, la participación comunitaria, la confianza y la solidaridad que constituyen a su vez expresiones del capital social. Incluimos además la corrupción, el clientelismo político, el machismo y la desigualdad de género, como manifestaciones del capital social negativo; conceptos que abordamos en el marco teórico, capítulo IV, sección 1.2., titulado *Capital social*.

### ***3.4.1. Participación comunitaria***

Como apuntamos en el capítulo VI (estudio de caso de Motul) en la sección 3.4.1. *Participación comunitaria* entendemos a esta como la define el FIDA<sup>27</sup>. Cabe decir que el grado de participación ciudadana, así como la propia percepción existente sobre la misma, varía entre diferentes personas y sectores sociales en función de sus condiciones y, en particular, en función de si se encuentran organizados o no. Veamos a continuación la situación y la visión de ambos tipos de ciudadanos, así como la labor del gobierno municipal en la promoción de la participación comunitaria.

*a). La situación y la visión de los ciudadanos no asociados a ninguna organización.* Observamos que los ciudadanos de este tipo aún tienen barreras significativas que limitan fuertemente su participación. La principal está relacionada con un proceso de desesperanza que se ha venido construyendo en el ideario de una importante parte de la población, hasta llegar a una actitud de apatía y desilusión generalizada que no encuentra sentido a la participación, por cuanto se ha interiorizado la concepción de que “hagan lo que hagan su situación socio-material no mejorará”. Esta desesperanza ha sido motivada por un proceso histórico de algunas prácticas —corrupción, clientelismo, favoritismo, nepotismo, desigualdad en la administración de la justicia, etc.— de los gobiernos en sus diferentes ámbitos (municipal, provincial y nacional).

Esa actitud de apatía es propicia para que una gran parte de la población permanezca aislada de los proyectos sociales y políticos. Población que por lo tanto desconoce el proyecto municipal, dispone de muy escasa información y permanece confundida respecto a la información que recibe de distintas fuentes: partidos políticos, gobiernos de distintos ámbitos, medios de comunicación, etc. Esta situación y el estado de pobreza le hace más susceptible de ser manipulada a esa gran parte de la población

---

<sup>27</sup> La participación comunitaria es entendida como un proceso democrático en donde la gente, principalmente los marginados, dejan de ser receptores pasivos para hacerse responsables de identificar sus necesidades, expresar sus prioridades y organizarse para mejorar su nivel de vida con la ayuda de sus propios recursos y de los recursos financieros, técnicos y humanos... (BID, 2000) disponibles en el municipio y en las diversas instituciones que ejecutan acciones encaminadas al desarrollo de la población en general.

por parte de programas y políticas con fines clientelares o por grupos con intereses políticos y/o económicos.

Así, la situación de pobreza y desesperanza en la que vive una gran mayoría de personas es una condición que restringe su participación y, al mismo tiempo, limita su libertad de expresión. En este sentido, varios entrevistados expresaron que no se atreven a expresar o reclamar sus inconformidades por temor a que les suspendan los apoyos que reciben y que forman parte de su sistema de sustento. De esta suerte, la condición de ser pobre limita de manera fehaciente el ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos, entre los que se encuentra la libertad de expresión.

Además de la anterior, la otra limitación igualmente importante ya mencionada es el desconocimiento de las personas respecto a sus derechos que como ciudadanos les corresponden y que les han sido negados. El principal problema al respecto es la falta de interés de los tres ámbitos de gobierno para dar a conocer los derechos que le corresponden a cada ciudadano. Por otra parte, independientes del gobierno, existen escasas iniciativas de ONG que trabajen este tema. Pero un aspecto muy comentado es que los únicos derechos fuertemente promovidos por el gobierno son el derecho a la ciudadanía y el derecho al voto. Las razones de promover estos derechos son obvias.

Las condiciones anteriores constituyen barreras para la participación comunitaria de la población no asociada a ninguna organización, y por consiguiente evita que se generen procesos de empoderamiento en los que los ciudadanos sean capaces de organizarse, participar activamente en los asuntos públicos de su comunidad y exigir sus derechos.

*b). La situación y la visión de los ciudadanos asociados.* La situación de las personas implicadas en algún tipo de asociacionismo es significativamente diferente a la del grupo anterior. Estos ciudadanos disponen de mayor información, conocen mejor el proyecto municipal, tienen mayor capacidad de gestión ante las autoridades municipales y ante otras organizaciones, son menos susceptibles de ser manipulados por intereses políticos y económicos, tienen mayor capacidad de negociación y una mayor libertad de expresión.

Por lo general, estas personas se asocian a través de las denominadas unidades intermedias, tales como asociaciones, cooperativas de vivienda o servicios y uniones vecinales. Estas organizaciones están vinculadas con el municipio a través de la Oficina de Coordinación de Unidades Intermedias, lo que les permite disponer de más información para el desarrollo de proyectos, la consecución de recursos y la obtención de servicios como la red de gas, agua, mejoramiento de calles, acequias, veredas (aceras) y espacios para la recreación. Esta condición ha resultado excelente para lograr una mayor participación ciudadana y avanzar hacia el fortalecimiento de procesos de empoderamiento de las comunidades.

Con todo, según la opinión de algunos entrevistados, en algunos casos las unidades intermedias están influenciadas por determinados partidos políticos y esto dificulta la libre expresión de las necesidades de la comunidad. También señalan que uno de los peligros a los que están expuestas las unidades intermedias es el apoyo del municipio o de otros ámbitos del gobierno que pueda comprometer su libertad de actuación. Finalmente, manifiestan que otro de los peligros para estas organizaciones es el surgimiento de dos o tres personas que ejerzan el control y dificulten la participación abierta de todos los socios. Todos estos son aspectos que deberán tenerse en cuenta para una mejor marcha de estas organizaciones.

Además de las unidades intermedias, encontramos que existen en Lavalle otras iniciativas de asociatividad como algunos grupos de ahorro y microcrédito impulsados por la ONG Fundación Solidaridad. Esta forma de trabajo entre la población está desencadenando importantes procesos de participación comunitaria, y generando un franco mejoramiento del bienestar de los asociados. Por ejemplo, dos señoras entrevistadas que han sido las impulsoras de estos grupos, expresaron que han visto mejorar su seguridad económica y alimentaria debido a que el acceso a microcréditos les ha permitido iniciar pequeños negocios, entre los que citaron el envasado de puré de tomate.

Uno de los aspectos de gran relevancia en las distintas formas de asociatividad es el aumento de la autoestima de muchos de sus socios. Refirieron que en varios casos el hecho de integrarse a un grupo les ha permitido interactuar con más gente, aprender más

cosas y tener una visión diferente sobre la importancia de participar más activamente en los asuntos de su comunidad. En el caso de las mujeres, algunas expresaron que se sienten más libres y participan más en la toma de decisiones. Destacaron como otro de los aspectos importantes de las organizaciones la promoción de la cultura del trabajo y de otros valores como la solidaridad y la confianza; valores seriamente deteriorados en la actualidad.

*c). La promoción de la participación por parte del gobierno municipal.* Con frecuencia las respuestas sobre si el gobierno promueve la participación comunitaria fueron negativas, es decir, categóricamente los entrevistados respondieron que el gobierno no promueve la participación ni le interesa hacerlo, porque así puede tener un mayor control sobre la población.

“Al gobierno no le interesa que la gente se involucre para que no se informe de cuánto llega y cuántos proyectos se realizan en la comunidad. Porque así la gente no les exige nada, pero si la gente está informada les exige más” (ciudadano).

“Es mucho más fácil dominar a un pueblo ignorante que uno educado. En realidad hay programas que deliberadamente no promueven la participación comunitaria” (ciudadano).

Sobre este tema abundaremos más adelante en la parte de clientelismo político. Cuando tratamos este asunto con los funcionarios del municipio, mencionaron distintos esfuerzos que se han emprendido en la promoción de la participación comunitaria. Pero reconocieron que ésta (desde la perspectiva mencionada) constituye un tema difícil, y que llevará mucho tiempo recuperar la confianza y la credibilidad de los ciudadanos para que se integren activamente en un proyecto municipal, en el que la participación ciudadana sea el eje para desencadenar un verdadero proceso de desarrollo. Entre las acciones de promoción de la participación comunitaria por parte del gobierno local, mencionaron las siguientes:

1. El impulso de proyectos productivos. El municipio está impulsando fuertemente diversos proyectos productivos, con el objeto primordial de disminuir el asistencialismo y el grado de dependencia de las personas que reciben alguna ayuda. Los funcionarios locales señalaron que a través de esta acción se espera que las personas beneficiadas por los programas asistenciales se reintegren a la vida productiva y dejen de depender del

Estado. Además, se pretende que participen activamente en los procesos de desarrollo municipal con una posición distinta, en el sentido de haberse revalorado como seres humanos, mejorado su autoestima y recuperado su dignidad.

Para el impulso de los proyectos productivos, en 2005 el municipio obtuvo fondos de la nación por 1,8 millones de pesos (584.169 USD), con los cuales se han puesto en marcha 124 proyectos productivos: cunícolas, apícolas, agrícolas, porcícolas y de otra índole. En total, participan 400 personas que actualmente se benefician del Programa Jefes/Jefas de Hogar. En todos los proyectos el municipio ha brindado asesoría en la formulación y capacitación, además de darles seguimiento.

2. El desarrollo de programas de participación por distrito. En 2003, el gobierno municipal inició un proceso de promoción de la participación comunitaria con el objetivo principal de mejorar las condiciones técnicas de producción y comercialización de frutas y hortalizas. En este programa, al que se denominó “Colonias Productivas”, se definieron los principales ejes de acción: promoción de la organización, realización de proyectos en pos de soluciones, integración de proyectos en un sistema, búsqueda de desarrollo autoproduktivo y participación dinámica, consciente y democrática. En la promoción de la participación comunitaria se buscó profundizar en las relaciones intergrupales de los productores y, como paso fundamental, fortalecer la entidad y la cohesión grupal en pos de un objetivo común. Producto de este proceso, se constituyeron tres organizaciones en las que participaron 88 productores. Para algunos entrevistados, éste es aún un “tímido intento de promoción de la participación ciudadana”. Para otros, en cambio, es un buen comienzo de promoción permanente de la participación ciudadana para el involucramiento en un proyecto sociopolítico de largo plazo en el municipio.

### ***3.4.2. Capital social: confianza y solidaridad***

En el caso de Motul repasamos algunos conceptos del marco teórico relacionados con la confianza (sección 3.4.2. *Capital social*), razón por la que no abundaremos nuevamente en ellos y nos concentraremos en los resultados obtenidos en Lavalle. A continuación ordenaremos los resultados en dos partes, referidas a los conceptos de confianza y solidaridad. La primera está relacionada con aquellos aspectos que tienen que ver

directamente con la confianza entre los habitantes y de los habitantes hacia las instituciones en general. La segunda con la solidaridad, la asociatividad y las redes sociales.

### **3.4.2.1. Confianza**

La exponemos en cuatro modalidades: a). Confianza entre los ciudadanos; b). Confianza de los ciudadanos hacia el gobierno; c). Nivel de gobierno en el que confían más los ciudadanos y; d. Confianza en las instituciones.

*a). Confianza entre los ciudadanos.* Los resultados obtenidos muestran que existen diferencias según la distribución geográfica de los habitantes de Lavalle. En la zona irrigada, únicamente el 27% de los entrevistados expresó que existe confianza entre los pobladores, mientras que en la zona de secano opinó así el 89%. La confianza entre los pobladores, entonces, es mayor en la zona de secano.

Los entrevistados de cada zona expusieron razones diferentes acerca de la confianza. En la zona de secano, opinaron que ahí hay más confianza porque la gente se conoce bien y generalmente no existen problemas relacionados con robos. El deterioro de la confianza en la zona irrigada tiene que ver con una más alta concentración de la población, una mayor frecuencia de robos y la llegada de personas desconocidas, pero lo más comentado fue la falta de empleo de muchas personas que se ven obligadas a delinquir para sobrevivir.

Además, se mencionó que el problema de la confianza es cultural, pues tiene que ver con lo que llaman “la viveza criolla”: un comportamiento especial de muchas personas basado en una actitud de ganar-perder que consiste en tratar siempre de obtener ventaja de cualquier situación para ganar a costa de que el otro pierda. Pero también es producto de la corrupción que está inserta en la cultura, lo cual hace que todos los ciudadanos desconfíen y estén permanentemente en alerta para evitar ser estafados. Cuando la desconfianza impera en el contexto local se va generando una especie de desesperanza, tal como se enuncia claramente en la siguiente expresión:

“La gente ya aprendió que por más que uno quiera cambiar las cosas, no cambian, sabemos que esto no va avanzar, aunque nos sacrifiquemos no vamos a llegar a nada. Vote a quien vote, esto no va a cambiar” (ciudadano).

En este sentido, la desconfianza se ve como un serio problema para el desarrollo del municipio, ya que no sólo existe entre las personas en general sino también entre los productores y las organizaciones solidarias, como las cooperativas y las uniones vecinales. Destacan que en el sector agropecuario y rural esta situación dificulta la asociatividad, aunque la mayoría de los entrevistados percibe que en los últimos cinco años (después de la fuerte crisis del 2001) la confianza se ha estado recuperando, pues han visto algunas mejoras de las familias y una situación más estable del país.

*b). Confianza de los ciudadanos hacia el gobierno.* El 86,3% de los entrevistados respondió que no tiene confianza en el gobierno, debido a la situación tan precaria que se vive en el país y especialmente en el municipio. Manifiestan que aunque trabajen y se esfuercen por salir adelante y mejorar sus condiciones de vida, no avanzan: por un lado, porque existe una alta desocupación y, por el otro, porque aunque encuentren trabajo, los salarios son muy bajos y no les alcanza para todos los gastos de la familia. Perciben que esta situación es ocasionada por la mala administración de los gobiernos en los tres ámbitos. En general, se percibe una gran desconfianza hacia los políticos, las instituciones de gobierno, los sindicatos y especialmente hacia los partidos políticos.

Varios entrevistados coincidieron en que con el fin de la dictadura en 1983, el pueblo tuvo una gran confianza en el gobierno de Raúl Alfonsín, y refieren que 20 años atrás había una mayor confianza. Otros coinciden en que todavía antes de Carlos Menem había mucha confianza hacia el gobierno, y que es a partir del gobierno de éste cuando se genera el principal deterioro de la confianza debido a que se fomentó fuertemente el individualismo. Identifican el periodo de Menem como el de mayor corrupción en la historia de Argentina, y el que provocó las sucesivas crisis económicas y sociales de los años recientes. Con el gobierno de Menem, señalan, en todo el país se deterioró fuertemente la confianza del pueblo hacia sus gobernantes, a los que califican de muy corruptos. Reiteradamente apuntan que en ese periodo de gobierno se vendió al país, se le dejó con una deuda enorme y el pueblo no mejoró en nada sino que empeoró.



Por ejemplo, refieren que la clase media desapareció y con ello se afectó a toda la sociedad que antes era más solidaria y cooperativa.

*c). Ámbito del gobierno en el que confían más los ciudadanos.* Después de abordar la confianza hacia el gobierno en general, investigamos si existía alguna diferencia respecto a alguno o algunos de los tres ámbitos de gobierno. Los resultados fueron los siguientes: el 13,6% manifestó la posición de que no confiaba en ningún nivel de gobierno; el 40,3% expresó que confiaba más en el municipio<sup>28</sup>; el 41,6% que confiaba más en la Nación; y el 4,5% que confiaba más en la provincia. Cabe destacar que los entrevistados expresaron que confiaban más en el gobierno municipal y en el nacional. Perciben que desde que inició la gestión de Néstor Kirchner (actual presidente) hay una mayor estabilidad, que el gobierno nacional está enviando más recursos al municipio y que la mayoría de los recursos de los proyectos y programas que actualmente se desarrollan en el municipio provienen de la nación. Esta es una información que maneja la población en general.

Quienes confiaban más en el municipio expusieron las siguientes razones:

- El municipio está trabajando muy de cerca con las unidades intermedias.
- El actual Intendente tiene una gran capacidad de gestión para obtener recursos de la nación.
- El municipio ha implementado muchos proyectos con los beneficiarios del Programa Jefe/Jefa Hogar (implementado por el gobierno federal a nivel nacional) con el propósito de que generen ingresos y dejen de depender de este programa.
- Es el gobierno con el que tienen mayor contacto.
- Lo perciben como un gobierno honesto.

---

<sup>28</sup> No se consideró la opinión de los funcionarios municipales, quienes en general expresaron que los ciudadanos confían más en el gobierno municipal.

- Está trabajando con los pequeños productores, por ejemplo, citaron los tractores que el municipio ha obtenido con el objeto de apoyar a todos aquellos que no cuentan con maquinaria agrícola.
- Identifican que el municipio esta haciendo promoción para que en cada distrito la gente se reúna, analicen qué quieren hacer y cuáles son los proyectos futuros que desean emprender para mejorar su distrito.

Los entrevistados en la zona de secano (Lagunas del Rosario y San José) en general expresan que confían más en el gobierno nacional, aunque reconocen que la institución que mayor presencia tiene en la zona es el municipio. Esto podría ser una contradicción, sin embargo existe una razón de esa desconfianza, ya que de las 24 personas nativas de las comunidades, 19 expresaron que la principal razón por la que desconfiaban del municipio es la falta de apoyo del actual gobierno en la lucha por la obtención de las tierras comunales y, por consiguiente, lo percibían como una institución que se ha puesto en su contra.

*d). Confianza en las instituciones.* Los entrevistados señalaron que las instituciones en las que más confiaban son las unidades intermedias: uniones vecinales, cooperadoras de las escuelas, cooperativas de vivienda. Otras instituciones en las que también confiaban son las ONG y la Iglesia; en el caso de las ONG mencionaron que existen muy pocas en el municipio, y en el de la Iglesia, precisaron que desafortunadamente el hecho de confiar en ella no los hace avanzar en el aspecto material, pues no desarrolla ninguna actividad que les permita mejorar su situación. Ésta no es la situación en el caso de la zona de secano, en donde la Iglesia desarrolla un trabajo más activo en la dotación de ayudas materiales y en la lucha por obtener las tierras.

Señalaron, por otra parte, que las instituciones en las que tenían mayor desconfianza son los partidos políticos, los sindicatos y las que imparten justicia; las cuales identificaron como las más corruptas de todas las instituciones.

### 3.4.2.2. Solidaridad y redes sociales

Aquí incluimos todo lo relacionado con el concepto de solidaridad que, de acuerdo con García (2000:65), se define como el vínculo que une a los hombres y los pueblos, de modo que el bienestar de unos determine el de los otros. También puede ser definido como el compartir más allá de relaciones estrictas de justicia. No obstante, en nuestro estudio constatamos que desde esta perspectiva la solidaridad se percibe como un valor fuertemente deteriorado en la vida cotidiana, con excepción de situaciones de crisis que son momentos en que las personas interiorizan la desgracia de los demás y cambian radicalmente la actitud que habitualmente tienen.

Una de las principales manifestaciones de solidaridad en Lavalle y, en general, en la Provincia de Mendoza, es el movimiento cooperativista. Esta manifestación justamente combina una serie de factores que cumplen plenamente con el concepto de solidaridad por dos razones: primero, la solidaridad es permanente y no responde exclusivamente a momentos de crisis; y segundo, la solidaridad se expresa entre todos los socios y desde el gobierno hacia los socios cooperativistas.

El movimiento cooperativista en la zona data de muchos años atrás. Esta condición coloca en una buena posición de asociatividad tanto a la provincia como al municipio: para solucionar algunos problemas en diferentes sectores se ha recurrido al cooperativismo. En la Tabla 50, podemos observar el proceso que ha tenido el movimiento cooperativista en la provincia y en el municipio. Los datos muestran que en los últimos 20 años ha habido una franca disminución de las cooperativas, tanto en la provincia como en el municipio. Sin embargo, observamos que la disminución total de las cooperativas en el ámbito provincial fue del 55,94%, mientras que en el municipio sólo disminuyó un 23,81%. Esto sugiere que en el municipio el sistema cooperativista se ha mantenido de manera más sólida que en la provincia.

Tabla 50. Cooperativas en Mendoza y Lavalle (1994-2003)

Año	Mendoza	Lavalle
1994	1171	42
1995	1175	41
1996	1186	41
1997	832	35
1998	759	38
1999	609	30
2000	585	22
2001	591	28
2002	519	29
2003	516	32

Fuente: Elaboración propia basado en la información estadística de IDEI (2005).

Al hacer un análisis más detallado del tipo de cooperativa, en la Tabla 51 podemos observar que mientras las cooperativas agrícolas en el nivel provincial disminuyeron en un 54,81%, en el municipio únicamente desapareció una cooperativa que en porcentaje corresponde al 10%. En el caso de las cooperativas pecuarias disminuyeron en la provincia en un 45,33%, mientras que en el municipio disminuyeron en un 66,67%. En el de las cooperativas de provisión de bienes, en el nivel provincial se registra una disminución de 46,9%, lo contrario de lo que sucedió en el municipio, donde se registró un aumento del 271,4%, al pasar de 7 a 19 cooperativas.

Tabla 51. Cooperativas por sector en Mendoza y Lavalle (1994-2003)

Tipo de cooperativa	1994		1995		1996		2003	
	Men*	Lav**	Men	Lav	Men	Lav	Men	Lav
Agrícolas	135	10	137	11	137	11	61	9
Pecuarias o piscícolas	75	12	74	9	74	9	41	4
Mineras	2	-	1	-	1	-	-	-
Provisión de bienes	433	7	433	10	439	10	230	19
Provisión de servicios	140	1	137	1	137	1	94	-
Trabajo, bienes y servicios	375	12	382	10	386	10	76	-
Crédito y seguros	4	-	4	-	5	-	8	-
Consumo	7	-	7	-	7	-	-	-
Federaciones	-	-	-	-	-	-	6	-
<b>Total</b>	<b>1.171</b>	<b>42</b>	<b>1.175</b>	<b>41</b>	<b>1.186</b>	<b>41</b>	<b>516</b>	<b>32</b>

Fuente: Elaboración propia basada en IDEI (2005).

\*Men. = Mendoza. \*\*Lav.= Lavalle.

Resumiendo, observamos que en el municipio existe una mayor estabilidad del sistema cooperativista que en el ámbito provincial donde proporcionalmente la disminución ha sido más drástica. Una razón importante de la estabilidad es la importancia económica que el cooperativismo representa para Lavalle. Por ejemplo, el 50% de la producción de uva es controlada por las distintas cooperativas instaladas en el municipio, las cuales han mejorado significativamente en cuanto a su capacidad técnica, acceso al crédito y sistema de comercialización.

Hasta aquí hemos destacado la importancia del sistema cooperativista como una importante manifestación de la solidaridad en Lavalle. Sin embargo, también es necesario apuntar las deficiencias más significativas del sistema cooperativista que se señalaron:

- Una escasa participación de los socios en la toma de decisiones de las cooperativas a las que pertenecen.
- Deslealtad de parte de algunos socios.
- Bajo espíritu cooperativista.
- Una escasa rotación de los consejos directivos que permanecen por largos periodos, lo que ocasiona que muy pocos socios se comprometan con la cooperativa.
- Pocos intentos de capacitación hacia los socios que forman parte del sistema cooperativista.
- La alta proporción de socios de edad avanzada y los pocos jóvenes en las cooperativas vitivinícolas, debido a que en un tiempo la vitivinicultura fue poco rentable y los hijos se dedicaron a otras actividades.

Se mencionó que una de las razones de la persistencia de las fallas anteriores en las cooperativas se encuentra en su origen: en muchos casos, las cooperativas han sido impulsadas directamente por el Estado, es decir, no han surgido del espíritu de cooperación de quienes las constituyen. Muchas de ellas, especialmente las de vivienda,

se desintegran una vez que los socios han logrado su principal objetivo: obtener una vivienda. Esta situación parece contradictoria con el principio de solidaridad señalado al inicio de este apartado. Sin embargo, creemos que no es así, porque a pesar de estos problemas ya se ha instalado una cultura cooperativista, que por supuesto hace falta fortalecer y que probablemente no existiría si el gobierno no la hubiese impulsado. En la Tabla 52, podemos observar algunas expresiones de los actores sobre los principales problemas de las cooperativas.

Tabla 52. Expresiones sobre algunos problemas del cooperativismo

---

“La mayoría de cooperativas vitivinícolas surgen después de GIOL [fue una empresa paraestatal], que tenía muchas bodegas en toda la provincia. Los productores llevaban su producción a GIOL. En 1989 el gobierno decide que deje de ser paraestatal y se formó FECOVITA, y todos los productores de pequeñas bodegas hicieron cooperativas, pero fue un sistema medio impuesto, no fue porque hubiera un espíritu cooperativista, fue una situación un poco a presión” (funcionario de institución).

“Los intentos de capacitación han sido muy pocos, porque hay un círculo vicioso. A los concejos de las cooperativas les resulta más fácil funcionar sin la participación que con la participación de los socios; por ahí los dirigentes tampoco son tan cooperativistas” (funcionario de institución).

“Hay cooperativas, principalmente las de trabajo, que no tienen fines de cooperación, sino de evadir los impuestos” (funcionario municipal).

“Uno de los problemas es que las cooperativas se han formado por decreto y es obligatorio conformarse de esa forma para que un organismo provea del dinero para la construcción de la vivienda: algunas terminaron ahí, otras siguieron ampliando servicios públicos o ampliando las casas, y algunas continúan” (funcionario municipal).

“El problema más serio es que la educación cooperativa no está bien instalada en toda la gente” (socio cooperativista).

“La mayoría de las cooperativas terminan con dos o tres personas que manejan todo” (socio cooperativista).

“Sufrimos la deslealtad de la competencia con las empresas privadas porque no cumplen con el pago fiscal, venden el 50% en negro. Ellos bajan los precios porque no pagan los impuestos como nosotros” (socio cooperativista).

---

A pesar de los diferentes problemas que tienen que enfrentar las cooperativas de producción o de vivienda, que en muchos casos se han constituido por la necesidad de agruparse para alcanzar objetivos específicos y no por el espíritu de cooperación, la realidad actual en Lavalle es que en gran medida el movimiento cooperativista ha facilitado la capacidad de asociatividad de las personas que buscan a través del

cooperativismo una solución a algunos de sus problemas. Por ejemplo, con frecuencia expresaron que varias de las cooperativas de vivienda, aunque cada socio logró obtener su vivienda, han continuado trabajando en la mejora de los servicios de agua, luz, red de gas, acequias, veredas, calles, etc. Además, han avanzado en la gestión de construcción de espacios para la recreación, donde los vecinos pueden organizar reuniones de convivencia o festejar fechas especiales.

Además de las cooperativas, el principio de solidaridad también se refleja en el importante número de unidades vecinales —llamadas también unidades intermedias— y en el Foro de Seguridad, constituido por 22 organizaciones intermedias —todas con personalidad jurídica—, que tiene como objetivo principal hacer escuchar la voz de sus ciudadanos y gestionar las demandas de la comunidad ante las autoridades correspondientes, así como trabajar en aspectos de educación ciudadana para la prevención de accidentes, a través de cursos de capacitación y acciones que se realizan en coordinación con la policía y las autoridades municipales. De esta forma, tanto las unidades intermedias como el Foro de Seguridad son el nexo entre los ciudadanos y las autoridades, y tienen la capacidad de convocar a los funcionarios para que respondan a las demandas de la comunidad. Esta organización está facilitando que la sociedad participe más activamente en el proyecto municipal, y está generando mejores posibilidades de participar en los distintos proyectos y programas y, por consiguiente, en la toma de decisiones de una manera más activa y consciente.

Según los datos proporcionados por el municipio, por IDEI (2005) y por líderes de las comunidades huarpes, en Lavalle existe una importante red social que en total suma 109 organizaciones, entre las cuales, 47 son uniones vecinales, 36 clubes, 4 bibliotecas públicas, 4 centros de jubilados, 1 sociedad de fomento, 3 museos, 3 ONG y 11 organizaciones de las comunidades huarpes. Por ello, el gobierno municipal creó la Oficina de Relaciones con la Comunidad, que se encarga de establecer relaciones permanentes para conocer las demandas de las distintas organizaciones y mantener un diagnóstico constante. Dichas organizaciones se encuentran concentradas en 16 de los 20 distritos que forman el municipio.

Es importante hacer notar que en la población del municipio de Lavalle se viven dos realidades distintas. En una se observa la existencia de asociatividad, cooperación y solidaridad, y corresponde a 16 distritos de la zona de riego o cercanos a ella, equivalentes al 10% del territorio total del municipio. En la otra se advierte la ausencia de asociatividad<sup>29</sup>, y corresponde a los cuatro distritos localizados en la zona de Secano (San Miguel, La Asunción, Lagunas del Rosario y San José) donde habitan 3.015 personas con predominio de población huarpe; distritos que equivalen al 90% de la extensión territorial del municipio. Las razones de la falta de asociatividad se atribuyen al hecho de que la población se encuentra muy dispersa, tiene escasa capacidad de movilidad, se encuentra excluida socialmente y mantiene un nivel de vida precario; situación que trae como consecuencia un deterioro del capital social comunitario.

Resumiendo, encontramos que la solidaridad en el municipio de Lavalle se manifiesta de dos maneras: por un lado, en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana —en la calle, entre los vecinos, en la escuela, en las transacciones comerciales, etc.,— se observan escasas manifestaciones de solidaridad; y por el otro, existe un alto nivel de asociatividad que indica una cultura de redes sociales que le está otorgando a los ciudadanos mayores posibilidades y capacidades para la gestión de demandas específicas, por ejemplo, la obtención de vivienda que en general constituye un beneficio colectivo. Este importante número de organizaciones muestra la existencia de un tejido social que está influyendo en la práctica de la siguiente forma:

- Está ampliando la capacidad de análisis de los miembros para interpretar la situación del contexto municipal.
- Está fortaleciendo la capacidad de la comunidad para elaborar propuestas viables dirigidas al mejoramiento del bienestar.
- Está favoreciendo un proceso de empoderamiento, formando ciudadanos emprendedores y, por consiguiente, está aumentando la capacidad para la gestión de recursos tanto de los ciudadanos como del propio gobierno municipal.

---

<sup>29</sup> Aunque existe una organización denominada Unión de Comunidades Huarpes, impulsada principalmente por la Iglesia católica, con fines específicos de reclamo de tierras; tema que es abordado más adelante.



Existe, entonces, un tejido social que constituye la base y al mismo tiempo el capital social de que dispone el municipio para promover la SAF y el DHL a través de procesos de desarrollo local sostenible.

### ***3.4.3. Capital social negativo***

Como apuntamos en el estudio de campo de Motul, de acuerdo con Robison, Siles y Schmid (2003:100), el capital social negativo consiste en manifestaciones de sentimientos de hostilidad en lugar de solidaridad, que a menudo son un obstáculo para la cooperación y el intercambio. Además, los autores agregan que la hostilidad o capital social negativo, es probablemente el impedimento más importante para lograr el desarrollo, al mismo tiempo que también constituye un obstáculo para la reducción de la pobreza.

De acuerdo con lo anterior, identificamos aquellas manifestaciones que generan sentimientos de hostilidad y tienen efectos negativos en el desarrollo y la disminución de la pobreza: corrupción, clientelismo político, y machismo y desigualdad de género.

#### **3.4.3.1. Corrupción**

La corrupción resultó un tema bastante sensible para la mayoría de los entrevistados, pues la perciben como una de las principales causas de las severas crisis económicas que han tenido lugar en el país y que han empobrecido cada vez más a los que menos tienen. Se refirieron también a que la corrupción es la causa de que en Argentina haya desaparecido la clase media. Se percibe como un fenómeno social muy complejo y con muchas variantes, por cuanto está ligado al poder económico y político, no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional. Se percibe como una suma de intereses políticos y económicos para seguir conservando los privilegios de quienes tienen el poder. Con todo, advierten que la corrupción no es un fenómeno exclusivo de la clase política o empresarial, sino que abarca a todos los estratos sociales de la población.

La corrupción es una cadena de actos de interdependencia en los que se involucran los distintos actores del contexto municipal y de ámbitos externos. Se percibe que los actos de corrupción constituyen redes de cooperación en las que participan diversos actores de la sociedad, los mismos ciudadanos, los funcionarios, los empresarios, los comerciantes y los burócratas, entre otros. En ese sentido, la corrupción es una forma de capital social que resulta fuertemente negativo por los efectos que tiene en la sociedad. Aunque en realidad la corrupción no se manifiesta de manera separada entre los actores involucrados, para efectos de la presentación de los resultados la dividimos en cinco apartados: a) la corrupción en la población; b) la corrupción en el gobierno; c) ámbito del gobierno en el que se percibe mayor corrupción; d) la corrupción en las instituciones y; e) efectos de la corrupción en la sociedad.

a). *Corrupción en la población.* Los entrevistados reconocen que la corrupción es un problema que está fuertemente arraigado en la cultura y por ello es más difícil eliminarla. Se refirieron a la “viveza criolla” como un rasgo cultural propio del argentino, que se manifiesta en una actitud de ganar-perder, en la que siempre se trata de sacar provecho de cualquier situación para beneficio propio sin importar si se afecta a la otra parte. Se destacó que este problema se gesta desde la familia, la escuela y el trabajo, y, por consiguiente, sólo puede erradicarse a través de una mejor educación en todos los ámbitos.

“La corrupción está instalada en todos lados, incluso los tenemos incorporados en la cultura, ya no nos damos cuenta si estamos siendo corruptos, porque tal vez es parte de la educación” (ciudadano).

La corrupción es parte de la cultura, es algo normal. Ahora todos desconfiamos de todos porque vivimos entre corruptos, va afectando la costumbre y los hábitos” (ciudadano).

Las expresiones anteriores confirman lo mencionado previamente. Una de las prácticas cotidianas de los habitantes para solucionar muchos de sus problemas —o simplemente para dar agilidad a trámites burocráticos, o gestionar demandas específicas— la constituye la “coima”, que es una forma de extorsión a los burócratas, policías, jueces, etc., pero que en el ideario de mucha gente se convierte en una práctica habitual y, en consecuencia, es vista como un acto normal.

Los entrevistados expresaron que la corrupción aumenta en la población cuando se percibe que existen altos niveles de corrupción en los diferentes ámbitos de gobierno y en otras instituciones; situación que trae como consecuencia un círculo vicioso entre población y gobierno. Por ejemplo, la población no paga impuestos argumentando que recibe malos servicios y el gobierno no proporciona buenos servicios argumentando que no tiene los suficientes recursos para cumplir con esa obligación.

*b) Corrupción en el gobierno.* De 82 respuestas, el 93,9% expresó que si existe corrupción en el gobierno y que es la principal causa de la situación de pobreza generalizada que se vive en el municipio de Lavalle y en muchas regiones del país. Señalan que es un tema que está ligado directamente a la confianza. A mayor corrupción, la población confía menos en el gobierno y también se produce un mayor deterioro del tejido social. Los entrevistados destacan que en Argentina ha habido momentos bastante críticos al respecto, aunque perciben una disminución de los niveles de corrupción en el gobierno después de la crisis de 2001.

Tabla 53. Corrupción en el gobierno: algunas expresiones de los entrevistados

---

<p>“La corrupción en el gobierno es escandalosa, porque estos actos afectan a todo el sistema” (ciudadano).</p> <p>“El gobierno es muy corrupto, los funcionarios lo que quieren es plata [dinero], porque si no hubiera corrupción no estuviéramos así” (ciudadano).</p> <p>“Algunas veces se desvían recursos de un lado a otro. La política es lo más sucio y lo más corrupto que puede haber” (ciudadano).</p> <p>“Una prueba de corrupción es el centro de salud que se hizo aquí. Es prefabricado. En invierno nos congelamos y en verano nos asamos: claro, como el político que mandó hacer esto no iba a vivir aquí no le importó que quien iba a vivir se muera de frío o de calor. En el gobierno existe mucha corrupción porque es el pasaporte al poder económico de cada persona que está en el gobierno” (ciudadano).</p> <p>“Un gran problema es que si los políticos son chorros (ladrones), eso lo están transmitiendo a toda la población. Hay mucho amiguismo de los funcionarios para acomodar a amigos y parientes” (ciudadano).</p> <p>“Existe una gran ineficiencia en las instituciones públicas, así como hay falta de recursos también se hace despilfarro que está ligado a la corrupción. Por ejemplo, en una licitación de medicamentos se sacrifica la calidad por cuestiones de actos de corrupción y se afecta a una gran cantidad de gente” (funcionario de salud).</p> <p>“Sí hay corrupción, por ejemplo con la expropiación<sup>30</sup>, hay muchos intereses económicos y hay corrupción, por eso no sale la ley de expropiación. La confianza en el gobierno está perdida completamente, hemos tenido gobiernos tan malos que ya no podemos confiar en ninguno” (ciudadano).</p>
--

---

<sup>30</sup> Se refiere a la expropiación de las tierras que reclaman las comunidades huarpes.

Como se puede observar en la Tabla 53, las distintas expresiones revelan la percepción de que la corrupción está instalada en el gobierno. Esta percepción está fuertemente arraigada en un alto porcentaje de los entrevistados, quienes asumen como una realidad que sus gobiernos cometen actos de corrupción.

*c). Ámbito del gobierno en el que se percibe mayor corrupción.* Aunque en aparente contradicción con los resultados sobre el nivel de confianza, en el caso de la corrupción el 26,8% sostuvo que no hay diferencia, pues todos los ámbitos del gobierno son corruptos. Cuando se refirieron al gobierno de la nación, el 30,5% percibe que es el ámbito de gobierno más corrupto; el 29,3% que los más altos niveles de corrupción se dan en la provincia; y el 13,4% que la mayor corrupción se da en el municipio. La diferencia tan significativa en la percepción de la corrupción respecto al municipio y a la nación, puede explicarse por las dos importantes dimensiones que los entrevistados observan en el gobierno de la nación: primero, identifican que en la nación es donde se administran mayores montos de dinero y donde los políticos tienen mayores oportunidades para sustraer el dinero público; segundo, los actos de corrupción del pasado reciente que más fuertemente les han impactado son los ocurridos en el ámbito nacional y especialmente en el período de 1980 a 1990.

Es importante destacar que los entrevistados en general perciben una menor corrupción en el gobierno municipal, pero quienes lo señalaron como el ámbito de gobierno más corrupto fundamentaron su opinión en varios hechos:

- Existe “amiguismo”, en el sentido de que se contrata a personal como pago de favores por haber participado en campañas electorales, o bien, se contrata a familiares.
- En el municipio existe personal que no está capacitado para ejercer sus funciones y se le contrata a pesar de esa limitación.
- Existe más personal del que realmente se necesita.
- No se informa a la ciudadanía sobre el presupuesto del que se dispone ni cómo se gasta.

- En ocasiones se beneficia con los programas de asistencia social a personas que no lo necesitan y se deja fuera a muchas personas que realmente requieren el apoyo de esos programas.
- Se siguen desarrollando prácticas con fines clientelares.

*d). Corrupción en las instituciones.* La percepción es que las instituciones más corruptas son los partidos políticos, las que imparten justicia y los sindicatos. Esto concuerda con la percepción de la confianza, pues también se expresó que la confianza hacia estas instituciones está muy deteriorada.

Por la importancia que expresaron los entrevistados abundaremos en la corrupción en los partidos políticos. Encontramos que no se perciben diferencias entre los partidos políticos en cuanto a grados de corrupción, más bien la opinión es que todos son iguales, pues todos desarrollan las mismas prácticas encaminadas a la lucha por el poder y no por el beneficio de la población. Por ejemplo, el 78% de los entrevistados hizo mención al incumplimiento generalizado de las promesas que se hacen en las campañas electorales, lo que ha generado esa gran desconfianza y la percepción de que los políticos no realizan las obras prometidas —camino, calles, agua potable, electrificación, acequias, escuelas, centros de salud, etc.— porque sustraen los recursos del erario para su beneficio personal.

En la siguiente tabla podemos apreciar algunas de las expresiones referidas a los políticos y sus partidos. Subrayamos que, de acuerdo a los resultados obtenidos, los partidos políticos se encuentran entre las instituciones con mayor desprestigio y falta de credibilidad.

Tabla 54. Corrupción en los partidos políticos: algunas opiniones

---

“Ahora a todos nos cuesta creer en nuestros gobernantes, este es un problema de muchos años. Tenemos 20 años en el sistema democrático. Cuesta creer porque no cumplen con lo que prometen en las campañas políticas” (ciudadano).

“Aquí la gente no cree, sólo va a votar porque tiene la obligación y si no le multan. Yo no creo en la política argentina, uno aquí trabaja para poder subsistir y nada más. ¿Cómo podemos tener confianza? Yo cuando voto dudo por quién votar. Los funcionarios han acabado con la confianza del pueblo” (ciudadano).

---

Continuación tabla 54.

---

“Los partidos políticos están en una carrera del poder, no en una carrera del servicio. No hay diferencia entre los partidos, todos persiguen lo mismo, persiguen el poder, ésa es su principal filosofía” (ciudadano).

“No hay ningún partido que tire para la gente [que quiera beneficiar a la gente]. Cuando vienen las campañas políticas un tiempito antes empiezan a traerte alguna cosa... y después que los elegiste, qué pasó, nada... sea el partido que sea, no hay diferencia. Todos quieren las tetas gordas” (ciudadano).

“Los políticos tienen un buen sueldo, a ellos no les interesa el pueblo, a ellos les alcanza la plata para mandar a sus hijos a colegios privados, sus hijos tienen autos y todo. Pero no se fijan en la gente de más abajo que no les alcanza ni para comer bien” (ciudadano).

“Hay mucho favoritismo de poner a gente que me ayudó o que me conviene, hay muchos lazos de devolución de favores, por eso no están en la conducción las personas más preparadas” (ciudadano).

“No existe una diferencia profunda entre los partidos, no hay diferencias de ideales, los políticos no manejan claramente una filosofía. Hay una crisis de los partidos políticos tradicionales. Los políticos no tienen filosofía, son oportunistas: la prueba es que en un mismo partido hay fracciones distintas” (ciudadano).

“Los partidos políticos están lejos de la gente; sólo en la selecciones se acercan acá a las comunidades” (ciudadano).

“Cuando se acercan las elecciones la gente dice: hay que pedir, y viene un partido y le piden y viene otro y le piden” (ciudadano).

“En la época del menemismo la corrupción fue terrible y tendrán que pasar muchos, muchos años para que las cosas puedan componerse” (ciudadano).

---

Aunque no se perciben diferencias entre partidos políticos en el tema de la corrupción, sí las refieren en otros aspectos. Por ejemplo, hacen notar que históricamente ha habido una gran diferencia entre el justicialismo y el radicalismo. Identifican el justicialismo como el partido de los pobres con expresiones como éstas:

“El justicialismo es el que se acuerda del pobre, todo lo que nos ha llegado es porque ha habido intendentes justicialistas [peronistas], si no, no tuviéramos nada” (ciudadano).

“En los 18 años de justicialismo en Lavalle ha habido un fuerte impulso para lograr que más gente tenga vivienda propia y en mejores condiciones” (funcionario municipal).

“El peronismo reivindicó a los pobres, los hizo sentirse personas” (ciudadano).

Con todo, también hubo quienes expresaron que desde sus inicios el justicialismo ha sido demasiado asistencialista; práctica que se convirtió en una estrategia de clientelismo político para controlar el voto y mantenerse en el poder. Las siguientes expresiones dan cuenta de esta percepción:

“El justicialismo en Lavalle ha sido bastante clientelista, y eso ha ocasionado que se pierda la cultura del trabajo porque ahora las planes de asistencia hacen que los familias no salgan a trabajar y se conforman con lo que reciben” (funcionario municipal).

“El justicialismo ha hecho mucho asistencialismo, no ha atendido los problemas de fondo; el justicialismo inventó los planes sociales en este país. No se promueve que la gente esté preocupada por buscar empleo, no se cultiva la cultura del trabajo. El justicialismo controla el voto a través del estomago” (ciudadano).

Como consecuencia de la percepción sobre los partidos políticos, se ha venido gestando un interesante cambio en la población en términos de la pertenencia o preferencia hacia un determinado partido político. Con frecuencia los ciudadanos se están inclinando a emitir su voto a favor de los candidatos y no necesariamente del partido político.

*e) Efectos de la corrupción en la sociedad.* Entre los distintos efectos que se perciben, citamos los siguientes:

1. Limita las oportunidades y el desarrollo de las personas. Como efecto de la corrupción existe una menor calidad en los servicios, entre los que se citaron la educación y la salud. La mala calidad de la educación pública, por ejemplo, hace que los niños no adquieran una buena preparación, lo que a su vez trae como consecuencia que en el futuro no puedan acceder a estudios profesionales, en razón de que por lo general no aprueban el examen de admisión a la universidad. Por otro lado, el escaso acceso de la población a los servicios de salud afecta su desarrollo físico, ya que no pueden atender oportunamente sus enfermedades.

2. Afecta a la economía, especialmente la de los más pobres. Se manifestó que la falta de empleo en el municipio es producto de las malas administraciones que han existido en los tres ámbitos de gobierno, y que muchos recursos no llegan por causa de la corrupción. Por ejemplo, al no haber inversión en el campo o en la mejora de la infraestructura productiva, se afecta principalmente a los pequeños productores a

quienes no se les permite tener acceso a la tecnología o al crédito; situación que profundiza la pobreza.

3. Afecta el bienestar general de la población. Al no existir las inversiones suficientes para mejorar la infraestructura —calles, acequias, agua potable, redes de gas, electrificación, áreas de entretenimiento, etc.—, disminuyen las posibilidades de que el ciudadano disfrute de un ambiente sano y agradable, tal como lo expresa un entrevistado: “No es lo mismo caminar por una buena vereda [acera] que caminar por una calle llena de polvo o de lodo”. Esto también se aplica a muchos otros servicios que la población no recibe, en muchos casos, por efecto de la corrupción.

4. Afecta la distribución de los recursos. La corrupción influye en una mala distribución de los recursos, al permitir que las élites que mantienen el poder político y económico generen políticas que benefician el desarrollo de sus empresas y negocios, dejando fuera de la participación de los beneficios del desarrollo a los que menos tienen y están imposibilitados para competir por no poseer los niveles de educación, ni las tecnologías, ni el capital financiero para emprender proyectos productivos.

5. Afecta la administración de la justicia. La corrupción provoca que la administración de la justicia sea totalmente desigual para los ciudadanos que pertenecen a distinta posición económica e incluso étnica. Se expresó que quienes disponen de recursos económicos, aunque cometan violaciones graves a las leyes —como grandes estafas al pueblo—, pueden comprar la justicia y evitar la prisión, pero muchas personas sin recursos que delinquen incluso para poder subsistir están en la prisión, pues la justicia sí es implacable con ellos.

6. Afecta la seguridad de los ciudadanos. Los altos niveles de corrupción provocan que la seguridad de los ciudadanos se vea amenazada. Por ejemplo, los mismos cuerpos policiales extorsionan a los ciudadanos por cualquier motivo. Además, si por causa de la corrupción se dejan de hacer inversiones en infraestructura productiva en los distintos sectores que generan empleo, pueden aumentar los asaltos, robos, invasiones a terrenos, etc., debido a la mayor cantidad de personas sin ingresos. En general se genera un clima de inseguridad.



7. Afecta al medio ambiente y a las generaciones futuras. Al dejar de invertir por causa de la corrupción, con frecuencia se deteriora el medio ambiente. Por ejemplo, no se toman medidas para evitar que paulatinamente se contamine el agua, como sucede con la falta de inversiones en las plantas tratadoras de aguas residuales o para evitar la desertificación de la zona de secano. Esta situación pone en riesgo a las generaciones futuras por cuanto se les está heredando un ambiente muy deteriorado que dificultará aún más las posibilidades de desarrollo.

8. Atropella los derechos humanos. La corrupción entre los sindicatos y las autoridades provoca que no cumplan con su deber de defender los derechos de los trabajadores para no afectar a los intereses de los más poderosos, quienes generalmente hacen todo lo posible para otorgar a los trabajadores los mínimos derechos con el objeto de maximizar sus ganancias. Por ejemplo, los entrevistados se refirieron reiteradamente al hecho de que mucha gente trabaja “en negro” —sin prestaciones de ley—. Muchos trabajadores, entonces, no cuentan con la cobertura social a la que por ley tienen derecho, incluido su derecho a la jubilación.

#### **3.4.3.2. Clientelismo político**

Además de la corrupción, también colocamos al clientelismo político como una manifestación de capital social negativo. En general, tanto los funcionarios municipales como los ciudadanos entrevistados admitieron que el clientelismo político es una práctica que debería desaparecer, pues no promueve el desarrollo. Por muchos años el clientelismo ha sido una práctica que le ha dado muy buenos resultados a los políticos, por cuanto mantienen el voto cautivo de una parte importante de la sociedad. Y a los ciudadanos, quienes no tienen que hacer grandes esfuerzos para recibir diversos beneficios con regularidad, les resulta cómodo.

Uno de los problemas más comentados fue el efecto negativo que el clientelismo político ha generado en la población; sus efectos, sostuvieron, son terribles para la sociedad en general. A continuación resumimos los principales efectos mencionados:

- No promueve la cultura del trabajo y ha creado una importante masa de población que se acostumbra a vivir en la miseria, basando su sustento en las distintas ayudas que recibe del gobierno.
- Es una práctica perversa en el sentido de que pisotea la dignidad de las personas y les hace sentir inútiles e incapaces de salir adelante por su propio esfuerzo. Genera, entonces, en la población beneficiaria, un sentimiento de fracaso que se traduce en una muy baja autoestima.
- Niega muchos de los derechos humanos que por ley le corresponden a los ciudadanos y a cambio les entrega migajas que aseguran el mantenimiento de la pobreza en la que viven.
- Es una práctica que establece un control del poder totalmente desigual, negando la participación activa y consciente de los ciudadanos.
- Distorsiona la utilidad de los programas de asistencia social, los cuales podrían mejorar las condiciones de pobreza si fueran implementados sin fines clientelares.

En la Tabla 55, presentamos algunas de las percepciones expresadas respecto al uso de los programas asistenciales como una práctica clientelar.

En general, los entrevistados afirmaron que sería importante acabar con la práctica del clientelismo político por todos los efectos negativos que tiene en la sociedad, pero al mismo tiempo reconocen que no será fácil debido a que es una práctica muy arraigada, incluso advierten que si un gobierno trata de eliminar el clientelismo corre el riesgo de perder las elecciones. Por otro lado, una parte de la sociedad que se ha acostumbrado en ser partícipe de esta práctica tiene temores, pues perderá algunos de los beneficios que recibe. Se subrayó que la única manera de acabar con el clientelismo político es a través de un proceso educativo de largo plazo, en el que será necesario educar al ciudadano y hacerlo consciente de que lo poco que recibe a través de las prácticas clientelares es una mínima parte de lo que por derecho le corresponde.

Tabla 55. Percepciones sobre el clientelismo político y los programas asistenciales

---

“El gobierno ha hecho mal de darle<sup>31</sup> a la personas, porque por eso, las personas perdieron la dignidad del trabajo. Con esto han arruinado a la gente” (ciudadano).

“Al gobierno le conviene que la gente reciba de poquitos. Porque la gente los vota. Aquí en las elecciones vienen los peronistas y dicen te doy esto y vienen los radicales y también te ofrecen. La gente empezó a mentir como mienten los políticos, les están devolviendo” (ciudadano).

“Los programas asistencialistas no promueven la participación, no tienen el objeto de cambios profundos, no se promueve la valorización de las personas. No dignifica la parte laboral, por el contrario, el Plan trabajar promueve la vagancia” (ciudadano).

“No se toman medidas más drásticas porque se tiene miedo a lo que pase en las futuras elecciones y ese miedo es recíproco. Tiene miedo el gobierno y el pueblo. El pueblo porque está cautivo, y dice, yo por esto me callo, por esto no digo nada y esto va postergando el desarrollo integral porque hay conveniencias individuales, de grupos y partidos políticos” (funcionario municipal).

“La principal herramienta para las prácticas clientelares en los municipios se realiza desde los programas sociales, por tanto es desde estos mismos de donde hay que combatirlos haciendo un uso responsable de éstos” (funcionario municipal).

“A los políticos no les conviene el crecimiento de una comunidad, mantienen sometida a la persona con un Plan trabajar o con un sueldo de hambre que no le alcanza para comer. Eso lo veo como un clientelismo político y eso va en crecimiento porque entre más sometida tengan a la gente más crecen ellos en el poder político” (ciudadano).

“Los gobiernos han hecho todo por comprar el voto de la gente y mantienen en la ignorancia a la gente. Hoy continúa el clientelismo político, pero es menos” (ciudadano).

---

### 3.4.3.3. *Machismo y desigualdad de género*

De las 94 respuestas obtenidas a la pregunta de si existe desigualdad entre los hombres y las mujeres, 34 (36,2%) señalaron que existe igualdad de género con el argumento de que las mujeres tienen las mismas oportunidades de acceso a la educación, al trabajo y en general en todos los aspectos. Por su parte, 60 (63,8%) señalaron que no existe igualdad, pues en general la mujer tiene desventaja respecto al hombre. Por otro lado, del total de las respuestas el 24,5% expresó que en las familias aún persiste un serio problema de machismo que conduce con frecuencia a la violencia en la familia y al maltrato hacia las mujeres. Un hecho importante que observamos es que en la zona de

---

<sup>31</sup> Se refiere a que el gobierno a generado muchos programas asistencialistas, a través de los cuales se le ha los más pobres se le han otorgado; despensas, insumos para la agricultura, materiales para la viviendas, dinero para complementar el gasto de las familias, etc, y la gente se ha acostumbrado ha este tipo de apoyos.

secano (comunidades huarpes), de los 24 entrevistados en San José y Lagunas del Rosario, 19 manifestaron que no existe machismo ni violencia intrafamiliar. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a 10 profesores de esa misma zona, éstos manifestaron que el machismo y la violencia están fuertemente ligados y constituyen un problema serio, pero que desafortunadamente se oculta por parte de quienes lo viven; mientras que en la zona irrigada tanto urbana como rural se expresa de manera más abierta.

Para quienes expresaron que sí existe igualdad de género, actualmente la mujer tiene las mismas oportunidades en todos los aspectos de la vida cotidiana. Se destacó que en el acceso a la educación no existe ningún impedimento, incluso perciben que actualmente estudian más niñas que niños, porque éstos abandonan con más frecuencia la escuela con el fin de buscar un empleo. Respecto al empleo, advierten que actualmente la mujer realiza trabajos que antes eran propios de los hombres: policías, conductoras de transporte público, taxistas, barrenderas, bomberas, etc., y por lo tanto no existen limitaciones. En la toma de decisiones en la familia, también la mujer participa activamente al mismo nivel que el hombre. Por último se expresó que la mujer participa activamente en los asuntos públicos y políticos del municipio y en otros ámbitos de gobierno.

Para quienes manifestaron que no existe igualdad de género, uno de los problemas principales está relacionado con la cultura del machismo que les impone importantes limitaciones a las mujeres, pues el hombre subestima a la mujer en la participación de la toma de decisiones, en el trabajo y especialmente dentro de la familia. Uno de los problemas mencionados es que aún existen mujeres que aceptan el machismo y la violencia como algo normal y como parte de la cultura. Esto tiene que ver con la infancia: desde pequeña la mujer construye una autoestima muy baja. Por ejemplo, en la zona de secano a los niños se les compra más ropa y a las niñas se les dan menos oportunidades que a los varones; mientras los varones asisten a la escuela, las niñas se

quedan a trabajar; o cuando se toma mate<sup>32</sup> en la casa, los niños lo toman con los papás y las hijas siempre están retraídas.

Se señaló repetidamente que la mujer que trabaja tiene una gran desventaja respecto al hombre, ya que, además de trabajar fuera, cuando llega a su casa la mujer continúa trabajando en todos los quehaceres del hogar y, por consiguiente, realiza una doble jornada, mientras que el hombre, después de su trabajo, tiene una escasa colaboración en los trabajos de la casa.

Uno de los principales problemas que mantienen en situación de inequidad a las mujeres tiene que ver con el hecho de que no generen ingresos fuera del hogar, pues en el momento en que perciben un ingreso permanente, el estatus frente al marido es distinto y es cuando la situación puede cambiar en su beneficio: pueden participar más en la toma de decisiones y logran un mayor respeto de parte de su cónyuge.

Se destacó que uno de los problemas más serios que tienen que soportar las mujeres es la violencia familiar (maltrato físico y/o psicológico), desde que son niñas en su familia y posteriormente en su matrimonio. La violencia del hombre hacia la mujer y en general dentro de la familia se asoció muy frecuentemente a dos situaciones: a la precaria economía de las familias y al problema del alcoholismo. Una profesora entrevistada en la zona de secano, refiriéndose a un trabajo sobre la historia de vida de una mujer —aunque aclaró que esto se repite en muchas mujeres de la zona—, expresó lo siguiente:

“La historia de vida que yo hice estaba plagada de violencia desde que la niña era chica: primero violencia de parte de sus padres, luego con la señora que trabajaba, después su primer marido y su segundo marido”

Una situación que también se refirió fue la escasa orientación y apoyo que las mujeres maltratadas reciben de parte de las instituciones del municipio o de la

---

<sup>32</sup> El mate (*Ilex paraguariensis*) es un arbusto cuyo cultivo se halla muy extendido en Paraguay, Brasil, Argentina y Uruguay. En Argentina existe la costumbre de preparar con esta hierba una infusión que se toma caliente en un recipiente especial también llamado mate. Aunque se toma de manera individual, con mucha frecuencia un mismo mate (recipiente) se comparte entre círculos de amigos, familiares e invitados.

provincia. Aunque la Provincia de Mendoza dispone de diferentes programas<sup>33</sup> para la atención a víctimas de la violencia familiar, en ningún momento se mencionaron cuando se preguntó a los entrevistados si conocían alguna institución que oriente o asista a las mujeres víctimas del maltrato familiar. Únicamente se mencionó la línea telefónica abierta en Mendoza, la policía de Lavalle, la Dirección de Familia del municipio y las iglesias como instituciones que brindan apoyo a las familias con problemas de violencia. Con todo, se recalcó que el apoyo que reciben las mujeres es aún insuficiente.

Respecto al grado de satisfacción de la mujer en el rol que está jugando en la sociedad, se señaló que en general la mujer no está satisfecha en términos de su realización como mujer; porque no tuvieron la oportunidad de estudiar, o bien, porque no han trabajado fuera del hogar. Pero las mujeres que trabajan fuera del hogar expresaron que no están satisfechas por dos razones: una, porque después de su jornada fuera de casa deben continuar con la jornada en el hogar; y la otra, porque sienten una especie de remordimiento al dejar a los hijos tanto tiempo solos y algunas veces se cuestionan si vale la pena el esfuerzo que hacen.

Se señaló que la situación podría cambiar de manera importante para las mujeres que trabajan fuera del hogar, si dispusieran de apoyo y de un buen servicio de guarderías para que sus hijos permanecieran donde estén bien atendidos. Finalmente, observamos que el principal obstáculo para el desarrollo de la mujer está en el interior de la familia, debido a que es en este espacio donde la mujer es maltratada y limitada en su desarrollo.

---

<sup>33</sup> Programa de atención a víctimas de delito (Godoy Cruz). Coordinación de servicios policiales de Mendoza, municipio capital (Mendoza). Asesoramiento psicológico y legal y Grupos de ayuda mutua. Programa provincial de prevención y atención integral del maltrato a la niñez y adolescencia. Ministerio de Desarrollo Social y Salud, con ocho centros de prevención y atención del maltrato infantil con equipo multidisciplinario; y seis centros de salud en cinco municipios. Tres ONG que desarrollan actividades de prevención y atención a la violencia intrafamiliar (tomado del sitio web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina: <http://www.polcrim.jus.gov.ar/>)

### 3.5. Respeto a sí mismo

Esta es la quinta categoría que tomamos de la definición de desarrollo humano del PNUD. Adam Smith se refiere al respeto a sí mismo como *la capacidad de interactuar con otros sin sentirse avergonzado de aparecer en público*. Esta categoría cobra significado si además recurrimos al modelo conceptual sobre la seguridad familiar del sistema de sustento, que advierte la importancia de que los ciudadanos dispongan de tiempo para *participar en la comunidad y para la integración social*.

Dentro del campo de interacciones entre las personas, como señalara Adam Smith, y de integración social, como se sostiene en el modelo conceptual de la seguridad familiar del sistema de sustento, la *identidad* constituye una definición social de una realidad individual, la conciencia que los individuos adquieren de sus vivencias y de sus actos. Por lo tanto, la identidad abarca el campo de relaciones humanas en las que el sujeto se esfuerza cognitivamente por encontrar un equilibrio entre la autodefinición y los mensajes externos que él recibe, para finalmente establecer lo que es para sí mismo.

El *respeto a sí mismo* juega, entonces, un rol-clave para el logro de ese desarrollo humano armónico y la realización de la persona como ser social, que no siente vergüenza de sí mismo y es capaz de integrarse socialmente con dignidad. Por consiguiente, el respeto a sí mismo refleja precisamente el concepto positivo que tiene una persona de sí misma. De esta forma, incluimos dentro de esta categoría la identidad y la cultura como los elementos más importantes que influyen en el respeto a sí mismo de cada persona. Un ejemplo claro que nos remite al concepto de Adam Smith se resume en la siguiente expresión:

“Hay reclamos de parte de la gente que no se animan a decirlo, porque no se sienten capacitados para hablar, la gente de campo es muy retraída para hablar, les cuesta mucho expresarse, les cuesta mucho decir las palabras que podría utilizar para que le puedan entender los otros y tienen temor” (ciudadano).

A continuación, apuntamos las percepciones de las personas entrevistadas respecto a la idea que tienen de sí mismas, es decir, su conciencia de identidad, y la relación de ésta con el respeto que guardan de sí mismos. La conciencia de identidad que abordamos aquí depende de la espacialidad y temporalidad de una cultura: la cultura

argentina y huarpe en el tiempo presente, como corresponde al estudio de caso de Lavalle. El estudio estuvo enfocado, entonces, a conocer las percepciones que los entrevistados tienen acerca de cómo se identifican y el arraigo que sienten por su cultura, así como a conocer las manifestaciones de desarraigo o desprecio hacia la cultura local.

### ***3.5.1. Percepciones relacionadas con la conciencia de identidad y cultura***

Considerando la distribución geográfica de la población en el municipio de Lavalle, donde conviven poblaciones de características muy distintas, y de acuerdo con las respuestas obtenidas, analizamos el tema desde la perspectiva de dos identidades, las cuales a veces aparecen como identidades totalmente distintas y otras se manifiestan fusionadas. Por un lado están las manifestaciones de identidad de lo europeo y, por el otro, las de la identidad indígena o nativa.

En Lavalle, los pobladores que se caracterizan por poseer identidades distintas se encuentran geográficamente separados. En la zona irrigada, que incluye la zona urbana y rural, se encuentra la población identificada más con el linaje europeo; y en la zona de secano, o también conocida como “el desierto”, los pobladores identificados como huarpes o nativos. Es importante subrayar, no obstante, que todos se identifican como argentinos, aunque con tendencia hacia alguna de las dos identidades mencionadas.

Identidad del argentino en la zona irrigada. En general, los entrevistados no pudieron definir cuáles son las características propias de la identidad argentina. La mayoría comentó que nunca se había hecho esa pregunta y les resultaba difícil definir la o las características que los identifican. Con todo, de las distintas entrevistas recogimos las siguientes características identitarias del argentino:

- Tiene algo de patriota, pero no sabe defender a su nación. En momentos difíciles, como en la Guerra de las Malvinas, se incrementó el patriotismo, pero después se fue olvidando. No es efusivo con los símbolos patrios porque



no tiene el concepto de patria bien arraigado. Por ejemplo, el 9 de julio, día de la Independencia de Argentina, sólo se festeja en las escuelas.

- Se siente parte de su madre patria, España.
- Resalta su ascendencia italiana, española o francesa y por tanto niega su otra parte, la nativa. Condición que facilita su desapego respecto a la cultura nativa.
- Es una mezcla de muchas razas que finalmente no sabe qué es.
- No conoce su historia y por lo tanto no tiene amor por sus propias raíces.
- Se identifica con el gaucho y con el asado como una costumbre muy arraigada.
- Se caracteriza por ser vago y por mantener lo que se conoce como la “viveza criolla”, referida a la actitud de sacar provecho personal ante cualquier oportunidad.

Además, en diversas expresiones se refirieron a que la identidad argentina es un serio problema, y manifestaron que de toda América Latina, los argentinos son los que tienen la identidad más dispersa, razón por la que se identifican más con los europeos. También se señaló que en la Argentina no hay conciencia de identidad y que aún no existe una identidad arraigada. Esto se relaciona con el escaso conocimiento de la historia, tal como lo expresan un profesor y dos profesoras:

“En educación media estudiamos la historia Argentina a partir del descubrimiento de América y la conquista y colonización; la historia nuestra es como si hubiese empezando con el descubrimiento, estamos en América mirando hacia Europa. La historia anterior no cuenta, si nos preguntan de la historia nativa no sabemos nada”

“Nos quitaron las lenguas originarias y ahora nos están invadiendo, nos están quitando el castellano, ahora estamos siendo invadidos por el inglés. Si vos pensad, el lenguaje es pensamiento, entonces nos están metiendo su pensamiento, ahora hay muchas palabras que ya nadie las dice en castellano”

“La identidad argentina nace con la independencia, pero antes de la independencia es una historia negra. La concepción es que el europeo hizo la Argentina. La historia cuenta cómo vivieron los colonizadores y no los colonizados. Pero si queremos dignificar a nuestro pueblo tenemos que contar esa historia”

Con el objeto de complementar las anteriores reflexiones, recurrimos a Martínez (1992):

“Existe una serie de mitos históricos —Argentina es un país sin identidad, somos europeos; o más simplemente: no se sabe qué somos y así hasta el infinito— que conviven y alimentan las dudas y temores” (p. 13)

El autor agrega que, en el común denominador de los argentinos, la primera referencia que hacen de su identidad es la llegada de la gran cantidad de inmigrantes europeos a mediados del siglo XIX y fines de la década de los veinte del siglo XX, y se olvidan del primer encuentro de los dos mundos del siglo XVI, cuando los nativos se enfrentaron a los invasores españoles. En este primer encuentro, muchos de los nativos transformaron su cultura pacífica en una cultura de resistencia y permanecieron libres en sus territorios durante siglos, pero muchos otros ingresaron de lleno a la otra posibilidad de la época: el mestizaje que unió dos vertientes étnico-culturales. Esa unión es la primera matriz cultural del pueblo argentino y en general es ocultada, cuando no negada. Finalmente, Martínez (1992:18) señala que la identidad argentina y su forma de vida se caracteriza por ser heterogénea, multiétnica y pluricultural.

Respecto a la identidad huarpe, algunos entrevistados en la zona irrigada la reconocieron de manera indirecta, pero sin asumir como propias las opiniones sobre las características de identidad que han estigmatizado a los huarpes:

- Los huarpes ya no existen, hace tiempo que se murió la última huarpe, así que los habitantes en la zona de secano son descendientes.
- Los huarpes son gente de una clase social muy baja; han sido discriminados por considerárseles sucios, flojos, pobres e ignorantes.

La identidad huarpe. De acuerdo con las entrevistas sostenidas en la zona de secano, a continuación presentamos un resumen de las respuestas acerca de la identidad y el

conocimiento de la cultura huarpe desde la perspectiva de los habitantes, de sus líderes y de algunos profesionales que actualmente trabajan en esa zona.

Las expresiones de sus habitantes. Al igual que la identidad del argentino, en el caso de la identidad huarpe también fue difícil establecer una serie de características que la definan. De las 24 personas nativas de la zona de secano, 14 expresaron que no podían definir ninguna característica de los huarpes porque desconocen su historia, tampoco recordaron ninguna historia o leyenda sobre esta etnia. Seis personas sólo recordaron algunas historias sobre cómo eran los huarpes y únicamente cuatro mencionaron algunas características de los huarpes, entre las que se encuentran las siguientes:

- Son personas de carácter muy pacífico, calladas, amables y hospitalarias especialmente con las personas que vienen de fuera.
- Son personas trabajadoras y solidarias que siempre comparten lo que tienen.
- Es gente muy arraigada a sus costumbres y tradiciones, como el uso de plantas medicinales y la adoración y respeto a la naturaleza.
- Son personas con un gran espíritu de lucha y aunque se encuentren viviendo en condiciones difíciles, no se vencen.
- Son personas dedicadas a la cría de cabras y en menor medida a las artesanías.

Además de estas características que parecen idealizar al huarpe, existen algunas manifestaciones en diversas dimensiones de la vida cotidiana que se encuentran en franco deterioro; situación que ha generado una importante pérdida de la identidad como grupo étnico. Entre los factores que han influido fuertemente en esta pérdida, podemos mencionar la desaparición completa de su lengua (el milcallac) y el desconocimiento de su historia. Estas dos pérdidas, lengua e historia, han sido determinantes para que los huarpes de hoy no mantengan la cosmovisión huarpe del mundo y, en consecuencia, para la desaparición paulatina de costumbres, creencias y valores.

Respecto al reconocimiento de ser huarpes, las respuestas indican que en general las personas no se sienten plenamente identificadas con esta etnia. Reconocieron que en el

pasado reciente tenían mucha reserva para decir soy huarpe, porque eran discriminados e incluso algunas personas les decían peyorativamente: “eres indio”. Con todo, refieren que en los últimos 10 años la situación está cambiando porque a partir de la lucha por las tierras se empezó a hablar más de los huarpes, y por esta razón actualmente menos personas esconden su origen. Incluso, tres de los entrevistados expresaron que se sienten orgullosos de ser huarpes. En la siguiente tabla resumimos algunas expresiones.

Tabla 56. Algunas expresiones de habitantes de la zona de secano

---

**Sobre su origen e identidad**

“Las comunidades huarpes se han perdido, acá no hay nada, los huarpes ya se acabaron. Por ahí como que nos sentimos huarpes y por ahí no, yo creo que los huarpes eran distintos a nosotros”

“Ahora nos identificamos como huarpes pero antes era un insulto que nos dijeran que éramos huarpes o indios; ahora la gente se siente orgullosa de ser huarpe y sobre todo a partir de que hace ocho años se creó el consejo huarpe”

“Algunas gentes discriminan a los huarpes, porque a veces se refieren a los huarpes diciéndoles indios, pero en forma de burla”

“En estos últimos años hay más personas que ya no niegan su identidad y se sienten bien de su origen”

“Pienso que quedan los orígenes, por tanto, los huarpes no han dejado de existir”

“Yo pienso que había discriminación, la gente no decía que era huarpe porque los consideraban indios y eso daba vergüenza”

“En realidad no hay ningún, huarpe sólo hay descendientes, sólo que ya no hablamos milcallac y hemos perdido muchas costumbres”

“Mis abuelos eran descendientes de huarpes, eran indios, indios”

“Los huarpes no hablaban otro idioma, hablaban como los riojanos, siempre hablaron como los españoles, yo no sé que idioma tenían”

**Sobre su historia**

“Yo soy de aquí, nací en Lagunas del Rosario y tengo 67 años, pero no sé nada de la historia de los huarpes”

“Yo soy descendiente huarpe, pero no recuerdo ninguna historia. Mis papás tampoco saben sobre la historia de los huarpes”

“Yo no sé nada de la historia de los huarpes, en la escuela nunca nos enseñaron nada, ni mis papás ni mis abuelos nos contaban historias de los huarpes”

“La gente ya no tiene apellidos huarpes porque hubo una época en que se perseguía y mataba a la gente. Algunos opinan que ya no hay huarpes. Sí, efectivamente ya no hay huarpes, somos descendientes de los huarpes”

---

*La expresión de tres líderes de las comunidades huarpes.* En las encuestas que se les realizó, éstos señalaron que se está haciendo un importante trabajo para la revalorización de su cultura porque reconocen que la identidad huarpe se ha perdido, y en gran medida esa pérdida se debe a la discriminación de la que históricamente han sido objeto. Mencionaron que se están haciendo esfuerzos para conocer más acerca de su lengua, y se está tratando de recuperar un libro que contiene el catecismo y el credo escrito en milcallac que se encuentra en la Universidad de Chile. Además, expresaron que se están haciendo esfuerzos para la recuperación de costumbres y tradiciones, entre ellas el uso de las plantas medicinales. También existe la preocupación por apoyar a los jóvenes para que tengan posibilidades de acceso a la universidad; se mencionó que actualmente 10 jóvenes de las comunidades huarpes estudian becados en la Universidad del Cuyo. Perciben que la lucha que han emprendido por las tierras es bien vista por la sociedad mendocina, pero no por el sector político.

Tabla 57. Algunas expresiones de líderes huarpes

---

“Antes se escondía el ser huarpes porque eran marginados, nos veían como indios. Ahora ya no tenemos pena de ser huarpe, porque conocemos mejor nuestro origen”.

“Estamos tratando de encontrar nuestra identidad para saber con mayor exactitud nuestros antepasados También estamos recuperando las leyes de los huarpes. La pérdida de muchas de las manifestaciones de nuestra cultura es producto de la discriminación que hemos sido objeto, ha sido una manera de mantenernos ocultos por muchos años”.

“Ahora dos personas estamos escribiendo sobre la cultura huarpe y sobre el maltrato del que han sido objeto”.

“El baile que se hacía para que llueva, antiguamente se le ofrecía a la montaña o al sol pero se cambió a San Vicente; se hace en una laguna que tenga agua de lluvia. Para que llueva se inicia con una pareja de ancianos o niños que bailan 14 cuecas. Se hace comunitariamente, la gente se reúne y cada quien lleva algo para comer y tomar vino. Se hace en la época de lluvias”.

“El 24 de junio se celebra el año nuevo, a la salida del sol se juntan plantas medicinales y agua para ser bendecidas. La ceremonia la hacemos en Lagunas del Rosario. El agua bendita se guarda para luego bendecir la casa; cuando se escuchan cosas raras o extrañas, se riega el agua bendita”.

---

*La expresión de algunos profesionales que trabajan en la zona de secano.* Estos señalan que existe una importante pérdida de la identidad huarpe y en ocasiones se manifiesta una negación de la identidad huarpe. Pero argumentan que la situación actual es producto de todo un proceso histórico a través del cual se ha negado, reprimido y

estigmatizado a los nativos como personas negativas y contrarias a los procesos de desarrollo.

Tabla 58. Algunas expresiones de profesionales que trabajan en la zona de secano

---

“Cuando llegaron los europeos consideraban al indio como parte de la fauna. Porque el indio no hacía la explotación de los recursos con la concepción de los europeos, pues porque la cosmovisión del indio era totalmente diferente, de un uso armónico de los recursos naturales”.

“Perdió la identidad porque el huarpe negaba su origen porque era discriminado”.

“La escuela ha sido la garante de silenciar al indio”.

“La lucha por las tierras ha servido como disparador de una negación que ha estado latente durante muchos años. La lucha surge porque el sacerdote, junto con algunos docentes, hizo la lectura del problema. Hoy no sólo demandan tierras sino que demandan derechos que los políticos no están dispuestos a entregar”.

“A la gente se le ha hecho saber que los indios son malos. Los huarpes no han tenido acceso a una buena educación y en las comunidades huarpes siempre ha sido demasiada deficiente y ese es el origen de la situación que viven hoy en día”.

“En la Argentina en general, hablar del tema de los aborígenes es un tema que se ha ocultado. Existe una cultura del abandono a todo lo que es marrón de piel o mestizo”.

---

En definitiva, el *respeto a sí mismo* como una de las importantes categorías del desarrollo humano está determinado por un conjunto de factores históricos<sup>34</sup> que inician desde la época de la conquista española, y que aún en la actualidad permanecen fuertemente arraigados en la sociedad. Esta situación ha traído como consecuencia que en especial los descendientes de los huarpes haya asumido su escasa valía y una baja autoestima. Condición que es una seria limitante para poder avanzar en los procesos de desarrollo local sostenible.

### 3.6. Garantía de los derechos humanos

En esta categoría del desarrollo humano analizamos los derechos humanos que se garantizan constitucionalmente en las leyes de la nación Argentina<sup>35</sup>, con el propósito

---

<sup>34</sup> Estos factores ya fueron mencionados en la sección 1.6. La conquista española en los siglos XVI al XVIII de este capítulo.

<sup>35</sup> Nos referimos a la Constitución de la Nación Argentina, a la Constitución de la Provincia de Mendoza y a Ley Orgánica de las Municipalidades.

de identificar si los ciudadanos que habitan en el municipio de Lavalle gozan de los derechos establecidos por las leyes.

### ***3.6.1. Derechos constitucionales de los ciudadanos***

La Constitución Nacional de la República Argentina<sup>36</sup> y la Constitución de la Provincia de Mendoza<sup>37</sup> establecen que todos los habitantes de la Nación Argentina son beneficiarios de los siguientes derechos:

#### *a) Civiles y políticos*

- Todos los habitantes son por su naturaleza, libres e independientes en virtud de que está abolida la esclavitud y tienen derecho de defender su vida.
- Derecho a su reputación, a su seguridad y de ser protegidos en estos goces. Nadie puede ser privado de ellos sino por vía de penalidad, con arreglo a ley anterior al hecho del proceso y previa sentencia legal de juez competente.
- Libertad de pensamiento, expresión y de opinión ya sea a través de la palabra o por escrito.
- Libertad de rendir culto a Dios o profesar cualquier religión, sin otras restricciones que las que prescriben la moral y el orden público.
- Privacidad en su domicilio ya que éste es inviolable y sólo podrá ser allanado en virtud de orden escrita de juez competente o de autoridad sanitaria o municipal por razón de salubridad pública.
- Derecho a una justa administración de la justicia.
- Derecho de igualdad. Todos los habitantes son iguales ante la ley y ésta debe ser una misma para todos.

---

<sup>36</sup> En sus artículos 14 al 19, 37,39, 41y 42.

<sup>37</sup> En sus artículos 6, 7, 8, 10, 11, 14, 16, 17, 26, 30, 33 y 50.

- Derecho de reunión. Todos los habitantes tienen el derecho de reunirse para tratar asuntos públicos o privados con tal que no turben el orden público.
- Derecho de asociatividad. Todos los ciudadanos tienen derecho de asociarse, siempre y cuando sea para fines útiles que no contravengan a las leyes existentes.
- Derecho de locomoción. Todo ciudadano tiene derecho de elegir libremente el lugar en donde fijar su residencia y de transitar libremente dentro y fuera del territorio argentino.
- Todos tienen garantizado el pleno ejercicio de los derechos políticos. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. El sufragio electoral es un derecho que le corresponde a todo ciudadano argentino mayor de dieciocho años y a la vez una función política que tiene el deber de desempeñar.

*b) Económicos*

- Todo ciudadano tiene derecho a la propiedad y ésta es inviolable y ningún habitante de la nación puede ser privado o desposeído de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley, o por causa de utilidad pública, calificada en cada caso por la Legislatura y previa indemnización.

*c) Sociales*

- Derecho a un trabajo digno y bien remunerado. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagadas, retribución justa, salario mínimo vital móvil, igual remuneración por igual tarea, participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección, protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleado público, organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.



- Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje, y el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.
- El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes, jubilaciones y pensiones móviles, la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

*d) De los pueblos o de solidaridad*

- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. En la consecución de este derecho, las autoridades velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica y la información y educación ambiental.

### ***3.6.2. El rol del municipio en la conquista de los derechos ciudadanos***

Observamos que, en el municipio de Lavalle, los ciudadanos gozan de distintos derechos, pero sin embargo hay otros de los que aún no gozan. Los tres ámbitos de gobierno son responsables de garantizar a los ciudadanos el ejercicio pleno de cada derecho reconocido.

Respecto a los derechos civiles y políticos, concluimos que en general los ciudadanos de Lavalle gozan de estos derechos que son responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno. No obstante, es el gobierno municipal (por su cercanía al ciudadano) el que hace posible que día a día esos derechos se conserven y sean

ampliados. Es importante señalar que estos derechos son fundamentales para que los ciudadanos puedan alcanzar niveles más elevados de funcionamiento<sup>38</sup> dentro de la estructura sociopolítica del municipio.

Respecto a los derechos sociales, son los más vulnerados ya que están directamente relacionados con el nivel de bienestar y de desarrollo humano de los ciudadanos de Lavalle. Entre estos derechos se encuentran el acceso al trabajo, la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, la jubilación y la protección integral de la familia. Si observamos los datos relacionados con el nivel de estos satisfactores, concluimos que en Lavalle falta aún mucho para verlos cumplidos. Por ejemplo, el 52% de los ciudadanos no cuenta con servicios de salud; el 98% no tiene acceso a la educación superior; el 55% de las viviendas aún permanece cuando menos con una NBI; y el 47% aún no cuenta con agua potable, etc. Ante este difícil panorama, encontramos que la mayor responsabilidad recae en el gobierno provincial, pues es el que tiene a su cargo la atención de la salud, la educación, la vivienda y el servicio de agua potable, entre otros.

Por su parte, el municipio está consiguiendo, a través de sus capacidades de gestión, que los distintos derechos sociales aún postergados puedan mejorar significativamente, como es el caso de la vivienda: está realizando un importante trabajo con las organizaciones de base (intermedias), y apoyando en la gestión y elaboración de proyectos para la obtención de financiamientos destinados a la construcción de vivienda. Lo mismo está sucediendo con la organización de los pequeños productores y con las familias beneficiarias de programas sociales, y con la generación de una gran cantidad de proyectos sociales para ser transformados en proyectos productivos. Este mismo ejemplo puede ser aplicado en la consecución de otros servicios, como electrificación, agua potable, saneamiento, salud, etc.

En la descripción anterior, puede verse claramente el importante papel que el municipio está jugando en la consecución de los derechos sociales de los ciudadanos,

---

<sup>38</sup> Como ya abordamos en el marco teórico, — sección 4.1. La pobreza como una limitación para promover el DHL—, este es un concepto que utiliza Amartya Sen para referirse a los límites mínimos necesarios (ingresos, canastas básica, necesidades básicas, etc.), que le permita a los ciudadanos alcanzar los bienes materiales para participar sin limitaciones en los asuntos de su comunidad.

aun cuando varios de estos satisfactores no recaen directamente en su responsabilidad. El municipio tiene la posibilidad de mantener permanentemente proyectos conjuntos con los ámbitos superiores de gobierno para hacer que los recursos necesarios fluyan con mayor prontitud, eficiencia y eficacia. Una de las acciones más importantes desarrolladas por el municipio es la organización y coordinación directa que mantiene con todas las organizaciones de base, lo cual le permite generar un capital social con el que se puedan mantener acciones de largo plazo, y abrir camino hacia el empoderamiento de los ciudadanos en la consecución de los derechos mencionados.

#### **4. SEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR (SAF) Y POBREZA**

Además de las seis categorías del desarrollo humano, incluimos el tema de la seguridad alimentaria familiar como una sección independiente, pero a la vez complementaria, que nos ayuda a comprender mejor la situación que viven los habitantes del municipio de Lavalle, así como a identificar algunos de los principales factores que están influyendo en el desarrollo de las capacidades del municipio para promover la SAF y el DHL.

##### **4.1. Seguridad del sistema de sustento y características de la alimentación**

En el marco teórico de la *seguridad alimentaria*, se establece que el *sistema de sustento* es una condición previa para que pueda alcanzarse la SAF. Asimismo, ésta última es condición previa para lograr la *seguridad nutricional* que determina el indicador final, o sea, el estado de nutrición individual. Ahora bien, el sistema de sustento está determinado por una gran diversidad de factores: empleo, educación de los miembros de la familia, número de miembros de la familia, cantidad de miembros que trabajan, disponibilidad de vivienda, disponibilidad de instrumentos de producción, disponibilidad de tierra para el cultivo, disponibilidad de empleo, cantidad de ingresos y acceso a servicios de salud y educación, entre otros.

A continuación describimos las características del sistema de sustento de las familias de más bajos recursos de Lavalle, las cuales habitan principalmente en las áreas rurales, en las periferias de las zonas urbanas y en la zona de secano. La situación más

difícil por la que atraviesan estas familias es la falta de empleo seguro y bien remunerado: en su mayoría no poseen un empleo permanente sino que tienen que vender su fuerza de trabajo en las actividades agropecuarias; actividad en la que el salario por lo general es muy bajo. Por ejemplo, un campesino gana entre 50 y 100 pesos argentinos (16,23 y 32,46 USD) por semana; cantidad que no le permite adquirir los satisfactores básicos, ni siquiera incluso los alimentos suficientes para la familia.

El sistema de sustento de las familias con mayor vulnerabilidad difiere según su ubicación geográfica. Por ello hacemos una breve descripción de las familias que habitan en la zona de secano y de las que habitan en la zona irrigada.

*Sistema de sustento en la zona de secano.* La principal fuente de ingresos de las familias que habitan en la zona de secano, esto es, familias descendientes de nativos huarpes, es la actividad caprina o el trabajo asalariado. Otras fuentes de ingresos provienen de la explotación del junquillo (*Sporobolus rigens*)<sup>39</sup> y de la elaboración de productos de artesanía. Un menor número de personas tiene un empleo permanente en algunos de los albergues escolares; condición laboral radicalmente diferente a la de otras, en el sentido de que todo el año tienen un ingreso seguro y otras prestaciones como servicio médico.

Las familias que sustentan su economía en la explotación caprina manifiestan que para vivir satisfactoriamente necesitan un hato de entre 150 y 200 cabras. Según el dato proporcionado por la Dirección de Ganadería de la Municipalidad sobre el número total de cabras y de productores, cada productor posee en promedio 157 cabras; cantidad que está dentro del rango que los entrevistados señalaron como necesario para que una familia pueda “vivir bien”. Pero es importante destacar que el concepto “vivir bien” está limitado principalmente a que la familia tenga la capacidad para obtener los alimentos necesarios durante todo el año, adquirir otros satisfactores como ropa y calzado y mandar a sus hijos a la escuela.

---

<sup>39</sup> Planta de la familia de las gramíneas que utilizan los huarpes para confeccionar canastillas y cestas.

En invierno, las familias venden el guano como abono a los productores de la zona irrigada. Una familia que posee unas 150 cabras puede tener un ingreso por este concepto de entre 1.200 a 1.500 pesos (390,63 a 488,01 USD) al año.

La época de la cosecha de uva, de fines de enero a abril, es la mejor época para el trabajo asalariado, pues un trabajador puede ganar entre 50 y 80 pesos diarios (16,28 a 26,04 USD). Por esta razón, en esta época muchas personas de la zona de secano se trasladan a las fincas vitivinícolas ubicadas en la zona irrigada de Lavalle o en otros municipios. Durante este periodo los trabajadores aprovechan sus ingresos para adquirir mercadería y prepararse para el invierno que tiene lugar en los meses de junio a agosto —algunos entrevistados señalaron que de mayo a septiembre—; época en la que el trabajo es más escaso y los ingresos diarios pueden ser de entre 15 y 20 pesos (4,88 a 6,51 USD). A partir de septiembre, existe una mayor oferta de trabajo en la cosecha de aceituna, zapallo, melón y sandía.

Para pasar el invierno las familias adquieren los siguientes productos: harina de trigo, aceite, azúcar y arroz, además de otros productos como porotos, sopas de pasta, polenta (sémola de maíz), trigo, maíz, lenteja y garbanzo. Una familia de cinco miembros compra en promedio unos siete bultos de harina de 50 kg para tres meses. En general todas las familias disponen de un horno de barro —construido por ellos mismos—, que utilizan principalmente para elaborar pan y asar carne.

Las familias de secano consumen carne principalmente de cabra, y con mayor frecuencia en invierno, porque pueden conservar la carne durante más tiempo sin que se les descomponga. Otra razón por la que consumen más carne en invierno se debe a que las cabras, al producir menos leche, más difícilmente pueden criar a dos cabritos, y por eso prefieren comer uno de los cabritos, de forma que el otro pueda criarse mejor. Refieren que cuando sacrifican cabras en verano pueden hacer el charqui tipo *beef* o bistec, o en sus palabras: *charqueamos la carne, la salamos y la colgamos para que se escurra, se seque y la conservamos*.

Otro factor importante que fortalece el sistema de sustento es el hecho de que los niños se internan en el albergue escolar por un período de 10 días, donde reciben gratuitamente hospedaje y alimentación. Regresan cinco días a sus casas y nuevamente

se internan otros 10 días. Entonces, el periodo en que los niños permanecen en el albergue representa un ahorro importante para las familias.

Una forma de complementar la alimentación es la recolección de vainas de algarrobo con el que se hace harina y posteriormente se elabora el patay, una especie de pan que se puede conservar por largo tiempo. No obstante, hay años en los que las vainas de algarrobo son escasas. Además recolectan el fruto del chañar, con el que elaboran el arrope, una especie de jalea o mermelada que también pueden conservar por largos períodos y que usan además como remedio para la tos.

En el caso de las familias que habitan en el área rural y urbana de la zona irrigada, el sistema de sustento resulta más difícil en cuanto a la seguridad alimentaria, pues las familias más pobres dependen principalmente del ingreso diario que obtienen como asalariados, principalmente en las actividades agropecuarias y en algunos casos en pequeñas agroindustrias. Como en el caso de las familias de la zona de secano, también en la época de cosecha de uva se surten de mercadería para pasar la época de invierno. A diferencia de las familias de secano, las que habitan en la zona irrigada continúan trabajando en las actividades agropecuarias con un salario que va de 15 a 20 pesos (4,88 a 6,51 USD).

Por otra parte, dos entrevistados de la periferia de la zona urbana de Villa Tulumaya manifestaron que en ocasiones tienen que ir al basurero (lo llaman basural) para coleccionar algunos desechos como cartón, metal, papel periódico, etc., para después venderlos. En otras ocasiones salen a “cacharrear”, o lo que es lo mismo, a buscar en la calle esos mismos materiales que recogen en el basurero.

Además, es importante señalar que como parte del sistema de sustento, las familias tanto de la zona de secano como de la irrigada reciben algunos apoyos de programas asistenciales, entre los que se encuentran los siguientes:

- Leche en polvo. La entrega de leche en polvo a madres embarazadas y hasta los 6 años de edad del niño, la cual se suspende a los primeros seis meses del momento en que la madre da luz, excepto a aquellas madres que padezcan

hipogalactia (falta o escasez de leche). El programa entrega una dotación mensual de 1 kg de leche en polvo por cada niño; en el caso de los niños desnutridos se entregan 2 kg de leche fortificada. Las mujeres embarazadas reciben de 1 a 2 kg, según sea su situación. El programa depende el gobierno de la provincia y actualmente beneficia a 1.498 niños y madres embarazadas en el municipio de Lavalle.

- El Nutrivale sólo beneficia a familias en las que se detectan madres o niños desnutridos, las cuales reciben 75 pesos por mes. En total, beneficia a 458 familias.
- El Vale más. Se trata de un vale que las familias pueden canjear por alimentos. Las familias beneficiarias reciben una cantidad mensual, dependiendo del número de hijos. Con 1 o 2 hijos reciben 40 pesos; con 3 o 4 hijos, 45 pesos; con 5 o 6 hijos, 55 pesos; con 7 hijos, 75 pesos; y con más de 7 hijos, reciben 80 pesos. En total, este programa beneficia a 856 familias. Este es un programa que implementó el Gobierno de Mendoza, a partir del año 2001. Este sistema (Vale más) atiende a la población en riesgo de subsistencia y hogares de alta vulnerabilidad social. Los objetivos generales de las actividades encargadas a instancias del Programa de Emergencia Alimentaria son: disminuir la inseguridad alimentaria de los hogares y personas en condiciones de riesgo alimentario y social de la Provincia de Mendoza; y contribuir a la reactivación de los productores, elaboradores y comercios minoristas con el propósito de fomentar el consumo de productos de origen mendocino (PEA, 2002:11).

Además de los programas anteriores, existen en el municipio otros programas de lucha contra la pobreza que son fundamentales para muchas familias: el Programa Jefes/as Hogar, el Plan Familia, el Programa de Vejez (que beneficia a las personas de más de 70 años), el Programa de apoyo a madres con 7 hijos o más y el Programa de discapacidad y pensiones. Todos estos programas provienen de la nación y son administrados por el municipio. En el caso del Programa Jefes/as Hogar, del año 2000 a

la fecha ha beneficiado a 4.817 hogares. Como promedio, cada hogar beneficiado cuenta con 5 personas y recibe 150 pesos por mes (48,83 USD). En la actualidad este programa se está sustituyendo por el programa Plan Familia, el cual pretende, a través de nuevos emprendimientos, incorporar a las familias en actividades productivas para que dejen de depender de estos programas.

*Características de la alimentación*<sup>40</sup> en el municipio varían dependiendo de si las familias habitan en la zona de secano o en la zona irrigada. En la Tabla 59, presentamos los principales productos que se consumen con mayor frecuencia. Podemos observar que las principales diferencias en la alimentación radican en el tipo de carne que se consume: de cabra en la zona de secano; y bovino, cerdo y pollo en la zona irrigada. En la zona de secano hay un menor consumo y menor variedad de frutas y verduras. En cereales, la principal diferencia está en el consumo de pan, el cual es mayor en la zona de secano debido a que las familias elaboran su propio pan. En productos industrializados, el consumo es más alto en la zona irrigada.

Desde la apreciación de dos nutricionistas entrevistadas, no existen problemas de deficiencia energética, pero se presentan con mayor frecuencia problemas de avitaminosis por el bajo consumo de frutas y verduras. La desnutrición infantil tampoco es un problema serio. Los casos de desnutrición que hay en el municipio se atribuyen más a una escasa atención por parte de los padres y madres que trabajan fuera del hogar, pues en muchas ocasiones tienen que dejar solos a sus hijos. Se destacó que en algunas familias se encuentran niños desnutridos mientras que los padres están obesos.

Refieren que en las comunidades huarpes aún predominan algunas costumbres alimentarias, como es el caso del consumo del patay y el arrope, y que entre más alejadas estén las comunidades de la zona irrigada, estas costumbres están más arraigadas y, por consiguiente, les permite aprovechar esos recursos naturales. También advierten que en muchas familias la distribución intrafamiliar de los alimentos es desigual, pues a la hora de comer primero se le sirve al padre, a los más adultos y por último a los niños. De manera general, aunque con una menor variedad, se considera

---

<sup>40</sup> Para la obtención de esta información además de las entrevistas a la población, entrevistamos a dos nutricionistas que han trabajado en la zona de secano y la zona irrigada.



que las familias de la zona de secano tienen una mejor alimentación que las familias pobres de la zona irrigada: en la zona de secano consumen más carne, cereales y leguminosas, mientras que en la zona irrigada las familias pobres consumen una mayor variedad de productos industrializados de baja calidad nutricional. Esta situación se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 59. Alimentos que se consumen con mayor frecuencia

Alimento	Zona de secano	Zona irrigada
Carnes y huevo	Principalmente carne de chivo. En menor proporción carne de bovino, cerdo o pollo. Poco huevo.	Carne de bovino, cerdo y pollo. Hígado, jamón, salchichas y otros embutidos. Huevo.
Lácteos	Leche de chiva.	Leche de vaca, queso, yogurt.
Verduras	Son escasas en la alimentación, pero las más comunes son zapallo, papa, zanahoria, camote, cebolla.	Zapallo, papa, zanahoria, camote, cebolla, tomate y otras verduras de hojas verdes.
Frutas	Muy escasas.	Sandía, melón, mandarina, uva.
Cereales	Pan que las propias familias elaboran. Consumo de patay, algarrobo y arrope de chañar. Poco arroz y sémola de maíz.	Pan que generalmente compran, y arroz.
Leguminosas	Lenteja, frijol, garbanzo.	Lenteja, frijol, garbanzo.
Productos industrializados	Aceite. En forma menos frecuente sopas de pasta.	Alto consumo de refrescos embotellados, golosinas y frituras, más productos enlatados, cacao y café.

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2. Condiciones de pobreza

Los datos estadísticos que presentamos anteriormente respecto a la vivienda, el empleo, las necesidades básicas insatisfechas, el índice de desarrollo humano, el acceso a la educación, entre otras, proporcionan un panorama del estado de pobreza en el que se encuentran los habitantes del municipio. Aquí complementamos esa información con otras más específicas, tanto sobre la pobreza como sobre la inseguridad alimentaria y las políticas gubernamentales en esas materias, a partir tanto de datos estadísticos como de las propias percepciones de las personas entrevistadas.

### 4.2.1. Situación de la pobreza en el municipio

A lo largo del estudio hemos mencionado diferentes datos estadísticos que evidencian la situación de la pobreza en el municipio, y aunque no contamos con datos específicos de

pobreza absoluta o relativa, los siguientes datos dan cuenta de la situación de la pobreza en Lavalle.

En primer lugar, ya mencionamos que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) — obtenido de los datos de Esperanza de vida, educación y empleo— de Lavalle es el más bajo de la provincia (0,435). En teoría, esto significa que la esperanza de vida es más baja en el municipio, que existe un escaso acceso a la educación y que existe un serio problema de empleo y de ingresos. De acuerdo al IDH de Lavalle y a los factores considerados para obtener este índice, existe una clara evidencia de que las familias del municipio tienen dificultades para satisfacer varias necesidades básicas como veremos a continuación:

- Respecto al empleo y el acceso a la tierra. En la zona irrigada, el 58% de la PEA se encuentra empleada en el sector agropecuario, y el 75% de las familias dedicadas a este sector no tienen acceso a la tierra para establecer sus propios cultivos, por ello, el grueso de los trabajadores agrícolas es asalariado. Así, el principal problema radica en las condiciones generales de trabajo, las cuales se caracterizan por un bajo salario, escasas o nulas prestaciones y un alto grado de inestabilidad laboral. Por otra parte, entre los que tienen acceso a la tierra, está presente una gran desigualdad, ya que el 83,54% de los productores más pobres posee tan solo el 11,82% de las tierras (ver Tabla 63), lo cual es un factor determinante de los altos niveles de pobreza.
- En cuanto a la vivienda, el porcentaje de las familias que habitan en viviendas en condiciones deficitarias (materiales de construcción de mala calidad, hacinamiento), es más elevado en Lavalle en comparación con el nivel provincial o nacional. Por otra parte, el 31,5% de las familias viven con una o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mientras que en la Provincia es de apenas el 15,4%.
- En cuanto a la educación, en Lavalle el 8,16% de la población es analfabeta, mientras que en la Provincia lo es apenas el 3,21%. En lo referente al acceso a la educación superior, en Lavalle apenas el 2,2% de la población ha terminado una

carrera profesional, mientras que en la provincia ese porcentaje es de 7,73%, y de 8,73 en el nivel nacional. Esta es una clara evidencia de las escasas oportunidades que tienen los jóvenes de Lavalle para terminar una carrera profesional.

- En el campo de la salud, encontramos que este es uno de los satisfactores básicos más descuidados, pues el 66,25% de los habitantes del municipio no disponen de un adecuado servicio para atender sus problemas de salud.
- En relación a la alimentación, no disponemos de información sobre su estado entre los habitantes de Lavalle. Sin embargo no es difícil observar que la alimentación es un serio problema al que se enfrentan día con día las familias que habitan en este municipio, ya que esta necesidad está fuertemente ligada al empleo. Por tanto, si consideramos que aproximadamente el 50% de las familias no tienen acceso a un empleo permanente y bien remunerado y, en muchos casos, el ingreso apenas cubre la mitad de una canasta básica que equivale a 856,68 pesos (278,02 USD), podemos concluir que esta situación es una clara muestra de que dichas familias viven en un permanente estado de inseguridad alimentaria.

En cuanto a otros servicios públicos, aparte de los ya mencionados, hay que mencionar que en el contexto municipal presentan una mala calidad servicios como las redes de gas, electricidad, transporte y los espacios para el ocio.

Los datos anteriores evidencian que aproximadamente la mitad de las familias de Lavalle se encuentran en una situación de pobreza. Esta situación, se torna más difícil para los grupos de mayor marginación, como es el caso de los muy pobres que habitan en la zona irrigada y los huarpes que habitan en la zona de secano, grupos que, además, son discriminados por los sectores de población que poseen una mejor posición económica.

#### ***4.2.2. Percepción sobre la pobreza en el municipio***

Las percepciones sobre la pobreza en Lavalle fueron muy diversas, desde personas que perciben niveles muy altos de pobreza hasta las que afirmaron que en Lavalle hay muy

poca pobreza. Por supuesto, estas percepciones están determinadas por el concepto que cada persona tiene de la pobreza, pero podemos dividirlas en dos generales: la de quienes gozan de un nivel socioeconómico aceptable y la de quienes tienen una vida precaria.

En la primera ubicamos a las personas con suficientes recursos económicos: funcionarios municipales, empleados y profesionales con un trabajo seguro y permanente. En general, este grupo percibe que existen altos niveles de pobreza en Lavalle, causada por diversas condiciones: empleo, ingresos, viviendas, acceso a la salud y a la educación y ubicación geográfica, entre otros. Resumimos que desde la perspectiva de esta parte de la sociedad se considera que, una persona o familia es pobre cuando no ha alcanzado los niveles de educación que le permitan tener acceso a un trabajo permanente y bien remunerado que supere los ingresos de la canasta básica. Su situación económica no les permite tener acceso a los niveles superiores de educación, además de que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas, sin acceso ni participación en los eventos culturales, ni en la vida pública del municipio; permanecen, entonces, excluidos de estas actividades. Además, por vivir en las condiciones anteriores, tampoco tienen acceso a servicios de calidad en salud, electricidad, redes cloacales, gas, etc. Asimismo, no disponen de tierras, ni de instrumentos e insumos para integrarse al sistema de producción.

Por su parte, las personas que viven en condiciones precarias perciben que los niveles de pobreza en Lavalle son bajos, pues en su concepción de bienestar incorporan factores muy elementales: cubrir las necesidades de alimentación, salud, vestido, calzado y enviar sus hijos a la escuela; y las familias de la zona de secano consideran que una persona o familia es pobre cuando no posee las suficientes cabras<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Según los entrevistados en la zona de secano, para que una familia pueda vivir sin tantas dificultades tendría que tener entre 150 y 200 cabras. El hecho de poseer esa cantidad de cabras les permite tener suficiente carne para consumo, y disponer de mayor cantidad de guano para vender como abono a los productores que tienen fincas en la zona irrigada.

### ***4.2.3. Percepciones sobre las acciones del gobierno<sup>42</sup> para acabar con la pobreza***

Las respuestas indican una tendencia general a considerar que el gobierno no hace nada para acabar con la pobreza, argumentando las siguientes razones:

- Le conviene mantener el control, en el entendido de que un pueblo que vive en condiciones de pobreza, ignorancia y con hambre, es un pueblo fácil de manipular.
- No existe voluntad política para acabar con la pobreza. No es que fracasen los programas, sino que las acciones están dirigidas a mantener la pobreza en niveles que no deriven en disturbios. Los programas, entonces, están destinados a paliar la situación, nunca a resolverla. La prueba está en que los distintos programas asistenciales constituyen una trampa, pues se invierte mucho dinero que proviene de préstamos externos.
- Se trabaja para continuar reproduciendo el modelo neoliberal que beneficia a quienes tienen grandes industrias o grandes extensiones de tierras. El gobierno les otorga subsidios y todos los beneficios y exenciones fiscales, pero se olvida de los pequeños productores.
- Los distintos sectores (productivo, social, medioambiental, educación, salud, etc.), y los distintos ámbitos de gobierno (municipal, provincial y nacional) no trabajan en forma coordinada, lo que provoca que con frecuencia los escasos recursos disponibles no se utilicen con eficiencia y eficacia.
- En el discurso, los políticos declaran que están haciendo un esfuerzo por acabar con la pobreza, pero en la realidad no se ve. Por ejemplo, en el tema del trabajo, el salario mínimo es de 23 pesos diarios (7,49 USD), pero los trabajadores del sector agropecuario normalmente ganan 18 pesos (5,86 USD). Subrayan que si el

---

<sup>42</sup> Cuando hablamos del gobierno estamos haciendo referencia a los tres niveles. Cuando hablamos de un nivel en especial, agregamos al término gobierno el nivel al que nos estamos refiriendo: municipal, provincial o nacional.

gobierno quisiera hacer algo por los trabajadores del campo, no permitiría que se paguen esos salarios tan bajos.

#### ***4.2.4. Percepciones sobre el ámbito de gobierno que hace más para combatir la pobreza***

En general, las respuestas corroboran la percepción de que el gobierno no hace nada por eliminar la pobreza. Algunos entrevistados, sin embargo, trataron de distinguir el o los ámbitos de gobierno que hacen más al respecto, entre los que identificaron al gobierno municipal y al nacional; mientras que señalaron el nivel provincial como el ámbito de gobierno que menos trabaja en el combate a la pobreza.

Quienes señalan al gobierno municipal y al nacional como los que más están haciendo por la disminución de la pobreza, cuentan con la información de que el municipio recibe mucho apoyo económico del gobierno nacional para el desarrollo de obra social, para el desarrollo del sector agropecuario y para los nuevos emprendimientos que actualmente se desarrollan en el municipio. Ligado a esto, consideran que el gobierno municipal tiene una gran capacidad de gestión de recursos, pero son muy escasos los que provienen de la provincia, como se puede observar en la Tabla 43.

#### ***4.2.5. Factores que impiden la disminución de la pobreza y la inseguridad alimentaria***

Incluimos los distintos factores que fueron mencionados como causantes de que no se avance en la disminución de la pobreza:

- En las inversiones que se realizan siempre han predominado más las decisiones políticas; razón por la que en muchos casos se desarrollan obras, proyectos o programas que benefician a los que más tienen.

- El nivel de educación de la población es muy bajo en el municipio, y, además, existen pocas oportunidades para la capacitación laboral y el acceso al nivel terciario o universitario.
- Una escasa coordinación entre las diversas instituciones y entre los distintos ámbitos de gobierno.
- Los programas asistenciales son utilizados en muchos casos como mecanismos de clientelismo político y control del voto.
- Una escasa participación de la comunidad y la exclusión social en la que vive una gran cantidad de la población.
- Los pobres no se esfuerzan por salir adelante; se considera que la responsabilidad recae en ellos mismos. En la siguiente tabla podemos apreciar esta percepción.

Tabla 60. Percepciones que culpabilizan a los pobres de su propia situación

---

“La pobreza que tiene la gente es por dejación. Por ejemplo, hay cosecha y no van a trabajar porque tienen el programa Jefe de Hogar... la gente así vive muy medida” (ciudadano)

“La gente es pobre porque no les gusta estudiar porque ahora para cualquier trabajo hay que haber estudiado, si no estudiamos, no podemos conseguir un buen trabajo” (ciudadano)

“Hay familias que no tienen que comer y le dan los planes y por eso fomentan la vagancia; estoy esperando a que me dan esa ayuda y no me esfuerzo lo suficiente, por eso lo mejor creo que es darle trabajo” (ciudadano)

“El pobre, pobre, no tiene una cultura que diga queremos progresar; ellos mismos buscan la pobreza, porque se conforman con trabajar dos o tres días a la semana y el fin de semana comen su churrasco con sus bebidas y sigue siendo pobre” (ciudadano)

“Porque muchas veces la gente está esperando a que todo le den... se acostumbran a recibir, ¿qué pasa cuando esas ayudas se terminan? Ahí los empobreció más porque esa gente no está preparada para enfrentar su situación” (ciudadano)

“Yo me pregunto, ¿quiere la gente realmente cambiar su forma de vida? Y digo, yo creo que no, porque no se esfuerzan lo suficiente” (ciudadano)

---

Finalmente, algunos beneficiarios de los programas asistenciales manifestaron que están conscientes de que las ayudas que reciben pueden acabarse en cualquier momento. Por ello, para terminar con la incertidumbre de depender de las ayudas que reciben,

desearían encontrar un empleo permanente o iniciar algún emprendimiento que les permitiera asegurar su economía y mejorar la situación actual.

## **5. EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO**

A pesar de que los efectos positivos y negativos de la globalización ya fueron comentados en el marco teórico en el capítulo IV, en esta sección recogimos las percepciones y el conocimiento que los actores locales tienen acerca de la globalización. De 95 entrevistados a los que se les preguntó si conocían el término globalización, 36 (37,9%) respondieron que sí y explicaron su significado; mientras que 59 (62,1%) respondieron que no conocían su significado. A quienes respondieron que sí conocían el significado del término, les preguntamos si consideraban que la globalización podría representar una ventaja o una desventaja para el desarrollo de Lavalle: 49 (83,1%) personas manifestaron que es una desventaja; y 10 (16,9%) que es una ventaja.

### **5.1. La globalización beneficia el desarrollo del municipio**

Los que opinaron que la globalización beneficia el desarrollo del municipio dieron las siguientes razones:

- Actualmente se están exportando diferentes productos agropecuarios, lo que les permite a los productores obtener mejores precios y más altos rendimientos económicos.
- La llegada de Internet y otras tecnologías de las comunicaciones permiten la búsqueda y el contacto con mercados internacionales a muy bajos costos. Además, esta tecnología permite la obtención de información relacionada con diversos temas, y donde el municipio puede extraer experiencias valiosas de otros municipios. También puede realizar más gestiones ante los gobiernos superiores y ante diversas organizaciones nacionales e internacionales.
- Los productores tienen mayores posibilidades de acceder a algunas tecnologías para mejorar la producción, la productividad y hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles.



## 5.2. La globalización perjudica el desarrollo del municipio

Quienes expresaron que la globalización perjudica el desarrollo del municipio dieron las siguientes razones:

- El municipio no cuenta con los recursos suficientes y por lo tanto queda fuera de los sistemas de comercialización. Hay una competencia desleal que afecta principalmente a los pequeños productores.
- Se beneficia a los más privilegiados del sistema, que son los que han tenido mayores oportunidades en educación, en desarrollo económico y en la atención que reciben del Estado. Por consiguiente, son quienes poseen las mejores zonas y gozan de todas las facilidades para lograr una mayor productividad y producir en grandes volúmenes.
- Afecta a la cultura y la identidad. En el municipio y en general en el país no existe una identidad fuerte, lo que hace que la globalización esté acabando con muchas manifestaciones culturales propias de la región. El problema es que la población en general, y especialmente los jóvenes, tienen más acceso a la información internacional a través de los medios de comunicación que a la información relacionada con la cultura local. De esta forma, la globalización está borrando las diferencias, al mismo tiempo que se sigue negando la existencia de las culturas nativas.
- Mayores ventajas para las empresas transnacionales. Estas empresas acaparan el mercado y ponen en serias desventajas a las empresas nacionales pequeñas y medianas que no están en condiciones de competir. Un entrevistado manifestó: “Las corporaciones internacionales se siguen adueñando de todo, es como referirse a la colonización”.

Finalmente, es importante señalar que el tema de la globalización aún es poco entendido por una gran proporción (62,1%) de los entrevistados; y, por otro lado, quienes pueden opinar sobre el tema, aún tienen conceptos bastante generales y carecen de herramientas para aprovechar y materializar las ventajas que ofrece la globalización

para emprender proyectos sostenibles de desarrollo local. En este sentido, es evidente la necesidad de capacitación por parte del municipio para que las personas puedan sacar partido de las ventajas que ofrece la globalización, y se trabaje en minimizar las desventajas que este fenómeno mundial puede representar para el desarrollo del municipio.

## **6. ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) DEL MUNICIPIO**

Con el propósito de que toda la información apuntada hasta aquí nos sea útil para elaborar las conclusiones de este capítulo y verificar las hipótesis de nuestro estudio, consideramos conveniente realizar un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que presenta el municipio de Lavalle en relación a la promoción de la SAF y el DHL. El análisis se refiere al municipio en su conjunto, esto es, no sólo al gobierno municipal, sino al conjunto de actores y recursos propios del ámbito local.

Para el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas existentes en el municipio utilizamos los datos estadísticos, la información documental y cualitativa del trabajo de campo, así como la información relativa al marco legal establecido en la Constitución Política de la Nación Argentina, la Constitución Política de la Provincia de Mendoza y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

En principio, consideramos importante subrayar que en el capítulo IV, sección 6, del estudio de caso en Motul explicamos con detalle la utilidad del análisis FODA y su alcance en este trabajo. Definimos, además, los criterios sobre las condiciones necesarias para considerar favorables o desfavorables las influencias de los factores internos y externos del municipio para promover la SAF y el DHL. Además, en el capítulo VI diseñamos la Tabla 39: “Influencias de los factores internos y externos sobre las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL”, con el objeto de establecer una conclusión final respecto a las capacidades y limitaciones que guarda cada municipio estudiado. Por consiguiente, en este capítulo sobre Lavalle no reiteraremos nuevamente estas precisiones, excepto cuando lo consideremos necesario.

## 6.1. Fortalezas y debilidades (factores internos)

En la Tabla 61 presentamos un resumen de las fortalezas y debilidades presentes en el municipio, y posteriormente hacemos una explicación detallada de cada una.

Tabla 61. Resumen de las fortalezas y debilidades del municipio

<b>Fortalezas</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Futuro del sector agropecuario.</li> <li>2. Reconversión de la actividad vitivinícola.</li> <li>3. Desarrollo del cultivo del olivo.</li> <li>4. Existencia de capital social y alto grado de asociatividad.</li> <li>5. Dinamismo del gobierno municipal.</li> <li>6. Mayor confianza de la población en el gobierno municipal.</li> <li>7. Contacto directo con los ciudadanos.</li> <li>8. Gran capacidad de formular proyectos y gestionar recursos.</li> <li>9. Funcionarios comprometidos.</li> <li>10. Innovación en la política.</li> <li>11. Gobierno local respetuoso del poder legislativo.</li> <li>12. Pujanza de su gente.</li> <li>13. Buena relación con el gobierno nacional.</li> <li>14. Se hace mucho con poco.</li> <li>15. Promoción y apertura de agroindustrias.</li> <li>16. Promoción y desarrollo de las PyMES.</li> <li>17. Conservación de la cultura.</li> <li>18. Importante impulso a la construcción y mejoramiento de viviendas.</li> </ol>
<b>Debilidades</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desigualdad estructural en la tenencia de la tierra.</li> <li>2. Falta de conocimiento sobre la misión y visión del municipio.</li> <li>3. Deficiencias en la comunicación del gobierno municipal a nivel interno y con la población.</li> <li>4. Falta de un sistema de rendición de cuentas de la municipalidad a la población.</li> <li>5. Deterioro de los activos para la producción, y descapitalización del campo.</li> <li>6. Problemas de empleo y emigración de jóvenes.</li> <li>7. Carencia y mala calidad del agua potable y para el cultivo.</li> <li>8. Mala calidad de los servicios públicos.</li> <li>9. Bajo nivel de educación.</li> <li>10. Deficiente infraestructura escolar y mala calidad de la educación.</li> <li>11. Deficiente infraestructura y mala calidad del servicio de salud.</li> <li>12. Disposición de un amplio territorio y una población muy dispersa.</li> <li>13. Calles y caminos de tierra en malas condiciones.</li> <li>14. Mala calidad del servicio de transporte público.</li> <li>15. Falta de coordinación institucional.</li> <li>16. Falta de planificación a mediano y largo plazo.</li> <li>17. Falta de capacitación del recurso humano.</li> </ol>

### **6.1.1. Fortalezas**

1. *Futuro del sector agropecuario.* El sector agropecuario tiene un futuro promisorio con el desarrollo de diversos programas que están mejorando los sistemas de producción. Se trabaja además en la incorporación de nuevas agroindustrias que le dan valor agregado a los diversos productos: frutas, verduras, carnes y miel. Estas condiciones se fortalecen si consideramos que se están abriendo importantes oportunidades para comercializar productos en el mercado internacional.
2. *Reconversión de la actividad vitivinícola.* Se cuenta con un importante programa de reconversión de variedades para la elaboración de vinos finos, el cual ha dinamizado la actividad vitivinícola en el municipio. También se ha desarrollado una importante iniciativa para la organización, apoyo y asesoría de los pequeños productores, tanto de la parte agrícola como de la correspondiente a la elaboración de vino casero de buena calidad. Además, con el resurgimiento de la vitivinicultura muchos finqueros con viñedos han fijado su residencia en el municipio, realizando en el mismo tanto sus gastos como sus inversiones.
3. *Desarrollo del cultivo del olivo.* La producción olivícola es una de las actividades agrícolas con un significativo desarrollo en los últimos 10 años. Esta actividad promete un importante crecimiento, tanto de la extensión cultivada, como de la capacidad instalada para el procesamiento y comercialización de los distintos productos olivícolas.
4. *Existencia de capital social y alto grado de asociatividad.* Existe un importante dinamismo de la asociatividad en el municipio a través de unidades vecinales, cooperativas, clubes etc., que constituyen importantes redes sociales. Estas redes, que están formadas por grupos de base que mantienen lazos de afinidad y afectividad, les están permitiendo a sus integrantes mejorar las capacidades para gestionar sus demandas, al tiempo que se está gestando un importante proceso de empoderamiento.

5. *Dinamismo del gobierno municipal.* El gobierno de Lavalle muestra un gran dinamismo en diversos aspectos: desarrollo de la infraestructura social y productiva, organización de los pequeños productores, iniciativas para fortalecer la agroindustria y la comercialización, fomento de emprendimientos para las familias más necesitadas, y esfuerzos para la coordinación con distintos sectores de la sociedad y con diversas organizaciones internas y externas al municipio.
6. *Confianza de la población en el gobierno municipal.* Si bien se constató que la población en general desconfía de los distintos ámbitos de gobierno, el gobierno municipal goza de una mayor confianza de sus pobladores en relación al gobierno de la provincia. Esto le pone en ventaja para seguir implementando diversos programas y proyectos con un mayor involucramiento de la población, y en mejor posición para continuar con la difícil tarea de recuperar la confianza de la población que aún manifiesta desconfianza.
7. *Contacto directo con los ciudadanos.* Uno de las grandes ventajas que tienen los funcionarios municipales es el contacto directo y cotidiano con los ciudadanos. El gobierno municipal, entonces, mantiene una ventaja respecto al gobierno provincial y nacional, pues sus funcionarios conocen con mayor precisión las distintas necesidades y demandas de los ciudadanos y, por lo tanto, pueden desarrollar programas y proyectos más ajustados a ellas.
8. *Gran capacidad de formular proyectos y de gestionar recursos.* El gobierno municipal de Lavalle elaboró 210 proyectos productivos, de los cuales fueron aprobados y puestos en marcha 124; lo que lo coloca como el municipio con mayor cantidad de proyectos en la provincia y en el país. En estos proyectos incorpora a 335 personas, beneficiarias además del Programa Jefes/Jefas de Hogar, con el objeto de reintegrarlos a la sociedad productiva. Además, el actual gobierno ha tenido la capacidad de elaborar proyectos de gran impacto para el municipio y gestionar los recursos para su realización: el frigorífico, la escuela para un polimodal (nivel técnico profesional), la red de agua potable para la zona de secano y la ampliación de la red de gas a Costa de Araujo, entre otros.

9. *Funcionarios comprometidos.* Un alto grado de compromiso de los funcionarios municipales, una buena ubicación del personal en lugares decisivos, la capacidad para trabajar en equipo y la honestidad, le otorgan al municipio una importante ventaja para atender con mayor eficiencia y eficacia la gran diversidad de problemas de los distintos sectores y las diferentes demandas de sus ciudadanos.
  
10. *Innovación en las políticas públicas y participación social.* Existen algunas iniciativas que apuntan hacia un cambio de la política tradicional<sup>43</sup>: mayor democratización de las decisiones, participación de la comunidad, contacto permanente con las unidades intermedias a través de la oficina municipal creada ex profeso, y acciones para disminuir la dependencia de las personas que reciben ayudas de programas asistenciales. Aunque el mismo gobierno municipal está consciente de que éste no es un cambio fácil, se están haciendo los esfuerzos pertinentes y con la suficiente cautela para minimizar la posibilidad de fracaso. Como parte de esta política se tiene en puerta el inicio de un Plan Estratégico, en el que se está considerando la participación de los distintos actores para la formulación de un proyecto municipal de largo plazo.
  
11. *Gobierno local respetuoso del poder legislativo.* Los poderes ejecutivo y legislativo del municipio desarrollan acciones coordinadas dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Esta situación de respeto mutuo permite a ambos poderes cumplir mejor sus obligaciones y avanzar más rápido en cualquier iniciativa, en virtud de que no existen acciones intencionadas de alguna de las partes para impedir proyectos sobre la base de intereses personales económicos o políticos. Tanto los funcionarios del ejecutivo como del legislativo señalaron que se está trabajando en pro de la comunidad, independientemente de afiliaciones políticas.

---

<sup>43</sup> Nos referimos a la política que se ha sustentado fuertemente en los programas asistenciales para el combate a la pobreza, pero que al mismo tiempo los ha utilizado como mecanismo de control y clientelismo político.

12. *Pujanza de su gente*. La población de Lavalle muestra cualidades positivas y emprendedoras, como son su espíritu trabajador y de lucha, al tiempo que no presenta síntomas de degradación social. Así, como meros síntomas, se constata que en las escuelas se mantiene entre los alumnos una actitud de respeto a sus profesores y que existen unos bajos niveles de drogadicción y alcoholismo. A pesar de las recurrentes crisis en Argentina, la gente de Lavalle tiene muchas ganas de crecer, como lo demuestra cuando le ofrecen oportunidades y le facilitan los medios y las herramientas para salir adelante. Un ejemplo claro lo vemos en el entusiasmo y responsabilidad con que los pequeños productores y muchos jóvenes se han integrado a la elaboración de vino casero. Esto podría suceder con otras actividades si se crean las condiciones apropiadas para su desarrollo, tal como está ocurriendo con la cunicultura y la apicultura.
13. *Buena relación con el gobierno nacional*. Las buenas relaciones que el actual gobierno municipal ha logrado establecer con el gobierno nacional, le han permitido el acceso a una buena cantidad de recursos para el desarrollo de importantes obras de infraestructura social y para el fortalecimiento de la producción y la comercialización. Por ejemplo, según Bocco *et al.* (2005:34), para el año 2004 los recursos extra-presupuestarios que el gobierno municipal gestionó por conducto de la Nación ascendieron a 35 millones de pesos (11.358.842 USD). Cantidad muy superior al presupuesto que normalmente ejerce cada año la municipalidad. Aun cuando estos recursos son insuficientes para resolver los problemas de Lavalle, son significativos para ir atendiendo de manera estructural algunos de los múltiples problemas del municipio.
14. *Se hace mucho con poco*. Según la perspectiva de algunos funcionarios, se dispone de un presupuesto limitado. No obstante, con las alianzas que se han hecho con diversas instituciones y con organizaciones intermedias y cooperativas de producción, se están logrando sinergias que permiten la potenciación de los escasos recursos disponibles tanto en el municipio como en dichas instituciones. Esta potenciación les permite a los funcionarios

municipales realizar una gran diversidad de acciones en los distintos sectores y atender un mayor número de demandas de los ciudadanos.

15. *Promoción y apertura de agroindustrias.* En Lavalle se está promoviendo aumentar el número de empresas agroindustriales, con el objeto de desarrollar la capacidad de transformación de los productos agropecuarios, añadirles valor, mejorar la rentabilidad y, por consiguiente, los ingresos económicos de los productores. Además, esta iniciativa está generando una mayor motivación para realizar inversiones y mejorar la tecnología en los sistemas de producción.
16. *Promoción y desarrollo de las PyMES.* En el entendido de que el desarrollo de las PyMES en el municipio representa una importante posibilidad de mejorar la situación de muchos pequeños productores, se han hecho esfuerzos para la creación y fortalecimiento de pequeñas empresas agropecuarias.
17. *Conservación de la cultura.* En Lavalle existen tres museos que conservan y siguen rescatando diversos aspectos de la historia del municipio y de la etnia huarpe, así como de los recursos naturales, los cuales constituyen un gran apoyo en la formación de los alumnos de las diversas escuelas. Además, el municipio promueve y apoya la realización de diversas fiestas tradicionales que fortalecen la identidad y preservan la cultura de sus habitantes: la de la vendimia, la del melón y la sandía, la del cosechador y la de Lagunas del Rosario.
18. *Existe un importante impulso para la construcción y el mejoramiento de la vivienda.* Tomando en cuenta que la vivienda es uno de los satisfactores más importantes para las familias de Lavalle, el actual gobierno municipal ha continuado e impulsado aún más el programa de vivienda, al mismo tiempo que fortalece las redes sociales mediante la constitución de asociaciones, uniones vecinales y cooperativas dedicadas a ese fin.

### **6.1.2. Debilidades**

1. *Desigualdad estructural en la tenencia de la tierra.* Uno de los problemas que limitan fuertemente el desarrollo de muchas familias es la situación de gran



inequidad que prevalece en la tenencia de la tierra, tal como se refleja en las estadísticas del Censo Agropecuario 2002. Además, en la zona de secano se padece un problema histórico de títulos de propiedad superpuestos, de donde se deriva un movimiento de las comunidades huarpes que reclaman la propiedad de esas tierras que representan el 85% del territorio municipal. Este es un problema que sigue sin resolverse.

2. *Falta de conocimiento sobre la misión y visión del municipio.* Entendemos que los funcionarios municipales por su cargo y responsabilidad disponen de mayor información en algunas áreas y desconocen otras. Sin embargo, existen diferencias en la información que manejan con respecto a los programas de asistencia social, el clientelismo político, la corrupción, la participación ciudadana, la lucha por la pobreza y en general sobre la política municipal. En este sentido, identificamos que no todos los funcionarios manejan la información acerca de la misión, visión y dirección que lleva o debería llevar la política municipal, esto es, enfocada hacia un cambio estructural que realmente impacte en el desarrollo humano de su población.
3. *Deficiencias en la comunicación del gobierno municipal a nivel interno y con la población.* En el ámbito interno de la municipalidad existen dificultades en la comunicación y en el conocimiento de los problemas actuales y de los logros, avances y proyectos futuros del gobierno local. Además, encontramos que los ciudadanos entrevistados no disponen de información veraz sobre los proyectos que actualmente desarrolla el municipio, ni sobre los proyectos futuros. También desconocen los montos de los recursos que ejerce el municipio en las distintas obras sociales y productivas o en los programas asistenciales.
4. *Falta de un sistema de rendición de cuentas de la municipalidad a la población.* Pese a que el gobierno municipal se desarrolla en un contexto democrático, aún no se dispone de un sistema de rendición de cuentas a la comunidad, susceptible de ser comprendido por el grueso de la población. En otras palabras, un sistema de rendición de cuentas que promueva la participación y el involucramiento directo de los ciudadanos mediante el ejercicio de su derecho a opinar,

cuestionar o, en su caso, ratificar moralmente el desempeño de los funcionarios y de las inversiones aprobadas por el poder legislativo e implementadas por el ejecutivo.

5. *Deterioro de los activos para la producción y descapitalización del campo.* A pesar del gran dinamismo del sector agropecuario en los últimos años, todavía existe incertidumbre en los pequeños productores por la baja rentabilidad, aunada a la escasa asistencia técnica y a los insuficientes apoyos para la producción y la comercialización. Estas condiciones hacen que los productores mantengan una actitud muy reservada frente al endeudamiento o adquisición de créditos para realizar inversiones en la modernización del proceso productivo; situación que se pone de manifiesto en el envejecimiento de los vehículos, tractores y maquinaria que en su mayoría son de la década de los setenta o, cuando menos, con más de diez años de uso. Estas condiciones en las que se encuentra el campo limitan la producción y productividad de los cultivos y por consiguiente el desarrollo económico del sector.
6. *Problemas de empleo y emigración de jóvenes.* Una de las principales debilidades de Lavalle es el alto nivel de desocupación y los bajos salarios en el sector agropecuario. Esta situación está provocando la emigración de los jóvenes hacia la capital Mendoza, y hacia otros destinos nacionales e incluso al extranjero.
7. *Carencia y mala calidad del agua potable y para el cultivo.* El agua es un problema que preocupa tanto a las autoridades municipales como a la población en general. Por un lado, el agua que reciben los ciudadanos es de mala calidad y, por el otro, el agua de riego está contaminada por afluentes cloacales e industriales. Este último problema no ha podido solucionarse, ni se están realizando las inversiones necesarias para resolverlo a pesar de sus efectos negativos en la producción y en la calidad de los productos agrícolas.
8. *Mala calidad de los servicios públicos.* Los ciudadanos mantienen una alta insatisfacción de los servicios que reciben, entre otros los que destacan los de salud, seguridad, educación, agua, transporte, calles y electricidad. Esta

situación retroalimenta la percepción de desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno, quienes asumen que no se realizan las inversiones por motivos de corrupción o que se desvían hacia otras zonas de la provincia por intereses políticos o económicos.

9. *Bajo nivel de educación.* Una población con bajo nivel educativo en su mayoría es una debilidad que acarrea consecuencias que dificultan el desarrollo del municipio. En primer lugar, una población en estas condiciones desconoce sus derechos ciudadanos, no dispone de suficiente información y generalmente permanece alejada de los asuntos públicos, es decir, se siente incapacitada de integrarse activamente en su comunidad o municipio. En segundo lugar, esta población es fácilmente manipulada a través de prácticas clientelares que la mantienen cautiva por intereses electorales. En tercer lugar, el bajo nivel de educación es una condición que mantiene y amplía las desigualdades sociales y económicas.
  
10. *Deficiente infraestructura escolar y mala calidad en la educación.* Esta es una debilidad íntimamente ligada a la anterior. En la actualidad, las diferentes escuelas primarias y secundarias son deficitarias en infraestructura física, así como en equipamiento de laboratorios, materiales y recursos humanos. Estas carencias traen consigo una planta de profesores desmotivados que influye en el hecho de que la educación sea de baja calidad. Por consiguiente, los alumnos no desarrollan el potencial de sus capacidades y terminan con serias deficiencias, las cuales limitarán en el futuro sus posibilidades de acceder al nivel universitario, dado que competirán con alumnos egresados de colegios privados. Otras condiciones importantes son, por un lado, la descontextualización de la educación que se imparte, pues los contenidos son los mismos para todo el país y, por lo tanto, no están adaptados a la realidad que viven los educandos; y por el otro, la fuerte burocracia en el sector educativo impide que muchos de los programas o acciones puedan ejecutarse con eficacia y eficiencia.
  
11. *Deficiente infraestructura y mala calidad en el servicio de salud.* Otra de las más fuertes debilidades existentes en Lavalle es la mala calidad del sistema de

salud. La infraestructura del único hospital en el municipio carece de los suficientes recursos humanos, medicamentos, instrumental médico y equipamiento, lo que trae como consecuencia la deficiencia del servicio que se presta a la comunidad. En el caso de los centros de salud, que se encuentran distribuidos en todo el territorio municipal, la situación es similar.

12. *Disposición de un amplio territorio y una población muy dispersa.* Esta condición es una de las limitantes del gobierno municipal para atender a los pobladores que habitan en lugares remotos y con dificultades de acceso. Además, dificulta la dotación de servicios como el agua potable, la electricidad, la salud, etc., y la cobertura de programas de asistencia social disponibles en el municipio.
13. *Existencia de calles y caminos de tierra en malas condiciones.* Esta condición genera serios problemas, especialmente en la época de lluvias, pues se dificulta el tránsito de los vehículos para sacar la producción. En la zona de secano, algunas comunidades quedan incomunicadas.
14. *Mala calidad del servicio de transporte público.* La mala calidad del transporte público ocasiona grandes dificultades al funcionamiento de una importante parte de la población que se moviliza a través de este servicio. Sus principales deficiencias son: unidades en muy malas condiciones, incumplimiento en los horarios, hacinamiento de pasajeros, exceso de velocidad, y frecuentes averías de los vehículos en pleno servicio.
15. *Falta de coordinación institucional.* Si bien esta condición se señaló como una fortaleza, también se ubicó como una debilidad del municipio, en el sentido de que aún le hace falta coordinarse con distintas instituciones con las que podría potenciar los recursos disponibles y lograr un mayor impacto en beneficio de la población. Por ejemplo, se señalaron serias deficiencias en la coordinación con el sector salud del gobierno provincial.

16. *Falta de planificación a mediano y largo plazo.* El gobierno municipal no cuenta con un proyecto de mediano o largo plazo. En consecuencia, muchas de las acciones que se emprenden responden a algunas demandas históricas o a oportunidades relacionadas con la disponibilidad de recursos. Esto representa una desventaja en tres sentidos: primero, son proyectos que se desarrollan desde la perspectiva y decisión de los funcionarios en turno y con una escasa participación de los distintos actores y sectores del municipio; segundo, al no contar con una visión de largo plazo, se corre el riesgo de no dar atención a problemas estructurales y, por consiguiente, es probable que no se atiendan las verdaderas causas de los problemas y; tercero, la falta de planeación puede impedir la realización de un adecuado ordenamiento territorial y un desarrollo sostenido.
17. *Falta de capacitación del recurso humano.* De acuerdo a las exigencias actuales y los importantes cambios tecnológicos en las distintas disciplinas del conocimiento, en el municipio existen deficiencias en el uso de las TICs (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), de manera que se requieren importantes mejoras en los procesos de gobernación y administración. Para ello es necesario que el municipio incorpore un sistema permanente de capacitación al personal en diferentes temáticas, tales como planificación estratégica para el desarrollo local, implementación de la agenda 21, hospedaje de sitios Web, cooperación internacional para el desarrollo, ordenamiento territorial, trabajo en equipo, sistemas de recaudación municipal, etc.

## **6.2. Oportunidades y amenazas (factores externos)**

En la Tabla 62 presentamos un resumen de las oportunidades y amenazas presentes en el municipio, y posteriormente hacemos una explicación detallada de cada una.

Tabla 62. Resumen de las oportunidades y amenazas del municipio

Oportunidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disposición de una gran extensión territorial.</li> <li>2. Existencia de recursos naturales para la actividad turística</li> <li>3. Existencia del centro cultural y el proyecto aprobado para el centro educativo..</li> <li>4. Disposición de fondos de ayuda para la cooperación internacional.</li> <li>5. Existencia del dique de potrerillo.</li> <li>6. Oportunidades abiertas por la globalización.</li> <li>7. Existencia de reglamentación para la creación del banco municipal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deterioro del medio ambiente.</li> <li>2. Descrédito de la clase política.</li> <li>3. Persistencia del clientelismo político.</li> <li>4. Presencia de corrupción.</li> <li>5. Persistencia del partidismo político y falta de continuidad en la acción institucional .</li> <li>6. Presencia de asistencialismo.</li> <li>7. Amenazas/perjuicios derivadas de la globalización.</li> </ol>

### 6.2.1. Oportunidades

1. *Disposición de una gran extensión territorial.* Así como esta condición fue señalada como una debilidad, también es vista como una importante oportunidad para el municipio por cuanto se pueden desarrollar diversos proyectos para el aprovechamiento de los recursos disponibles, como el Bosque Telteca, los Altos Limpios, y muchos de los recursos de la zona de secano que actualmente se explotan poco y con escaso criterio respecto a un ordenamiento territorial con una perspectiva de sostenibilidad.
2. *Existencia de recursos naturales para la actividad turística.* Existen diversos atractivos que podrían explotarse en el sector turístico: la Capilla del Rosario, el Complejo Deportivo, el Museo de Historia Natural, la Capilla de San Judas Tadeo, la reserva florística y faunística del Bosque Telteca, algunos puestos gastronómicos en los asentamientos huarpes, los Altos Limpios, etc. Pero se requiere un proyecto que incluya un programa de inversión para mejorar estos sitios, crear una nueva infraestructura turística e implementar un programa permanente de capacitación de recursos humanos del municipio y de promoción de cada uno de sus atractivos.

3. *Existencia de un centro cultural y el proyecto aprobado para el centro educativo.* Estos centros son una verdadera oportunidad para fortalecer el desarrollo humano de los habitantes de municipio. En la actualidad el municipio dispone de un terreno, un proyecto arquitectónico y recursos económicos para iniciar la construcción del edificio que funcionará como escuela del nivel terciario. Este proyecto ampliará las oportunidades para los jóvenes que deseen estudiar una carrera profesional y contribuirá a superar el importante rezago en este campo: actualmente sólo el 2,2 % de los jóvenes del municipio terminan una carrera profesional.
4. *Disposición de fondos de ayuda para la cooperación internacional.* Estos fondos podrían ser una oportunidad para el municipio si se contara con recursos humanos bien informados y capacitados para generar proyectos y gestionar y acceder a otros a través de una gran diversidad de organizaciones internacionales que actualmente destinan recursos para la gestión de gobiernos locales.
5. *Existencia de un dique de potreros<sup>44</sup>.* Este dique representa una oportunidad para el crecimiento y el futuro del sector agropecuario, siempre y cuando se trabaje en una iniciativa que contemple una adecuada canalización para obtener más agua, abrir nuevas extensiones agropecuarias e incorporar a aquellos trabajadores que en la actualidad no tienen posibilidades de acceso a la tierra. Esto significaría una mayor extensión agropecuaria y una disminución de la brecha entre los que poseen y los que no poseen tierras.
6. *Oportunidades abiertas por la globalización.* Este es un fenómeno que ha sido considerado como una oportunidad, en virtud de que los productos agropecuarios —ya sea materia prima o productos transformados en agroindustrias locales— pueden ser colocados en el mercado internacional, con

---

<sup>44</sup> El Dique Potreros se ubica en la precordillera de la Provincia de Mendoza. Es el embalse con mayor capacidad en toda la región de Cuyo (450 hm.) y proveerá de agua a una vasta zona a través del cauce del Río Mendoza (1.000.000 de habitantes y 65.000 hectáreas bajo riego), del cual se surte de agua para riego el municipio de Lavalle.

la consiguiente ventaja de obtener mejores precios y ampliar la rentabilidad de las actividades de este sector.

7. *Existencia de reglamentación para la creación del banco municipal.* Esta es una de las capacidades que la ley le otorga al municipio, pero es una oportunidad que no se ha aprovechado y que podría ser un detonador de la economía, especialmente para las familias más necesitadas, ya que podría funcionar como una instancia que capte ahorro y proporcione microcréditos.

### **6.2.2. Amenazas**

1. *Deterioro del medio ambiente.* Debido a que está ubicado en la parte baja de la cuenca hídrica del Río Mendoza, y por efecto del crecimiento de la población y el aumento de los cultivos en la parte alta, el territorio de Lavalle se ha visto afectado por la disminución de agua, ocasionando que lo que antes fue un vergel se convirtiera en la hoy denominada zona de secano o “el desierto”; hecho que significó un enorme daño para la economía y la ecología del municipio.

Aún hoy la concentración de la población y las actividades industriales y agrícolas siguen demandando mayor cantidad de agua en la capital y menos para Lavalle. Además, en la época de lluvias la gran cantidad de desechos como plásticos, papel, materiales orgánicos y sedimentos por efecto aluvional son arrastrados y van a parar a Lavalle, convirtiéndose en “el basurero de la ciudad”<sup>45</sup>. Aunado a lo anterior, se padece un problema de contaminación del agua por residuos industriales y cloacales, así como el efecto de las aguas claras que están deteriorando y amenazando la actividad agrícola, especialmente los cultivos de vid.

La situación anterior muestra la amenaza latente y el avance de un deterioro paulatino del medio ambiente, que pone en riesgo el futuro desarrollo del municipio. Esta situación demanda la necesidad de tomar medidas urgentes respecto al desarrollo y ejecución de un proyecto que tenga como objetivo hacer las inversiones necesarias para crear la infraestructura apropiada, la sensibilización a todos los actores involucrados y otras acciones que se

---

<sup>45</sup> Una frase que con frecuencia utilizaron los entrevistados.



consideren pertinentes, a fin de revertir esta situación e incluso regenerar paulatinamente aquellos ambientes deteriorados.

Las siguientes cuatro amenazas son distintas en su significado pero muy ligadas entre sí:

2. *Descrédito de la clase política.* En general se percibe a los políticos como personas deshonestas porque sustraen recursos del erario para su propio beneficio. En muchas ocasiones se les calificó también de ineptos, no merecedores de sus cargos por haber llegado a ocupar esa posición por favoritismo y no por méritos propios, desinteresados de los asuntos de las clases más necesitadas, mentirosos debido a que no cumplen con las promesas hechas en campaña, serviles y aliados de las élites que sustentan el poder económico, entre otros calificativos. Esta situación ha generado en la población una gran pérdida de confianza, desesperanza, apatía y una escasa participación.
3. *Persistencia del clientelismo político.* Este es un problema bastante mencionado por los entrevistados, tanto ciudadanos como funcionarios municipales. Según las autoridades municipales, esta es una práctica que se está tratando de erradicar, pero reconocen que no será nada fácil por todo lo que implica un cambio de dirección de prácticas que se han arraigado, tanto en los procedimientos de la acción política para la captación del voto, como en la población acostumbrada a recibir prebendas.

Por la enorme importancia de este tema, recalamos lo expresado en el marco teórico respecto a lo que señala Durston (2003:161): el clientelismo en América Latina se manifiesta principalmente en cadenas de agentes políticos que manejan relaciones desiguales y paternalistas con sus clientes, mediante el monopolio de la información y el control de la dispensación de beneficios. También es importante recordar que el clientelismo político lo incluimos como parte del capital social negativo. Así, dentro de los rasgos negativos del clientelismo se incluye lo que puede ser descrito como “clientelismo autoritario” que reproduce relaciones de poder extremadamente desiguales entre partidos

políticos y grupos pobres, en beneficio de los “hombres poderosos” de la localidad que con frecuencia no rinden cuentas a la ciudadanía y practican la corrupción y el amiguismo. Por lo tanto, el clientelismo es parte del problema de la perpetuación de la pobreza y la desigualdad.

4. *Presencia de corrupción*<sup>46</sup>. Fue señalada por los entrevistados como una de las principales amenazas para avanzar en el desarrollo del municipio, pues perciben que muchos programas o proyectos se han abandonado porque los funcionarios de los distintos ámbitos de gobierno extraen recursos del erario para su beneficio personal o para beneficiar a las élites. La corrupción es vista, entonces, como una condición bastante negativa, por cuanto limita las oportunidades y el desarrollo de los individuos, afecta la economía especialmente de los más pobres, deteriora la confianza, afecta la administración de la justicia y atropella los derechos humanos.
  
5. *Persistencia del partidismo político y falta de continuidad en la acción institucional*. En Lavalle, el Partido Justicialista (PJ) ha ganado las elecciones desde 1989, y aunque en ese lapso ha habido tres alcaldes distintos, cada uno con sus propias particularidades, en general se percibe que existe continuidad en los proyectos y políticas implementadas en el municipio. Pero si en las elecciones venideras llegara al poder un intendente de un partido distinto, se percibe que muchos de los proyectos que hoy se desarrollan podrían no continuar o sufrir un cambio brusco, tanto en la forma de desarrollar las acciones, como en el cambio del personal de la municipalidad, que no es fijo. No obstante, se considera que ésta no es la amenaza más importante; la principal amenaza reside en las diferencias partidistas en los distintos ámbitos de

---

<sup>46</sup> Retomando el marco teórico, definimos la corrupción como la utilización de un cargo público en beneficio propio, y agregamos que esto se produce cuando el funcionario acepta o pide un soborno; actúa por motivaciones partidarias (apadrinamiento, clientelismo) o contrata a familiares (nepotismo) sin pasar por sistemas de incentivos por méritos; se apropia indebidamente de activos de las instituciones; e incurre en malversación de fondos públicos. También mencionamos que puede ser definida como el abuso de confianza para la obtención de ganancia individual, el intencional incumplimiento o abandono de un deber reconocido o el injustificado ejercicio de poder (IBM/ITESM (s/f:14 y Hussein, 998:1).

gobierno. Por ejemplo, esto se percibe en la situación que actualmente prevalece entre el gobierno municipal del PJ (justicialismo o peronismo) y el gobierno provincial de la Unión Cívica Radical (UCR) (radicalismo), la cual obstaculiza las gestiones de las autoridades municipales para obtener recursos de la provincia.

Así, es importante señalar que el partidismo político se ha convertido para Lavalle en una fortaleza en referencia a su relación con el gobierno nacional que, al igual que el municipal, es de extracción justicialista. Lo que queremos recalcar de esta situación es que resulta favorable en algunos momentos, pero desfavorable en otros, y es precisamente ahí donde reside la amenaza.

6. *Presencia de asistencialismo.* Los programas de asistencia social bien dirigidos y como un acto de justicia y redistribución de la riqueza y que responden al cumplimiento de los derechos sociales de los ciudadanos por parte del gobierno, podrían tener importantes efectos para ampliar las oportunidades y detonar el desarrollo de los más desprotegidos. Sin embargo, estos programas convertidos en asistencialismo político no redistribuyen realmente los recursos y, por lo tanto, no solucionan las carencias, ni generan sostenibilidad, ni unen a la gente, ni promueven la cultura del trabajo; más bien constituyen una seria amenaza para el desarrollo sostenible del municipio.
7. *Amenazas/perjuicios derivadas de la globalización.* Aunque señalada como una oportunidad, también es identificada como una amenaza, debido a que el municipio no tiene la infraestructura productiva ni la tecnología para competir en los mercados internacionales, de tal forma que los pequeños productores pueden verse seriamente afectados por la competencia desleal de transnacionales que se instalen en la región. También es vista como una amenaza por cuanto está contribuyendo a la pérdida de las características distintivas de la cultura local y nacional.

## 7. CONCLUSIONES

Considerando los resultados obtenidos en el estudio de caso, dividimos nuestras conclusiones en dos partes. En la primera, formulamos las principales conclusiones relacionadas con los aspectos históricos, sociales, culturales y económicos que actualmente rigen la vida de los habitantes de este municipio. En la segunda parte, descansan principalmente en el análisis FODA, en base al cual ubicamos el cuadrante correspondiente al municipio de Lavalle; y señalamos las principales capacidades y limitaciones para promover la SAF y el DHL.

### 7.1 Conclusiones sobre la SAF y el DHL en el municipio

Aquí apuntamos las principales conclusiones relacionadas con la seguridad alimentaria familiar y con las seis categorías del desarrollo humano: vida prolongada y saludable, acceso a la educación, disfrute de un nivel de vida decente, libertad política, respeto a sí mismo y garantía de los derechos humanos.

*Seguridad alimentaria.* Nos centramos en los dos aspectos más determinantes de la seguridad alimentaria: el sistema de sustento y el acceso a los alimentos.

En la zona irrigada, el 58% de la PEA se encuentra empleada en el sector agropecuario. Las estadísticas muestran que el 75% de las familias dedicadas a este sector no tienen acceso a la tierra para establecer sus propios cultivos, por ello, el grueso de los trabajadores agrícolas es asalariado. Así, el principal problema radica en las condiciones generales de trabajo, las cuales se caracterizan por un bajo salario, escasas o nulas prestaciones y un alto grado de inestabilidad laboral. Esta situación trae como consecuencia que las familias no tengan acceso físico ni económico a alimentos inocuos y suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales que les permita llevar una vida sana y activa.

En el caso de las familias que habitan en la zona de secano —9,38% de la población total del municipio—, el sistema de sustento descansa principalmente en la producción caprina, en el trabajo asalariado y en menor proporción en la explotación del junquillo y

la elaboración de artesanías. Esta población tiene una alimentación monótona (ver tabla 59), pero un acceso más seguro a determinados alimentos como es el caso de la carne de chivo. En general, en la zona de secano existe una mejor accesibilidad que en el caso de las familias asalariadas de la zona irrigada.

Finalmente, tanto las familias de la zona irrigada como las de la zona de secano se benefician de diversos programas asistenciales y ayudas alimentarias, que vienen a formar parte de su sistema de sustento.

*Vida prolongada y saludable.* Esta categoría está directamente relacionada con la esperanza de vida. Aunque no disponemos de información sobre la esperanza de vida en el municipio de Lavalle, encontramos que la esperanza de vida en la provincia de Mendoza es igual que en el nivel nacional. Ahora bien, consideramos que la esperanza de vida en el municipio de Lavalle podría ser más baja debido a que Lavalle tiene el IDH —como medida indirecta de la esperanza de vida— más bajo de todos los municipios de la provincia. Considerando los criterios anteriores, Lavalle se ubica en el lugar más bajo del desarrollo humano, condición que se refleja en sus grandes deficiencias: empleo mal remunerado, insuficientes servicios de salud, condiciones precarias de la vivienda, etc.

*Acceso a la educación.* En Lavalle el acceso a la educación es muy deficiente en relación al ámbito provincial y nacional, especialmente en los niveles secundario, terciario y universitario (ver gráfica 8). Para los habitantes de Lavalle, entonces, esta deficiencia constituye una importante limitación para su desarrollo.

*Disfrute de un nivel de vida decente.* La situación del empleo y el nivel de ingresos en Lavalle (dos de los factores que componen esta categoría) es la principal limitación para que las familias disfruten de un nivel de vida decente. Estos factores determinan a su vez las posibilidades de acceder a vivienda, educación, salud, alimentación, etc. La deficiencia en el empleo y el nivel de ingresos es vivida aproximadamente por el 50% de las familias de Lavalle; en muchos casos el ingreso apenas cubre la mitad de una canasta básica que equivale a 856,68 pesos (278,02 USD). Además, el porcentaje de viviendas en condiciones deficitarias (materiales de construcción, hacinamiento, NBI)

es más elevado en Lavalle en comparación con el nivel provincial o nacional (ver tablas 47, 48 y 49). Asimismo, otras deficiencias presentes en el contexto municipal son la mala calidad de servicios públicos como agua, redes de gas, electricidad y espacios para el ocio.

*Libertad política.* Dentro de esta categoría incluimos, por una parte, la participación comunitaria, la confianza y la solidaridad como manifestaciones de capital social y, por la otra, la corrupción, el clientelismo político, y el machismo y la desigualdad de género como manifestaciones de capital social negativo.

Encontramos que la participación comunitaria y la confianza se manifiestan de tres maneras distintas dependiendo de las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos.

La primera corresponde a los más pobres, quienes manifiestan una desesperanza motivada por un proceso histórico de actuaciones —corrupción, clientelismo, favoritismo, nepotismo, desigualdad en la administración de la justicia, etc.— de los gobiernos en sus diferentes ámbitos (municipal, provincial y nacional); lo cual ha traído como consecuencia una apatía generalizada de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos. Además, los ciudadanos más pobres no se atreven a expresar sus inconformidades por temor a que le sean suspendidos los apoyos que reciben, ya que ponen en riesgo parte de su sistema de sustento. Así, la condición de ser pobre limita de manera fehaciente el ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos, entre los que se encuentra la libertad de expresión.

La segunda manifestación está relacionada con ciudadanos de mejor posición socioeconómica y con mayores capacidades de asociatividad a través de cooperativas y uniones vecinales, en quienes predomina un convencimiento de que es posible mejorar las condiciones de vida a través de la asociatividad. Esto está contribuyendo a la formación de capital social, al tiempo que está generando una mayor interacción entre los ciudadanos, facilitando la capacitación en diversos aspectos, y mejorando la autoestima de los ciudadanos que se involucran en las diversas acciones comunitarias, lo que a su vez está fortaleciendo su proceso de empoderamiento.

La tercera manifestación corresponde a la población en general. En este caso encontramos que el 86% de los entrevistados manifestó desconfianza hacia el gobierno. Sin embargo, cuando abordamos los distintos niveles de gobierno, encontramos que existe una mayor confianza en el gobierno nacional y en el municipal, respecto al gobierno provincial. Esta es una condición favorable para la actuación de las autoridades locales.

Por su parte, las manifestaciones de capital social negativo son vistas como un impedimento para lograr el desarrollo y reducir la pobreza. Encontramos que las tres que incluimos en el análisis (corrupción, clientelismo político y machismo y desigualdad de género) están arraigadas en el contexto de Lavalle, y representan, por lo tanto, uno de los mayores retos para avanzar hacia un desarrollo sostenible del municipio. Con todo, observamos un gran dinamismo de las autoridades locales en la tarea de disminuir la corrupción y las prácticas clientelares.

Asimismo, advertimos que en Lavalle aún persisten en gran medida las manifestaciones de machismo y desigualdad de género, pues sigue predominando una cultura en la que se acepta tácitamente el dominio del hombre sobre la mujer.

*Respeto a sí mismo.* En esta categoría incluimos la identidad cultural y la condición socioeconómica como las dos manifestaciones que más influyen en la conformación del concepto positivo o negativo que tiene una persona de sí misma y por tanto del respeto a sí mismo. En Lavalle existen dos realidades distintas en cuanto a la identidad se refiere. Por un lado, los ciudadanos criollos y mestizos que se identifican con sus orígenes europeos y tienen una buena posición económica, mantienen una autoestima más alta y por tanto un mayor respeto a sí mismos. Por otro lado, encontramos que la población indígena y quienes tienen una posición socioeconómica muy baja, mantienen una autoestima también muy baja y un menor respeto a sí mismos. Esas diferencias entre la población del municipio vienen de una condición heredada de la conquista española, a partir de la cual se asumió y arraigó la superioridad de la cultura y el linaje europeo sobre la cultura y el linaje indígena, tal como se sigue reproduciendo en la actualidad.

*Garantía de los derechos humanos.* Concluimos que los ciudadanos del municipio de Lavalle gozan de los derechos civiles y políticos reconocidos constitucionalmente. En cuanto a los derechos sociales —empleo bien remunerado, educación, salud, seguridad social, vivienda, jubilación y protección integral de la familia —, encontramos que estos son los derechos más vulnerados, pues son los que están directamente relacionados con el nivel de bienestar y de desarrollo humano de los ciudadanos de Lavalle. Una importante evidencia de esta conclusión es que Lavalle es el municipio con más bajo IDH de la provincia de Mendoza.

## **7.2. Conclusiones sobre las capacidades y limitaciones del municipio**

Como resultado de todo lo dicho, consideramos que Lavalle se ubica en el *cuadrante superior izquierdo (1)* de acuerdo Tabla 39 “Influencias de los factores internos y externos sobre las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL” y a la sección 6.3. “Consideraciones para establecer las conclusiones del estudio de caso” que describimos el capítulo VI. Actualmente, en Lavalle tanto los factores internos como los externos tienden a ser más favorables y, por lo tanto, están generando sinergias que facilitan el cumplimiento de las responsabilidades del gobierno municipal. Subrayamos que el cuadrante donde se ubica Lavalle es la posición idónea para que el municipio fortalezca sus capacidades y disminuya sus limitaciones, es decir, la condición que le otorga excelentes posibilidades de promover con éxito la SAF y el DHL.

Esta situación indica que, en el momento actual, Lavalle se encuentra en una posición que le puede permitir un importante salto en el mejoramiento del bienestar de todos sus habitantes. Asimismo, destacamos que en el municipio existen dos condiciones claves para avanzar hacia un desarrollo local sostenible: primero, sustenta su economía en las actividades agropecuarias en las que existe un importante dinamismo para aumentar la producción y la productividad; segundo, existe una baja



tasa de fecundidad<sup>47</sup>, de 2,7 hijos por mujer (INDEC, 2001). De acuerdo con algunos estudios empíricos, Sachs (2006:109,115) señala que estas dos condiciones son fundamentales para que varios de los países más pobres hayan salido de situaciones de extrema pobreza y continúen avanzando en la línea de un desarrollo sostenido.

Además de esas dos condiciones, observamos que en Lavalle se están desarrollando importantes esfuerzos que están fortaleciendo dos factores fundamentales: el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de gobernabilidad local, y el capital social a través de la promoción y el incentivo para la asociatividad, el cooperativismo y la solidaridad.

---

<sup>47</sup> Las sociedades con altas tasas de fecundidad son por regla general las sociedades caracterizadas como más pobres, y este es un impedimento importante para que los padres pueden satisfacer las necesidades básicas (salud, alimentación, educación, etc.) de todos los hijos.



## **CAPÍTULO VIII**

### **ESTUDIO DE CASO: SAN RAMÓN**

En este capítulo presentamos los resultados del tercer trabajo de campo correspondiente al municipio de San Ramón, provincia de Chanchamayo, departamento de Junín, Perú. Al igual que en Motul y Lavalle, el estudio se centró en la identificación, descripción y análisis de las capacidades y potencialidades distintivas de este municipio para promover la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y el Desarrollo Humano Local (DHL). Consideramos igualmente las condiciones sociales, políticas y económicas, así como la influencia de los factores<sup>1</sup> internos y externos en el municipio.

#### **1. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y CONTEXTO HISTÓRICO**

En esta primera parte recogemos y analizamos información estadística y datos específicos sobre los diversos aspectos socioeconómicos, demográficos, ambientales y de recursos disponibles.

---

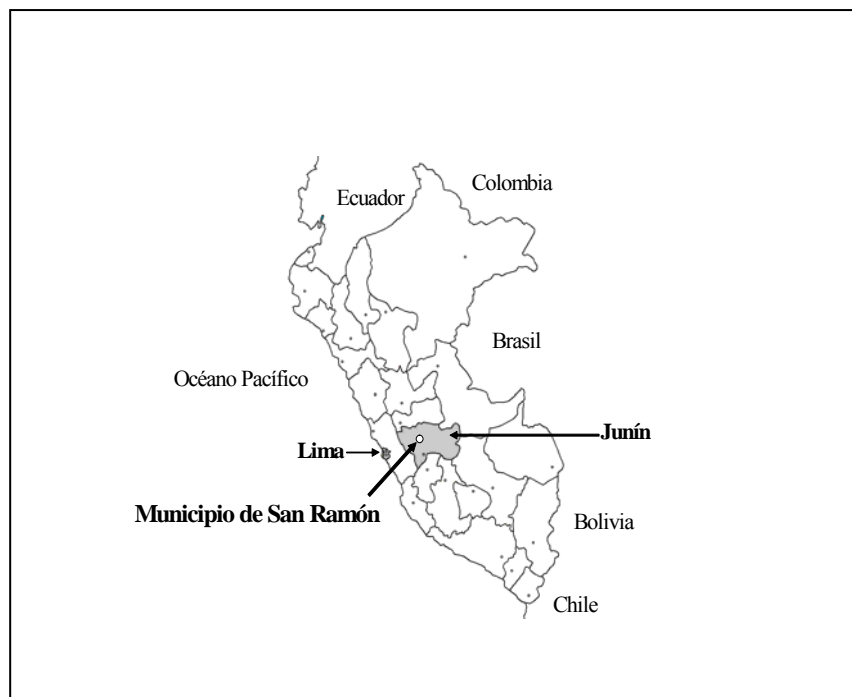
<sup>1</sup> Factores internos y externos. Se refiere al análisis de la Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).

### 1.1. Ubicación geográfica

El municipio distrital de San Ramón se localiza en la Provincia de Chanchamayo, departamento de Junín, en la Selva alta, latitud sur  $11^{\circ} 08' 25''$  y longitud oeste  $75^{\circ} 20' 00''$ , a 820 metros sobre el nivel del mar. Los límites geográficos de San Ramón son los siguientes: por el norte, limita con la provincia de Tarma, al este con el Río Oxabamba y con el puente de Herrería, sobre el Río Chanchamayo, para luego prolongarse en línea recta a la naciente del Río Naranjal en las cumbres de Químiri Sur.

La ciudad de San Ramón está ubicada a 10 kilómetros de la Merced, capital de la provincia de Chanchamayo y a 290 km de la ciudad de Lima. Se localiza en la entrada de la Selva Central y por lo tanto tiene un buen acceso al principal mercado del país: la ciudad de Lima. Durante los meses de diciembre a marzo, con frecuencia los deslaves cortan las carreteras e impiden la comunicación fluida con la capital, lo cual afecta fuertemente al comercio y a otras actividades económicas.

Figura 3. Ubicación geográfica de San Ramón



## 1.2. Población y etnias

San Ramón es uno de los 123 municipios de la Región de Junín y forma parte de los 5 municipios de la provincia de Chanchamayo. Cuenta con 28.617 habitantes, de los cuales, 19.173 (67%) viven en la cabecera municipal, la ciudad de San Ramón, y 9.443 (33%) en localidades rurales. De la población total, 14.832 (51,83%) son hombres y 13.785 (48,17%) mujeres (INEI, 2002).

El municipio está integrado por la ciudad de San Ramón —sede de las instituciones locales— y 54 comunidades (denominadas *anexos*), que constituyen la población rural del municipio y difieren mucho en tamaño: hay asentamientos desde de tres familias hasta de 189 familias. En su mayoría los habitantes de la zona rural viven de la agricultura de subsistencia.

La población de la provincia de Chanchamayo, incluyendo la de San Ramón, es una población diversa en cuanto a su origen, ya que cohabitan en su territorio personas provenientes de distintos lugares. Según Salazar (2002:54), la población se puede dividir en tres tipos diferentes: nativos e indígenas de distintas regiones del país; colonos peruanos; y colonos extranjeros.

Originalmente, los ashánincas<sup>2</sup> fueron el grupo étnico que habitó en la provincia de Chanchamayo y Satipo, pero la presión de los colonos que se fueron asentando en esa región los fue desplazando y su territorio se vio cada vez más reducido (Rodríguez, 1993:16). Actualmente no se encuentran asentamientos de este grupo étnico en el distrito de San Ramón. Sin embargo, a las comunidades rurales llegan a trabajar en la cosecha de café familias que pertenecen a otros grupos étnicos nativos de diversas regiones del país, muchas de las cuales se han asentado de manera definitiva. En general, tales familias se han adaptado a las costumbres de la población local, y aun cuando conservan algunas costumbres, principalmente sus creencias religiosas y las

---

<sup>2</sup> La lengua asháninca, como otras lenguas del Perú (nomatsiguenga, caquinte, piro, machiguenga y llaneza), pertenece a la familia lingüística arawak o arahuac. Esto indica que varios de los grupos étnicos del Perú tienen parentesco entre sí.

relacionadas con la alimentación, paulatinamente dejan de hablar su lengua, como el quechua<sup>3</sup> o el aimara<sup>4</sup>, y abandonan también su forma de vestir.

### **1.3. Entorno natural**

El municipio cuenta con una extensión territorial de 591,67 km<sup>2</sup>, que equivale al 12,53% del territorio de la provincia de Chanchamayo. Aproximadamente el 40% de esta superficie corresponde a bosques protegidos, con la opción de ser explotados a través de proyectos ecoturísticos o para el manejo de flora y fauna silvestre de tipo ornamental. Por sus condiciones ambientales, el distrito de San Ramón está considerado como una zona propicia para la producción frutícola, cafetalera, silvícola, apícola y ganadera. Entre sus recursos naturales se encuentran las áreas de bosques y selva, las cuales albergan una biodiversidad biológica que comprende una gran variedad de árboles forestales, plantas medicinales y ornamentales en la selva alta, con microclimas variados según la altitud de sus diferentes zonas que van desde 800 hasta 2.200m sobre el nivel del mar (Municipalidad de San Ramón, 2006:24 y Salazar, 2002:37,51). Es importante señalar que tanto San Ramón como otros municipios de la zona cuentan con una amplia diversidad de recursos naturales, si bien su ecosistema desafortunadamente está siendo alterado por la sobreexplotación de tales recursos.

La fisiografía de la Selva Central corresponde a un paisaje montañoso, con presencia de pendientes fuertes en la zona de San Ramón y la Merced (capital de la provincia de Chanchamayo). La actividad forestal ha sido importante en esta zona, pero principalmente de tipo extractiva; razón por la cual los bosques han disminuido considerablemente. Actualmente, por iniciativa de los gobiernos locales e instituciones nacionales, se registran algunas pequeñas plantaciones forestales de ulcumano (*podocarpus respiglosii*), teca (*teutona grandis*) y eucalipto (*Eucalyptus torreliana*), de modo que, si bien aún no han logrado resultados óptimos, la reforestación y la

---

<sup>3</sup> El quechua o quichua es el cuarto idioma más hablado en América y la lengua nativa más extendida del continente, seguida del guaraní y luego del aimara. Se habla en la zona occidental de Sudamérica y además del español es idioma oficial en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador.

<sup>4</sup> El idioma aimara, también aymara, es una lengua de la familia aru hablada en Bolivia, Chile y Perú; en los dos primeros países es idioma oficial además del castellano y se usa en la región andina donde se asientan comunidades indígenas.

agroforestería constituyen una importante alternativa para el desarrollo del distrito de San Ramón (Municipalidad de San Ramón, 2006).

Ante la necesidad de preservar los recursos naturales, en la región de la Selva Central, con la resolución ministerial No. 0275-2005-AG del 11 de marzo de 2005, se declaró área de reserva a la zona de Pampa Hermosa, con una superficie de 9.575,09 hectáreas, ubicada en las provincias de Tarma y Chanchamayo. La reserva, que tiene como objetivo proteger la flora y fauna endémicas, cuenta con cedros de altura (*edrela sp*) y podocarpus (*podocarpus sp*). Además, existe otra zona de gran importancia considerada área protegida de reserva: el bosque de protección Pui Pui de 60.000 hectáreas. Respecto al clima, en San Ramón la temperatura media oscila entre 22 y 24° C, con una mínima de 14° C y una máxima de 32° C, con precipitaciones medias anuales de entre 1.665 y 2.000 mm. (Municipalidad de San Ramón, 2006)

#### **1.4. Historia precolonial**

La aparición del hombre en América data de 12.000 años a. C. En los Andes, las ocupaciones territoriales se dieron entre los años 10.000 y 5.000 a. C., y se habrán dado de manera simultánea a otras zonas geográficas de América del Sur. Durante este periodo arcaico los hombres andinos sólo vivían de la caza y la recolección; eran trashumantes y se albergaban temporalmente en cuevas y abrigos rocosos.<sup>5</sup>

Con el transcurrir de los años, los hombres andinos fueron aprendiendo los ciclos naturales de los animales y las plantas. Hacia el año 6.000 a. C., se inició la caza y la recolección selectiva con la que los pobladores de aseguraban su alimentación. Esta práctica condujo años más tarde al descubrimiento de la agricultura y la ganadería y, con ello, se dio el paso a una nueva secuencia cultural en los Andes. Hacia el 5.000 a. C. se empezó con la domesticación de plantas, como la quinua (*Chenopodium quinoa*), la calabaza (*Cucúrbita máxima*), el pallar o frijol (*Phaseolus lunatus L.*), y de animales, como el cuy<sup>6</sup> y la llama principalmente, que fueron domesticados desde esta época. Existen evidencias de que desde el 7.000 a. C, en los diferentes estratos de las cuevas y

---

<sup>5</sup> Una descripción de la prehistoria en el continente latinoamericano y en la zona andina puede verse en <http://www.educared.edu.pe/estudiantes/historia1/index.htm>

abrigos rocosos, el hombre de esta región tenía preferencia por el consumo de la llama. Así, el descubrimiento de la agricultura y la domesticación de los animales cambiaron de manera trascendental su forma de vida y su alimentación.

Para estos años, la agricultura era una incipiente recolecta selectiva, pero con un mayor cuidado del hombre por juntar y sembrar las semillas. Esta actividad supuso que la trashumancia practicada desde hacía miles de años fuera abandonada paulatinamente hasta el total sedentarismo del hombre andino. El sedentarismo, entonces, lo obligó a salir de las cuevas y abrigos rocosos para establecerse donde las tierras fueran más fértiles, principalmente en los valles. Este proceso duró miles de años, hasta la aparición de aldeas y centros urbanos (aproximadamente en el 2.500 a. C.).

En la Tabla 63. Cronología de las culturas, se observa la presencia de grupos humanos en el territorio peruano en distintos períodos. Dado que resultaría sumamente prolijo describir cada una de estas culturas, nos concentramos aquí en los incas en el periodo del Tahuantisuyo, la última de las culturas que se registra según dicha cronología.

Por su importancia, en la cronología se registra el de los incas como un período especial y el último dentro de la cronología de las culturas en Perú. Sin embargo, los incas aparecieron desde el período intermedio tardío, al mismo tiempo que llegaba a su fin los imperios Wari y Tihuanaco, ubicados en el período del horizonte medio, pero que coexistieron y conquistaron a distintas culturas<sup>7</sup> del período intermedio tardío.

A continuación presentamos algunos de los rasgos más sobresalientes de la cultura inca, que según la cronología dominó desde su primer emperador, Manco Cápac, en 1198 hasta el último, Atahualpa, en 1533 de nuestra era (Benavides, Díaz y Narrea, 2003:3-55). No obstante, otras fuentes señalan que el fin del imperio inca fue en 1572, cuando los españoles ejecutaron al último gobernante inca, Túpac Amaru I (IIG/ACCD, 2005:11).

---

<sup>6</sup> En la actualidad se sigue practicando la crianza de cuyes en distintas regiones del Perú; la producción es generalmente tradicional y rústica, y está dedicada principalmente al consumo familiar.

<sup>7</sup> En realidad, en los períodos horizonte medio e intermedio tardío existieron otras culturas que no aparecen aquí. A pesar de su interés, omitimos su análisis por escapar éste al objetivo de este capítulo.



Tabla 63. Cronología de las culturas

Cultura	Período	Cultura	Período
	Lítico		Intermedio temprano
Lauricocha	10.000 – 4.000 a. C.	Gallinazo	200 a. C – 300 d. C.
Guitarrero	10.000 – 8.000 a. C.	Moche	100 a. C. – 700 d. C.
Telarmachay	8.000 – 7.000 a. C.	Nazca	100 – 600 d. C.
Chivateros	12.000 – 6.000 a. C.	Recuay	200 – 600 d. C.
	Precerámico	Lima	100 – 600 d. C.
Caral	2.500 – 1.600 a. C.		Horizonte medio
	Inicial	Tiahuanaco	100 a. C. – 1.200 d. C.
Sechín	1.800 – 1.200 a. C.	Huari	550 – 1000 d. C.
Garagay	1.400 – 200 a. C.		Intermedio tardío
Kuntur Wasi	1.100 – 80 a. C.	Lambayeque	700 – 1350 d. C.
Kotosh	2.500 a. C. – 200 d. C.	Chimú	1000 – 1460 d. C.
	Horizonte temprano	Chincha	1100 – 1450 d. C.
Chapín	1.000 – 200 a. C.	Chachapoyas	700 – 1500 d. C.
Paracas	700 a. C. – 0.	Chancay	1300 – 1450 d. C.
	Intermedio temprano		Horizonte Tardío (Tahuantinsuyo)
Vicús	200 a. C. – 600 d. C.	Inca	1198 – 1533 o 1572 d. C.
Salinar	200 a. C. – 200 d. C.		

Fuente: <http://www.educared.edu.pe/estudiantes/historial/index.htm> y Benavides, Díaz y Narrea (2003)

Una buena descripción de la historia de los incas nos la ofrecen Benavides, Díaz y Narrea (2003:3-55). Estos autores señalan que la organización administrativa, social y económica del Tahuantinsuyo o imperio inca es considerada como única en el mundo, ya que les llevó a crear un Estado realmente excepcional, donde la pobreza y el hambre no tenían cabida entre los miembros de los *ayllus* (la unidad social andina). Asimismo, destacan su conocimiento técnico en la agricultura y el dominio que ejercían sobre la naturaleza, la organización en el trabajo comunitario y en las obras arquitectónicas que permanecen hasta hoy y que muestran al mundo su inigualable experiencia.

Los incas se sentían una raza superior respecto a otras, que ellos consideraban inferiores. Los primeros incas provenían de la tribu de los quechuas, quienes tenían mayor nivel cultural que otros grupos humanos establecidos en la zona. La historia inca corresponde a dos etapas: la preimperial y la imperial. La primera abarca desde la fundación del reino Cusco, por parte de Manco Cápac (1198 d. C.) (quechua), hasta el reinado de Wiracocha (1438). En esta etapa existía un conjunto de reinos que

posteriormente establecieron alianzas con fines políticos. La segunda etapa comprendió desde el gobierno de Pachacútec (1438) hasta el de Huayna Cápac (1527); etapa de rápida expansión del reino que le llevó a convertirse en imperio.

El objetivo de la expansión inca era integrar a las diferentes culturas regionales a fin de conformar un Estado poderoso, bajo una sola dirección política, un solo idioma, una sola religión y una sola concepción de la sociedad y la economía. El imperio inca subsistió hasta 1532 o 1533, conquistado por los españoles, cuando su último emperador, Atahualpa, fue capturado y degollado en Cajamarca en 1533 por Francisco Pizarro. A pesar de este hecho, el imperio inca sobrevivió en un espacio geográfico reducido en la Selva alta, pero llegó a su fin con la captura del último monarca imperial, Túpac Amaru I, ejecutado durante el gobierno del Virrey Francisco de Toledo, en la plaza de Aucaypata del Cusco, en 1572.

De acuerdo con Benavides, Díaz y Narrea (2003:52), hasta la llegada de los españoles, la población inca era de entre 10 y 12 millones de personas. Su gobierno se caracterizó por instaurar un sistema político con cierta justicia social, ya que a todas las familias se les garantizaba una superficie de tierra<sup>8</sup> de acuerdo a sus necesidades, es decir, para producir lo necesario para alimentar a sus miembros. Los incas tuvieron un sistema de justicia social sin precedentes en el mundo, incluso con una práctica de subsidios en años de sequías o catástrofes. El hombre era dignificado mediante el trabajo, pues no se concebían ociosos ni desocupados; se generaba así una economía de la abundancia y, en consecuencia, no existía el hambre o la desnutrición. Además, las mujeres viudas, huérfanos, inválidos y ancianos eran protegidos por la sociedad incaica; no existía ni se permitía la mendicidad, pues la holgazanería era considerada un delito.

El gobierno del Tahuantisuyo era una monarquía absoluta, teocrática y paternalista. En la organización política de los incas, las siguientes eran las autoridades importantes:

- El Inca o Supáinca, único señor, que era considerado por el pueblo como descendiente de los dioses (hijo del dios sol), y rey de reyes.

---

<sup>8</sup> Aunque se les dotaba de tierra, ésta pertenecía al Estado.

- El Consejo Imperial o Tahuantisuyo Camachic. Eran cuatro nobles designados por el Inca, que fungían como consejeros para tomar decisiones de suma importancia para el Estado.
- El Auqui o príncipe. Era el heredero del trono imperial, hijo del Inca y de la Coya, aunque no siempre era el primogénito, sino el que reunía las mejores características.
- El Tocrico o gobernador, era la autoridad designada por el propio Inca en las grandes provincias. Tenía la responsabilidad de todo lo relacionado con la administración, a fin de que hubiese bienestar y tranquilidad en su jurisdicción.
- El Tucuyricoc o supervisor imperial. También era denominado ojos y oídos: “el que todo lo ve”; recorría las provincias para informarse del desempeño de las autoridades y las necesidades apremiantes de la población; estaba facultado para enmendar injusticias e imponer sanciones; se ocupaba del envío de tributos e incluso de casar a las parejas durante su recorrido. A su retorno al Cusco informaba al Inca.
- El Curaca o el mayor. Representaban al Inca en su localidad, eran los jefes en las provincias sometidas al Imperio.

Finalmente, destacamos que además de la organización política, también había una organización administrativa bien organizada. Con el fin de dar cumplimiento a la organización imperial, existía una estructura con base en el sistema decimal. Así, había el jefe de una familia, de cinco, de diez, cincuenta, cien, mil, cinco mil y diez mil familias. Los jefes desde 5 a 100 familias eran cambiados cada año con el fin de que todos los padres de familia fueran jefes de grupo, mientras que los jefes de 500 a 10.000 familias eran nombrados por el Inca de manera permanente. Además de esas figuras, el imperio inca contemplaba otras: los *quipucamayoc*, encargados de contabilizar, eran una especie de contadores; los *mitimaes* que se encargaban de difundir la cultura inca a los nuevos pueblos conquistados; y los *chasquis* o mensajeros.

Abordando específicamente la historia de del distrito o municipio de San Ramón, y en general de Chanchamayo, cabe señalar que en éste último <sup>9</sup> se han encontrado restos arqueológicos (en Pampa Hermosa y la de Huacrash en Pucará), entre los que figuran construcciones hechas de piedra y de barro de forma circular con unas 30 viviendas, dentro de las cuales se encontraron huesos, vasijas, orejeras hechas de bronce y cobre; además de objetos ornamentales de plata y oro. Existen indicios de que los grupos humanos que habitaron en esta zona cultivaron la coca (*Erythroxylum coca*) y se dedicaron a la minería en la extracción de zinc y plomo. Se cree que fueron conquistados por los incas debido a que tenían una relación estrecha con la cultura andina, con la que cambiaban plumas de aves vistosas, coca, yuca (*Agavaceae yucca*) y otros alimentos por tejidos, cerámicas y maíz (*Zea mays*).

El grupo que originalmente se asentó en la zona de Chanchamayo fue el de los ashánincas. Aunque ha sido desplazado, es el grupo étnico que continua habitando en la zona de la Selva. Según el censo de comunidades nativas (INEI, 1993), los ashánincas se encuentran distribuidos en cinco departamentos del Perú. En 1993 sumaban un total de 41.781, de los cuales, la mayor concentración se encuentra en el departamento de Junín con un total de 32.326. Por lo tanto, el 77,4% de la población asháninca se ubica en este departamento (CEA, 1995:6).

### **1.5. Historia colonial**

Con la llegada de los españoles en 1532 se inició la destrucción del Tahuantisuyo. La población indígena fue víctima de graves abusos, racismo humillante y desprecios de forma cotidiana (Bakaikoa, 1991:9). Según Howes, (2003:1001), en 1537, ya consumadas las más grandes matanzas de indígenas, el papa Paulo III (1534-154) afirmó en una bula que los mismos (los indígenas) eran verdaderamente hombres, aunque no desautorizó la “Guerra Justa”, que servía de criterio para aplastar sin conciencia de culpa toda resistencia de los pueblos de América. El autor refiere que el padre Bartolomé de las Casas (1484- 1566) narra que los españoles habrían matado en el Perú cuatro millones de indios en diez años —aunque el autor no precisa el período de esos diez años.

---

<sup>9</sup> En el documento “Conociendo San Ramón”, promovido por el gobierno provincial de Chanchamayo.

Howes señala que era frecuente que los nativos trataran de huir por el trato que recibían, y cita un texto del padre Bartolomé de las Casas:

“No huían de los trabajos, sino de los tormentos infernales que en las minas y en las otras obras de los nuestros padecían; huían de las hambres, de los palos, de los azotes continuos, de las injurias y denuestos, oyendo llamarse perros cada hora, del riguroso y asperísimo tratamiento que sin interpolación se les hacía de noche y de día” (Howes, 2003, p.1001).

Además de los malos tratos, Colmenares (1991:29) señala que desde los primeros contactos con los hombres blancos, la mitad de la población aborígen americana murió contaminada, víctima de enfermedades pulmonares y venéreas, de viruela y otras enfermedades que desconocían. El autor señala que, después de los primeros 50 años de conquista, la población había disminuido en un 25%. Antes de que esto se produjera, los aztecas, mayas e incas sumaban en conjunto entre 70 y 90 millones, mientras que, según nuevas estimaciones, 150 años después eran apenas 3,5 millones. Por su parte, Howes (2003:105) menciona que la población del Perú en 1532, al caer Atahualpa, era de seis millones de habitantes; 29 años más tarde había disminuido a 1.49 millones; en el año 1629 era de 1.09 millones; y al culminar la época colonial apenas llegaba a un poco más de medio millón.

Además de la extracción de la riqueza, señala Howes (2003: 47,48), la única meta de los organismos religiosos y laicos que actuaron entre las poblaciones indígenas fue la de aculturarlas, convertirlas en no indígenas, entendiendo que así las rescatarían de un destino miserable, más animal que humano. Sofocaron sus lenguas, socavaron su cosmovisión, combatieron sus costumbres y tradiciones hasta desterrarlas, y fueron poniendo la cultura occidental en su lugar. El autor agrega que, en resumen, el proceso aculturativo tuvo como fin sacar al indio del equilibrio, sustituyendo el orden por el desorden, una cultura estructurada por una yuxtaposición de elementos heterogéneos unidos dialécticamente.

Así, el virrey Francisco de Toledo<sup>10</sup> (1569-1561) concentró compulsivamente a los indígenas del Perú en pueblos artificiales, debido a que miles de personas debieron dejar

sus chozas para juntarse con otras no siempre de costumbres similares; situación que alteraba profundamente la relación del hombre con el ambiente donde creció. En este nuevo espacio, los indios quedaban a merced de sus explotadores, con jornadas legales de 12 horas que pocas veces se respetaban. Los nativos aprovechaban los domingos y días festivos para cultivar sus chacras, pero lo poco que obtenían de allí, se lo entregaban a los sacerdotes en pago de servicios religiosos. Por otro lado, el poder civil los reclamaba para hacer obras públicas y el eclesiástico para la construcción de templos (Colombres, 1991:102,104).

Hacia 1742, Juan Santos Atahualpa (autodenominado Huayna Capac<sup>11</sup>) declaró ser hijo del Inca Atahualpa (como ya apuntamos, este último fue degollado por Francisco Pizarro) y proclamó que venía a recobrar la corona y a componer su reino que le fue arrebatado por Pizarro y los demás españoles. Advirtió que ya se había acabado el tiempo de los españoles y que llegó el suyo, que ya no habría más esclavitud porque era tiempo de que se restituya el imperio inca (Zarzar, 1989:44,45). De esa forma inició un movimiento de liberación que consiguió la ocupación de numerosos pueblos y ciudades, las cuales fueron recuperadas por las autoridades españolas hasta después de la muerte de Juan Santos Atahualpa.

Ochenta años después de la proclamación de Juan Santos Atahualpa, el 28 de julio de 1821, en el Cabildo abierto de Lima, se declaró la Independencia del Perú de la dominación española y de cualquier otra dominación extranjera. Pero después de este acontecimiento, refiere Howes (2003: 44,105), el indio no sólo siguió con sus cadenas seculares, sino también continuó expuesto al despojo, la persecución y el exterminio. La situación siguió siendo difícil para los nativos; el genocidio y la represión cultural procuraba ahogar toda manifestación que permitiera a esos pueblos identificarse con su pasado mítico, pues era preciso suprimir su historia. Así, cuando un indio expresaba su cultura, por ejemplo, cantando o bailando, se consideraba un pecado y merecía hasta 300 latigazos; por faltar a la misa, se merecía 24 latigazos. Howes (2003:106) agrega

---

<sup>10</sup> Que como ya mencionamos antes capturó y ejecutó en 1572 a Túpac Amaru I, el último emperador inca.

<sup>11</sup> Huayna Capac (significa joven poderoso) fue el último Inca gobernante después de la irrupción de la conquista (Zarzar, 1989:50)

que incluso se prohibieron, por orden del rey, los comentarios sobre los avances de los incas con el fin de mantener en silencio los logros y grandezas de esa civilización.

Entonces, la independencia del Perú no liberó al indígena, más bien siguió agravando su depresión y exasperando su miseria, ya que “la feudalidad criolla” resultó más ávida que “la feudalidad española”. La constitución de la nueva república significó para el indígena el ascenso de una nueva clase dominante que se siguió apropiando sistemáticamente de sus tierras, mientras que todas las revueltas, todas las tempestades del indio fueron y han sido apagadas con sangre (Bakaikoa, 1991:9).

Para las burguesías criollas lo prioritario era mantener el régimen feudal y los privilegios, así como las bases sagradas de la cultura occidental. Lo cual se reveló en las cartas constitucionales de los nuevos Estados, caracterizadas por su eurocentrismo, ya que para los criollos los indígenas eran pueblos verdaderamente inferiores, casi animales. Las encomiendas y mitas cambiaron de nombre, pero no de sustancia. Las políticas nacionales, además de insuficientes, desacertadas o abiertamente anti-indígenas, carecieron siempre de continuidad, lo que agravó aún más la situación (Howes, 2003:45,46). Por el contrario, se desarrolló el latifundio de estructura feudal y se agudizó la relación racista del poder, donde el blanco ocupó la posición de señor feudal y el indígena la de siervo. Esta dominación en Perú se conoce como “gamonalismo” que viene del vocablo gamonal o cacique, aunque en el término peruano comprende una larga jerarquía de funcionarios, intermediarios, agentes, parásitos, etc. El factor central del fenómeno es la hegemonía de la gran propiedad semifeudal en la política y en el Estado (Bakaikoa, 1991:9).

La demagogia liberal de los gobiernos procuró ignorar y ocultar al indio en los diversos planos de la vida nacional, para mejorar la imagen europea del país (Howes, 2003:104). Para los indios, las nuevas leyes nacionales fueron letra muerta, pues siguieron siendo oprimidos. El autor señala que en 1970 se comprobó que en el Cusco ningún campesino (indígena) había ganado una causa civil a su amo en ciento cincuenta años. En Perú, donde la mitad de la población es india, el *ayllu* (comunidad o unidad social andina) no tuvo existencia legal hasta la Constitución de 1920, en cuyo artículo

58 se establece: “La nación reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas y la ley declarará los derechos que les corresponden” (Colombres, 1991:110).

### ***1.5.1. Historia colonial de San Ramón***

Al igual que en todo el Perú, la época de la colonización fue una agresión a los nativos de Chanchamayo por cuanto fueron sometidos a trabajos pesados y a un dramático cambio cultural. La llegada de los españoles a San Ramón fue en 1847, o sea, 26 años después de declarada la independencia del Perú (28 de Julio de 1821). Durante el primer gobierno de Ramón Castilla (1844), una expedición del general Fermín del Castillo construyó un fuerte en la confluencia de los ríos Palca y Tulumayo (hoy distrito de San Ramón), con el principal objetivo de establecer el dominio en la zona y servir de defensa ante los eventuales ataques por parte de los nativos desplazados. La construcción del fuerte, que sirvió como centro de operaciones militares, permitió consolidar el proceso de colonización con la consiguiente apertura de tierras para el cultivo de caña, que a su vez dio la pauta para la instalación de 13 haciendas en la zona (Salazar, 2002:108,109).

En referencia al proceso de colonización en la zona<sup>12</sup>, su autor, el sacerdote Dionisio Ortiz (1969), apunta:

La montaña de Chanchamayo había sufrido una transformación completa en toda orden de cosas. De tierra de salvajes vino a ser un centro de colonización floreciente... De tierras de infieles que fue durante algunos siglos, al fin se llega a cristianizar ese suelo regado con los sudores sacrificios de innumerables mártires franciscanos (p. 545).

Resulta evidente la inclinación de Ortiz hacia los sacerdotes franciscanos a quienes llama mártires, al mismo tiempo que a los nativos los llama salvajes e infieles, a pesar de que éstos fueron salvajemente despojados de sus pertenencias materiales, sus valores culturales y sus dogmas espirituales. En esta expresión se muestra la concepción de supremacía en la que lo europeo debía imponerse para pasar de una sociedad de salvajes a una sociedad de civilizados. En este sentido, Colmenares (1991:18) entiende que los

---

<sup>12</sup> En el libro “Chanchamayo una región de la selva del Perú”. Tomo II, publicado en 1969.



conquistadores europeos consideraron siempre inferiores a otras sociedades por el simple hecho de ser diferentes.

Además de la llegada de los españoles, quince años después de la construcción del fuerte (en 1862) llegaron a San Ramón diversos inmigrantes chinos que se integraron a trabajar como peones, y posteriormente formaron asociaciones con los propietarios de los terrenos. Los chinos llegaron a formar una numerosa colonia en el asentamiento hoy denominado Campamento Chino, constituyendo una comunidad que se destacó por su laboriosidad y su capacidad para conducir comercios e industrias (Salazar, 2002:111). Esta es la razón por la que actualmente muchos pobladores de San Ramón conservan el apellido chino y los rasgos fisonómicos de los asiáticos.

Adicionalmente al arribo de los chinos a la zona de Chanchamayo, entre los años 1871 y 1873 se registró una llegada masiva de inmigrantes italianos, y, en menor cantidad, franceses, alemanes, suizos, belgas y austriacos. El gobierno realizó, entonces, grandes inversiones en la apertura de vías de comunicación y proporcionó el sustento cotidiano a quienes se dedicaban a hacer producir el campo. Con ello, el Estado dio impulso al proceso de colonización de la selva (Salazar, 2002:114). No obstante, de acuerdo con Gonzáles (1999:7), se produjo un voraz saqueo de los colonizadores que derivó en una importante pérdida del bosque, que durante siglos ha sustentado la diversidad ambiental, cultural y espiritual de los pueblos indígenas. Desde entonces dejaron en una situación de extrema vulnerabilidad e inestabilidad a los pueblos indígenas de la Selva Central (Gonzáles, 1999:7).

En esa misma época, señala Howes (2003:114), a raíz de la deuda acumulada con el gobierno inglés de 51 millones de libras esterlinas, el gobierno de Perú se vio obligado en 1888 a conceder la explotación de los ferrocarriles para cancelar la deuda externa. Fue así como surgió la *Peruvian Corporation*, y durante el gobierno de Augusto Leguía (1919-1930) los ferrocarriles fueron cedidos a perpetuidad. Por su parte, Salazar (2002:115-118) señala que después de la guerra con Chile en 1879, en virtud de que el gobierno no podía pagarles la deuda a algunos patriotas que habían cooperado económicamente para el sostenimiento de la guerra, en 1889 autorizó por ley cubrir la

deuda mediante concesiones de tierras —un total de 2 millones de hectáreas— de la región de la selva a favor del Comité de Tenedores de Bonos de la Junta Interna. Más adelante, el Estado reconoció que de la concesión hecha al Comité de Tenedores de Bonos, 500 mil hectáreas fueran a favor de la empresa inglesa *Peruvian Corporation*; tierras ubicadas a orillas del río Perené que abarcaban 20 kilómetros a ambos márgenes del río. Esta empresa inglesa, que se dedicó a la explotación de café, empleaba a personas procedentes de la sierra en condiciones de fuerte explotación. Así, la *Peruvian Corporation* controlaba los ferrocarriles y una importante extensión de tierras.

Salazar (2002:115-118) señala que con el tiempo surgieron y se agudizaron diversas contradicciones entre colonos y la *Peruvian*. Entonces, después de 50 años, durante el gobierno de Manuel A. Odría Amoretti (1948-1950), se ordenó la revisión de los títulos y se decretó la nulidad de la posesión de las tierras, las cuales fueron entregadas posteriormente a los colonos, y de este proceso surgieron ocho cooperativas cafetaleras. Más adelante comenzó un proceso de división de las tierras hasta llegar al minifundio, con la consiguiente desintegración de estas cooperativas. Actualmente, la única cooperativa que continúa con éxito y exporta su producto es la cooperativa La Florida.

El surgimiento de la *Peruvian Corporation* es un claro ejemplo de los efectos del proceso de colonización y el manejo político y económico que se siguió dando después de la independencia del Perú, siempre a favor de las clases sociales ricas y en detrimento de los diversos grupos étnicos nativos, como hasta la fecha. Esta situación la ilustran muy bien Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996:87) cuando advierten que en el análisis de la evolución y vigencia actual de los derechos civiles y políticos de los peruanos no se puede ignorar la herencia colonial de la nación peruana, ni la persistencia que desde su independencia en 1821 ha tenido la estructura social ligada a un sistema político en el que los poderes locales han coexistido con el caudillismo militar, el dominio de la oligarquía y la influencia de los intereses del capital extranjero.

Finalmente, cabe señalar que una de las principales características socioeconómicas de San Ramón, al igual que del conjunto del Perú, es la concentración del poder económico y político por parte de las elites, lo cual dificulta el desarrollo de la mayoría

de la población y, en particular, de los grupos indígenas, que durante siglos han quedado relegados del desarrollo además de ser minimizados, despreciados y excluidos. Dicha situación ha generado un complejo de inferioridad y baja autoestima que no les permite actuar con libertad y dignidad. A este respecto, señala Colmenares (1991):

Es menester en primer término, restituir al hombre de América, la confianza de su grandeza, tan deteriorada por el complejo de inferioridad resultante del proceso colonizador” (p. 30).

Además, Leopoldo Zea (1953), citado por Colmenares (1991), advierte:

No hay verdades universales y eternas, sino con relación a un determinado tipo de hombres, y a una época. El haber creído en ellas, en mirarse con los ojos del conquistador, está el pecado de América, la causa de las distorsiones que durante tiempo le cerraron el camino a la plenitud, por eso América no ha hecho su propia historia, sino que ha pretendido vivir la historia de la cultura europea, o sea, como su eco y su sombra (p. 17).

Esta situación relacionada con la autoestima que va muy ligada al sentimiento de identidad, fue ampliamente comentada por los entrevistados no sólo en San Ramón, sino también en Motul y en Lavalle. Por lo tanto, es una realidad presente que sigue siendo una barrera para el desarrollo y el goce de las libertades fundamentales de los pueblos con mayores desventajas socioeconómicas.

## **1.6. Historia reciente y conflictos armados**

Recapitulando, encontramos que antes de la conquista, en el período del Tahuantisuyo (inca), el sistema de gobierno era una monarquía absoluta, teocrática y paternalista, por lo que el pueblo estaba sometido a la voluntad del Inca<sup>13</sup>. Posteriormente, de acuerdo a Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996:60,61) la conquista española afectó a las bases productivas y la cohesión social de la población indígena; lo que significó el recorte de sus derechos y dio origen a una discriminación étnico-cultural cuyo impacto se hace sentir hasta ahora. Esos autores agregan que, al proclamarse la independencia, el trauma

---

<sup>13</sup> El Inca era considerado por el pueblo como descendiente de los dioses y rey de reyes. No obstante, los relatos históricos indican que en ese sistema de gobierno había elementos de una cierta justicia social, como ya comentamos anteriormente.

colonial se vio prolongado por la dominación local y oligárquica de una élite<sup>14</sup> criolla excluyente que privatizó el uso del Estado, pero que no afianzó el mercado, ni aseguró la legitimidad del régimen político nacional, creando un divorcio entre el Perú oficial y el Perú real. Esta herencia colonial se expresa actualmente en el centralismo limeño.

Esa larga historia de sometimiento a la que ha estado expuesto el pueblo peruano, nos ayuda a entender los procesos recientes de exclusión social y su relación con la desigualdad en Perú. En la historia reciente, de acuerdo a Figueroa, Altamirano y Sulmont, (1996:60) la exclusión social fue reforzada por el proceso de modernización económica y social, particularmente de los años cincuenta, a través del cual se incorporaron amplios sectores de la población a la economía y la cultura urbano-industrial, abriendo campo a nuevas aspiraciones y nuevas formas de intercambios, de conflictos y de regulación. Dicho proceso de modernización, por un lado, excluyó a los campesinos y a ciertos grupos étnico-culturales, y, por otro lado, dio lugar a una nueva marginalidad urbana. Los autores agregan, además, que la crisis y el ajuste ocurridos desde fines de la década de los setenta, así como los procesos de globalización que se han dado hasta la fecha, incrementaron la pobreza, la precariedad del empleo y provocaron el deterioro de las instituciones. Todo ello tuvo serios efectos laborales en asalariados despedidos o retirados de las empresas y de la administración pública, en una clase media empobrecida, en los jóvenes escolarizados enfrentados a mercados de trabajo más restringidos, en los trabajadores precarios empleados en las actividades más vulnerables y, en los desplazados por la violencia política.

Además, aunque en 1824 se había proclamado la independencia, todavía durante todo el siglo XX el pueblo peruano continuó sometido por los gobiernos de la élite tanto en períodos democráticos como dictatoriales (1914, de 1919 a 1930, 1948, 1962 y de 1968 a 1980).

---

<sup>14</sup> Al término de la conquista y proclamada la independencia, el pueblo peruano continuó sometido por los gobiernos de la élite tanto en períodos democráticos como dictatoriales. Por ejemplo, a lo largo del siglo XX se aprecia una larga historia de golpes militares y gobiernos dictatoriales (1914, de 1919 a 1930, 1948, 1962 y de 1968 a 1980).

A lo largo de la historia se registran en Perú diversas luchas campesinas, en los años veinte y treinta y de 1945 a 1948. Además, en 1965 se registraron invasiones a las haciendas en diversas regiones del país, situación que aceleró el inicio de un primer proceso de reforma agraria. Así, en 1969 con el gobierno del Velasco Alvarado se implementó un nuevo proceso de reforma agraria que culminó con el reparto de tierras a los campesinos y la disminución del poder local a los hacendados. Sin embargo, los campesinos nunca tuvieron poder, sino que en ese momento el poder se trasladó a los funcionarios estatales. La reforma agraria dio como resultado un cambio de propietarios pero no de estructuras de la propiedad. Quienes tradicionalmente habían luchado contra las haciendas (los comuneros) no fueron precisamente los más beneficiados, ya que se mantuvo la distribución desigual de tierras. Así, la desaparición de los terratenientes no acarreó necesariamente un cambio sustancial para los campesinos, sino que se generó una situación de vacío de poder en el campo. En algunos lugares este vacío fue ocupado por narcotraficantes, en otros lugares lo ocuparon los comerciantes locales y algunos pequeños terratenientes que habían logrado evadir la reforma agraria o funcionarios estatales. La combinación de atraso económico y vacío de poder dejó espacio para que, en 1980, el grupo de izquierda Sendero Luminoso (SL) declarara públicamente la guerra al gobierno (Bakaikoa, 1991:9,10).

Así, después del último período dictatorial que duró doce años, el 17 de mayo de 1980 se celebraron elecciones presidenciales democráticas, pero ese mismo día se dio la toma del pequeño pueblo de Chischi (a 120 km de Ayacucho<sup>15</sup>) y la quema simbólica de las urnas electorales. “Un rayo en cielo despejado” fue la expresión común que se utilizó en Perú para referirse a este hecho. De esa forma, el inicio de la democracia se vio empañado para el nuevo gobierno, ya que desde ese año la subversión armada de SL, de extracción comunista<sup>16</sup>, incursionó con diferentes atentados con dinamita, asaltos y enfrentamientos armados. Sólo en el año de su nacimiento, en 1980, se registraron 219

---

<sup>15</sup> Ayacucho, capital del departamento del mismo nombre, se localiza en la Sierra Sur Central Andina a 2761 m sobre el nivel del mar y a 500 km de la ciudad de Lima

<sup>16</sup> La tradición del pensamiento comunista en Perú data de 1928 con la fundación del Partido Comunista Peruano (PCP), que hasta 1960 se mantuvo sin importantes cambios. A partir de la década de los años sesenta el PCP sufrió distintas divisiones inspiradas en la revolución cubana y el resquebrajamiento del movimiento comunista internacional que representó la pugna Pekín-Moscú. En 1975 había en Perú siete partidos que reclamaban la tradición comunista, entre las que se encontraba el PCP (Sendero Luminoso) que se derivaba de una fracción anterior del PCP bandera roja (Bakaikoa, 1991:7).

acciones, en tanto que en 1981 fueron 715 y en 1982 se registraron 891. En los siguientes años la presión de SL fue creciendo hasta llegar a 2000 o más incursiones ofensivas (Bakaikoa, 1991:7). Según al CVR (2003:54), el mayor número de víctimas, muertes y desapariciones forzadas sucedieron en 1984, 1989 y 1990, cuando Perú tenía gobiernos democráticos.

En un escenario caracterizado por una precaria economía y la presencia de grupos armados, en 1989 el Perú se encontró en una crisis política y social muy profunda con una hiperinflación que alcanzó el 3000%. En ese contexto, tanto el Presidente Alan García como su partido el APRA (que había contado con un 90% de popularidad), quedaron completamente desprestigiados en la sociedad peruana (Bakaikoa, 1991:33).

Nuevamente, en momentos previos a las elecciones municipales de 1989 y las presidenciales de 1990, SL anunció su decisión de boicotear estas últimas. Su estrategia fue presionar masivamente sobre las autoridades locales y candidatos, por lo que asesinó a más de 60 entre alcaldes y alcaldesas, situación que provocó la renuncia de muchos candidatos y de alcaldes en funciones. Al mismo tiempo se presionó a la población con los mismos métodos para que no asistieran a las urnas. Sin embargo, SL no logró impedir de forma significativa las elecciones, situación que le hizo entrar en crisis (Bakaikoa, 1991:34).

Todo ello ocasionó una importante crisis política sin precedentes, en el sentido que la incredulidad y el desengaño se extendió entre la gente de todos los grupos políticos. Por ejemplo, es reveladora la situación que se dio en las elecciones presidenciales de 1990, en la que Fujimori, candidato de la agrupación “Cambio 90”, siendo una persona y un grupo político prácticamente desconocidos pocas semanas antes de las elecciones (Bakaikoa, 1991:41), ganó con un 60% de los votos. En las elecciones de 1995 Fujimori fue reelegido nuevamente con una amplia mayoría, el 64% de los votos, mientras que su principal opositor, Javier Pérez de Cuellar, ex Secretario General de la ONU, alcanzó un 22% y los partidos políticos con trayectoria histórica como el APRA y Acción Popular no alcanzaron ni el 5% de los votos (Figuerola, Altamirano y Sulmont, 1996:93).

En ese contexto, el conflicto armado tuvo enormes consecuencias en la sociedad peruana en general y, especialmente en los departamentos de Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín, donde se registró el mayor número de víctimas. En el siguiente cuadro, elaborado a partir de las conclusiones de la Comisión para la Verdad y Reconciliación (CVR), resumimos los efectos de este conflicto.

Tabla 64. Las dimensiones del conflicto

1. La CVR ha constatado que el conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y 2000 constituyó el episodio de violencia más intenso, más extenso y más prolongado de toda la historia de la República. Asimismo, que fue un conflicto que reveló brechas y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana.
2. La CVR estima que la cifra más probable de víctimas fatales de la violencia es de 69,280 personas. Estas cifras superan el número de pérdidas humanas sufridas por el Perú en todas las guerras externas y guerras civiles ocurridas en sus 182 años de vida independiente.
3. La CVR afirma que el conflicto abarcó una proporción mayor del territorio nacional que cualquier otro, provocó enormes pérdidas económicas expresadas en destrucción de infraestructura y deterioro de la capacidad productiva de la población y llegó a involucrar al conjunto de la sociedad.
4. La CVR constata que existió una notoria relación entre situación de pobreza y exclusión social y probabilidad de ser víctima de violencia. En el departamento andino de Ayacucho, donde ésta se inició, se concentra más del 40 por ciento de muertos y desaparecidos reportados a la CVR. Al sumar a ellas las víctimas consignadas por la CVR en los departamentos de Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín, se llega al 85 por ciento de las víctimas registradas por la CVR.
5. La CVR ha constatado que la población campesina fue la principal víctima de la violencia. De la totalidad de víctimas reportadas, el 79% por ciento vivía en zonas rurales y el 56% se ocupaba en actividades agropecuarias.
6. La CVR ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno.
7. La CVR comprueba que, en términos relativos, los muertos y desaparecidos tenían grados de instrucción muy inferiores al promedio nacional. Mientras el censo nacional de 1993 indica que solamente 40% de la población nacional tiene un nivel educativo inferior a la educación secundaria, la CVR ha encontrado que el 68 por ciento de las víctimas se encontraba por debajo de ese nivel.
9. La CVR ha constatado que la tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país; ello delata, a juicio de la CVR, el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana a casi dos siglos del nacimiento de la República.
10. La CVR ha hallado que el conflicto puso de manifiesto graves limitaciones del Estado en su capacidad de garantizar el orden público y la seguridad, así como los derechos fundamentales de sus ciudadanos dentro de un marco de actuación democrático.
11. La CVR asimismo ha encontrado una precaria vigencia del orden constitucional y el Estado de Derecho, los que en momentos de la crisis fueron vulnerados.

Fuente: Información tomada de las Conclusiones Generales del Informe Final de la CVR (2003).

Como constatamos en las entrevistas cuando abordamos el tema de la participación comunitaria, en San Ramón algunos entrevistados manifestaron que todavía existe mucha cautela para expresar libremente sus ideas por temor a represalias, ya que de 1980 al 2000 experimentaron el trauma social de fuertes represiones tanto del gobierno como de los grupos armados. Durante esos 20 años, se experimentó una importante desarticulación y retroceso del capital social local, por lo que las personas se volvieron, aún más desconfiadas, restringiendo de esta forma, las manifestaciones de solidaridad y cooperación.

## **1.7. Economía del municipio**

En los siguientes párrafos abordamos los aspectos más relevantes de la economía municipal. En primer lugar, hacemos una descripción de la distribución de la producción agropecuaria y, en segundo lugar, describimos la situación que prevalece, respecto al mercado y el comercio de los productos del municipio, así como los recursos financieros disponibles por las autoridades locales, para emprender acciones y proyectos encaminados a mejorar la situación económica y, en general, el nivel de bienestar de las familias de San Ramón.

### ***1.7.1. Producción agropecuaria***

Ya hemos comentado que la producción agropecuaria es la actividad que sirve de sustento al 33% de la población que vive en la zona rural de San Ramón.

*a). Producción agrícola.* En la Tabla 65, mostramos las variedades de mayor cultivo, la cantidad de hectáreas que se siembran en el municipio, así como su rendimiento por hectárea. Los cultivos más importantes de acuerdo a la superficie cultivada son café, piña, plátano, aguacate (palta), naranja y tangerina. En cuanto a la superficie cultivada, en el período 2001-2005 se registró un crecimiento de 779 hectáreas, es decir, un aumento anual de 194,75 ha, principalmente de café, tangerina y piña.



Tabla 65. Producción agrícola en el municipio de San Ramón (2001-2005)

Cultivo	2001		2005		Diferencia en hectáreas
	Ha/ cultivadas	Rendimiento por ha.	Ha/cultivadas	Rendimiento por ha.	
<b>Permanentes</b>					
Café	2630	0,81	2864	0,3	234
Palta (aguacate)	669	8,17	700	4,9	31
Naranja	427	15,24	491	11,9	64
Tangerina	223	16,07	430	13,2	207
Tangüelo	80	16,79	103	15,9	23
Limón sutil	18	2,81	18	3,8	0
Mango	10	2,4	10	3,9	0
Limón dulce	5	6,8	5	9,3	0
Lima	2	9,5	2	0,3	0
Toronja	1	12	1	16,0	0
Achiote	1	2	1	0,7	0
<b>Semipermanentes</b>					
Piña	1.392	11,3	1.574	16	182
Plátano	822	6,88	902	5,10	80
Pasto elefante	145	38,2	145	33,0	0
Braqueria	74	29,59	24	28,9	-50
Papaya	38	8,24	32	7,1	-6
Kud Zu	20	28,7	20	26,9	0
Maracuyá	6	5	24	9,5	18
Rocoto	9	9,22	14	0,4	5
Cocona	3	4,67	3	5,1	0
<b>Cultivos transitorios</b>					
Yuca	159	11,8	88	11,7	-71
Maíz amarillo	139	2	126	2,0	-13
Frijól	20	0,95	41	1,0	21
Soja	7	1	16	1,0	9
Ají	10	4,5	3	5,0	-7
<b>Total</b>	<b>6.908</b>		<b>7.687</b>		<b>779</b>

Fuente: Plan de Desarrollo Integral del Distrito de San Ramón, 2003 – 20015.

Los datos relacionados con la productividad por hectárea nos dan una idea clara de las dificultades por las que atraviesa la agricultura en San Ramón, ya que en general se observa una disminución de productividad de la mayoría de los cultivos. De los 25 cultivos que aparecen en la Tabla 65, el 56% registró una menor productividad por hectárea. Pero la situación se hace más difícil sobre todo porque la productividad ha disminuido en los cultivos más importantes, como el café. Esta situación es un claro signo de la escasa tecnología que se utiliza en los cultivos, así como la escasa asistencia técnica que se proporciona a los agricultores.

Otro de los problemas que podemos observar en la agricultura es la nula organización de los productores para comercializar sus productos. Así, los productores quedan a merced de los comerciantes, quienes pagan muy bajos precios por los productos del campo. Esta condición no les permite a los pequeños productores lograr los ingresos suficientes para hacer de ésta una actividad más rentable. Esto lo podemos apreciar claramente en los volúmenes de producción y valor comercial. Por ejemplo, en 2001 se produjeron 51.519 toneladas de productos agropecuarios, con un valor de S/. 18.431.800 (USA 5.705.291,5); mientras que en el año 2005 se produjeron 56.843 toneladas, o sea, casi cinco mil toneladas más, pero sin embargo, el valor comercial fue menor: S/. 17.003.050 (USA 5.263.043). Aunado a esta condición, en el municipio no existen agroindustrias para la transformación de la materia prima que le otorguen un valor agregado, por lo que en su totalidad se comercializa en su estado natural.

Además de la situación descrita, existen otros problemas como la escasa asociatividad que existe entre los productores, debido a que esta condición trae como consecuencia que los productores no se organicen para obtener mejores precios de los insumos que adquieren y cuando comercializan sus productos. El censo agropecuario (CENAGRO, 1994) señala que de los 1.794 productores registrados en el municipio (tabla 66), sólo 207 (11.5%) estaban asociados y poseían un total de 3.973,53 hectáreas; lo que significa que sólo el 21,83% de las tierras estaban explotadas de manera asociada, mientras que el 78,17% se explotaban individualmente.

Del total de las tierras en posesión privada (18.203,01 ha), 8.725,25 ha. (47,93%) estaban dedicadas a la agricultura y 9.477,76 ha a otras actividades. Del total de las tierras dedicadas a la agricultura, sólo 148,80 ha (1,7%) eran de riego y correspondían a 41 productores, mientras que 8.576,45 ha eran de secano y correspondían a 1.763 productores. Significa esto que el 98,3% de los productores dependen de las lluvias para realizar sus cultivos.

Tabla 66. Distribución de la tierra en el municipio de San Ramón

Escala de extensión	Hectáreas	Porcentaje	EAP*	Porcentaje
Hasta 0,9	33,06	0,18	67	3,73
1 a 4, 9	1.793,92	9,85	675	37,60
5 - 9, 9	3.247,73	17,83	495	27,56
10 - 24, 9	5.955,45	32,70	416	23,23
25 - 49, 9	3.533,60	19,40	114	6,35
Subtotal	14.563,76	79,96	1.767	98,50
50 - 99, 9	1.101,50	6,05	17	0,95
100 - 199, 9	817,75	4,49	6	0,33
200 - 499, 9	879,00	4,83	3	0,17
Subtotal	2.798,25	15,82	26	1,45
500 - 999	850,00	4,67	1	0,13
Subtotal	850,00	4,67	1	0,13
Total	18.203,01	100,45	1.794	100,08

\* EAP = Explotación agropecuaria.

Fuente: INEI, 1994. III Censo Nacional Agropecuario 1994.

En cuanto a la tenencia de la tierra, de los 1.794 productores, sólo 771 dueños de 6.333 ha tenían título de propiedad; 624 productores que poseen 4.281,76 ha estaban en trámites de titulación; y el resto estaba en otra situación jurídica. Es importante anotar que todas las tierras están en régimen de propiedad, pues no se registra ninguna tierra comunal.

En equipo y maquinaria, 1.625 productores con 14.110,13 ha no tenían ningún tipo de maquinaria agrícola. Sólo 169 productores contaban con alguna maquinaria agrícola: 6 cultivadoras, 37 fumigadoras a motor, 1 mezcladora de alimentos, 10 molinos para granos, 3 tractores de oruga, 1 tractor de rueda y 144 vehículos de transporte. Asimismo, del total de productores, sólo 201 habían gestionado crédito, y de éstos, sólo lo recibieron 139; esto es una muestra del escaso acceso al crédito que tienen los productores agrícolas.

*b). Producción ganadera.* De los 1.794 productores, sólo 151 estaban dedicados a la ganadería, con 662 vacunos, 1.136 ovinos, 851 porcinos y 131.614 pollos de engorde. Es importante destacar que a diferencia de otras regiones del Perú, en San Ramón sólo

se registraron 9 productores con ganado auquénido: llamas (*Lama glama*), alpacas (*Vicugna pacos*) y guanacos (*Lama guanicoe*), con un total de 46 cabezas. Además, se registraron 85 caballos, 401 burros y mulas y 196 cabras. En total, 137 productores poseían 1.229 colmenas de abejas para la producción de miel.

Finalmente, podemos observar que los trabajadores del sector agropecuario están pasando por una situación difícil que no les permite obtener los ingresos suficientes para la satisfacción de sus necesidades. Esta condición está determinada por un conjunto de factores que ya fueron mencionados y que resumimos a continuación: falta de una política del gobierno nacional y local para el apoyo a pequeños productores agropecuarios, problemas de regularización de la tenencia de la tierra, escasa tecnología y maquinaria agrícola en los procesos productivos, baja o nula asociatividad de los productores, serios problemas en la comercialización, bajos precios de los productos del campo, no se da valor agregado a los productos del campo y, por consiguiente, todos esos factores generan una situación de baja rentabilidad y deterioro de las unidades de producción.

### ***1.7.2. Actividad turística***

Esta actividad es de gran importancia en la Región de Junín, como actividad terciaria genera el 46,5% de los empleos (INEI, 2003). En el caso de San Ramón no disponemos de la información sobre el porcentaje de empleos que la actividad turística genera en el municipio, sin embargo, de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo de San Ramón, actualmente esta actividad genera alrededor de 700 empleos y se considera que existe un importante potencial en cuanto a recursos naturales se refiere y tiene una infraestructura instalada de 800 camas, entre hoteles, albergues y casas de hospedaje. No obstante, aunque dentro de los planes municipales se contempla el desarrollo de sus capacidades, a través de políticas y proyectos encaminados a mejorar la infraestructura carretera, restaurantera, agencias de viajes y hotelera, aún se requieren importantes esfuerzos de parte de las autoridades locales, regionales y de los propios prestadores de servicios turísticos, para que esta actividad se consolide en el municipio.

### 1.7.3. Recursos financieros y materiales

El municipio de San Ramón gestiona un presupuesto anual promedio de S/.<sup>17</sup> 4.058.375,00, que equivalen a USD 1.256.210,1. En la Tabla 67, podemos observar que los ingresos propios del municipio representan el 34,51% de los ingresos totales de la municipalidad, mientras que el 65,49% proviene de las transferencias del gobierno central.

Tabla 67. Desglose de los ingresos<sup>18</sup> del municipio en 2006

Concepto de ingresos	Cantidad en nuevos soles	Cantidad en dólares	Porcentaje
Ingresos propios <sup>19</sup>	1.400.580,00	433.528,86	34,51
Transferencias de la Nación			
FONCOMUN20	1.684.420,00	521.387,34	65,49
Canon y Sobre canon <sup>21</sup>	519.615,00		
Vaso de leche	303.831,00		
Proyectos de infraestructura	149.929,00		
Subtotal	2.657.795,00		
<b>Total</b>	<b>4.058.375,00</b>	<b>1.256.210,1</b>	<b>100,00</b>

La municipalidad aplica estos ingresos en dos categorías de gastos: gastos corrientes y gastos de capital.

Los gastos corrientes ascienden a S/. 2.707.040 (USD 837.924,26), que equivalen al 66,7% del ingreso total de la municipalidad. En esta categoría se incluyen gastos de personal y obligaciones sociales, obligaciones previsionales, bienes y servicios, entre otros. El 55,36% se destina a salarios y prestaciones de los empleados municipales (S/.

<sup>17</sup> S/. es el símbolo utilizado en Perú para indicar la cantidad en nuevos soles; 1 sol es igual a 0,31 dólares de acuerdo a la cotización del 19 de agosto de 2006.

<sup>18</sup> En el anexo 2 se puede consultar la definición de cada uno de los conceptos del ingreso anual del municipio.

<sup>19</sup> Son obtenidos por orden de importancia a través de los siguientes conceptos: impuestos al patrimonio y al predial, de alcabala, a la producción y al consumo (juegos, espectáculos públicos no deportivos), otros como la limpieza pública, parques y jardines, seguridad pública, puestos kioscos y otros, licencias de funcionamiento, anuncios y propagandas, alquiler de inmuebles, sanciones, ingresos por obras, ingresos generados por el Registro Civil e ingresos generados por transporte.

<sup>20</sup> Fondo de Compensación Municipal proveniente directamente de la Nación.

<sup>21</sup> Los ingresos de Canon y Sobre canon provienen de las siguientes fuentes: Canon hidroenergético, Canon minero, regalías mineras y Canon forestal.

1.498.594 o USD 463.867,64). Así, la municipalidad emplea para el pago de personal el 36,92% de sus ingresos totales.

Los gastos de capital ascienden a S/. 1.351.332 (USD 418.284,87), que equivalen al 33,3% del ingreso total. En esta categoría se incluyen inversiones y otros gastos de capital. Las inversiones se realizan en diferentes obras de infraestructura social y de apoyo a la producción agropecuaria. Otros gastos de capital se ejercen en la adquisición de equipo y bienes duraderos.

Es importante señalar que, antes del año 2003, la toma de decisiones para ejercer los recursos destinados a obras de infraestructura social y productiva se daba en el interior del Concejo Municipal (equivamente al Cabildo en México, o al Concejo Deliberante en Argentina), y por lo tanto ahí se decidían las obras a realizar en la municipalidad. A partir de 2003, la modalidad en la toma de decisiones cambió drásticamente, dándoles a los ciudadanos la oportunidad de participar en las decisiones sobre qué obras realizar. Esto fue producto de la nueva Ley de Descentralización que establece lo siguiente:

- Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales, y de la cooperación internacional (art. 18).
- El presupuesto anual de la República es descentralizado y participativo (art. 19).
- Los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión; los cuales se formulan y ejecutan conforme a esta Ley y en concordancia con los planes de desarrollo concertados (art. 20).

Respecto a la fiscalización y control de los ingresos y gastos de las municipalidades, establece:

- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivamente, conforme a sus atribuciones propias.
- También son fiscalizados por los ciudadanos de su jurisdicción, conforme a esta Ley (art.21).

Actualmente, entonces, una parte de los gastos de capital de San Ramón<sup>22</sup> se está decidiendo a través de los Talleres Populares de Presupuestos Participativos, en los que participa la población en general. En su conferencia impartida en el marco del informe de rendición de cuentas de la municipalidad, Mori (2006) plantea que en Perú el presupuesto participativo se concibe como una herramienta de gestión que estructura los ingresos y gastos para tratar de cubrir las necesidades del desarrollo local. Este especialista agrega que también es un espacio de concertación de autoridades y organizaciones de la población, donde se decide de forma conjunta (gobierno-sociedad) qué obras se realizarán de acuerdo a los recursos financieros disponibles en la municipalidad.

Aun cuando ya se han puesto en práctica los presupuestos participativos, y se han ido integrando paulatinamente más miembros y organizaciones de la sociedad civil que habían permanecido al margen de los asuntos del gobierno local, es importante señalar que todavía no se cuenta con una participación generalizada de la población.

Finalmente, es importante advertir que la municipalidad de San Ramón dispone de muy escasos recursos financieros considerando las distintas demandas de su población. Esto hace que muchos de los anexos rurales estén prácticamente olvidados, pues en general no se realizan obras o se desarrollan obras muy pequeñas; no se atienden los problemas estructurales y más urgentes, como son los del sector agropecuario, del que vive la mayoría de la población rural. Tampoco se realizan proyectos o programas para el fortalecimiento de las pequeñas empresas locales, y sólo se invierte escasamente en algunas obras para promover el turismo. Así pues, en general, la inversión es insuficiente. Por otro lado, el actual gobierno local ha realizado una escasa gestión para

---

<sup>22</sup> Se supone que esto está sucediendo en todo el Perú, sin embargo, algunos funcionarios de la municipalidad señalaron que en realidad todavía existen municipalidades que siguen tomando decisiones desde el Concejo Municipal; refirieron, además, que para muchos alcaldes los presupuestos participativos

la consecución de fondos extrapresupuestales, dedicándose exclusivamente a administrar los recursos que le llegan vía transferencias del gobierno central y los generados por la propia municipalidad.

*Recursos materiales.* La municipalidad dispone únicamente de dos vehículos; uno de ellos, bastante antiguo (data de 1972), sirve para diversas diligencias de la municipalidad, y el otro es utilizado por la policía municipal. La falta de vehículos es un problema que no permite que los empleados municipales puedan movilizarse hacia las comunidades rurales. Incluso, respecto al programa Vaso de leche, la municipalidad no lleva la leche (salvo en casos especiales), sino que son las representantes de los comités formados en las comunidades quienes acuden a la municipalidad en San Ramón, y llevan la dotación que le corresponde a su comunidad para posteriormente repartirla a cada uno de los beneficiarios. También cuenta con un camión para hacer la colecta de basura y otras maquinarias muy antiguas —una motoniveladora, un tractor de oruga y un rodillo vibrador— que se utilizan para el arreglo de caminos. La municipalidad dispone también de 37 ordenadores, de los cuales, 29 tienen conexión a Internet.

## **2. MARCO LEGAL Y COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO**

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), establece en su artículo II que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. “La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y con sujeción al ordenamiento jurídico” (Artículo 2). Por su parte, en el artículo IV se establece que la finalidad de los gobiernos locales es representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

Las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política de Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de la Descentralización.

---

representan un obstáculo porque les resta poder de decisión. Utilizaron la siguiente expresión: “Para

---



Además, la estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se fundamentan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales (artículo V). Esto coincide plenamente con el principio, ya referido, de Tocqueville: “Todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”.

## 2.1. Funciones del municipio

En esta sección analizamos las funciones que legalmente se le han conferido al municipio. Nuestro análisis se sustenta en la Constitución Política del Perú, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley de Bases de la Descentralización; documentos<sup>23</sup> que le otorgan legalidad jurídica, política y administrativa al municipio. En las leyes mencionadas se contempla que “Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia” y ejercen de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa, reguladora y gestora, así como las de ejecución y fiscalización y control.

En los siguientes párrafos resumimos cada una de las competencias asignadas legalmente a las municipalidades: a) organización del espacio físico (uso del suelo); b) servicios públicos locales; c) protección y conservación del medioambiente; d) desarrollo y economía locales; e) participación vecinal; f) servicios sociales locales y; g) prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

---

muchos alcaldes los presupuestos participativos son una piedra en el zapato”.

<sup>23</sup> Los artículos en los que nos hemos apoyado son: de la Constitución Política del Perú, artículo 192; de la Ley Orgánica de Municipalidades, artículos II, IV, V, título V, capítulos I y II; de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículos del 73 al 87 y 97; de la Ley de Bases de la Descentralización, artículos 42 y 43.

a) *Organización del espacio físico (uso del suelo)*. El gobierno municipal se encarga de establecer una zonificación, si lo considera necesario, y de todos los asuntos relacionados con el catastro urbano y rural. También tiene la responsabilidad de la habilitación y la planificación urbana y el saneamiento físico legal de asentamientos humanos con el fin de evitar un crecimiento desordenado. Además, se encarga del acondicionamiento territorial y la renovación urbana, realizando obras de infraestructura básica tanto en la zona urbana como rural, así como el cuidado del orden, la vialidad pública y la administración del patrimonio histórico, cultural y paisajístico. Uno de los instrumentos fundamentales para cumplir con esta función es la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal Concertado, que, junto con los presupuestos participativos, tiene un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales.

b) *Servicios públicos locales*. El gobierno municipal se encarga de atender los asuntos relacionados con el saneamiento ambiental, salubridad y salud. Realiza acciones para atender el tránsito, circulación y transporte público, así como los aspectos relacionados con educación, cultura, deporte y recreación. Además tiene la responsabilidad de emprender programas sociales, de defensa y promoción de derechos ciudadanos, así como de cuidar y velar por la seguridad ciudadana. Por otra parte, atiende los aspectos relacionados con el abastecimiento y comercialización de productos y servicios. Se encarga de la promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo. Entre sus responsabilidades de prestación de servicios locales está el establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones, y la administración de la oficina del Registro Civil. Asimismo, además de las anteriores responsabilidades, podría encargarse de otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional.

c) *Protección y conservación del medioambiente*. Las municipalidades deben formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales, y cuando se considere necesario pueden proponer la creación de áreas de conservación medioambiental. Con el objeto de proteger y conservar los ecosistemas

locales, las municipalidades deben promover la educación e investigación medioambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles; en esta tarea, deben participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones. Finalmente, con el objeto de emprender acciones que le permitan un impacto positivo y sostenible, las autoridades locales deben establecer coordinación con los diversos niveles de gobierno: nacional, sectorial y regional, y vigilar que se lleve a cabo la correcta aplicación local de los instrumentos de planificación y gestión ambiental y de residuos sólidos, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.

*d) Desarrollo y economía locales.* Los gobiernos locales son responsables de la planeación y dotación de infraestructura para el desarrollo local; en especial, deben cuidar que dicha infraestructura sirva de base para fomentar las inversiones privadas en proyectos de interés local, las artesanías, el turismo local sostenible y los programas de desarrollo rural. En general, deben promover la generación de empleo, y el desarrollo de la micro y la pequeña empresa urbana o rural.

*e) Participación vecinal.* Esta es una de las áreas en las que las funciones de las municipalidades cobran una gran relevancia. Al ser el gobierno más cercano a los ciudadanos, esta responsabilidad jurídicamente asignada le ayuda a desarrollar la democracia, pues tiene el deber de promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local. Además, se contempla el establecimiento de instrumentos y procedimientos de fiscalización; actividad que está en concordancia con la Ley de Bases de la Descentralización que establece la obligatoriedad de trabajar a través de los presupuestos participativos, donde los ciudadanos participan activamente en las propuestas, elaboración de proyectos, seguimiento y evaluación de las inversiones realizadas. Esto permite a las municipalidades cumplir con la responsabilidad de organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.

*f) Servicios sociales locales.* Las municipalidades tienen la responsabilidad de administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social, los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población. Se contempla

la necesidad de que el municipio establezca canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales. Asimismo, el municipio debe difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en instancias municipales.

*g) Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.* Otra de las importantes responsabilidades asignadas a las municipalidades es la promoción de programas de prevención y rehabilitación en los casos de consumo de drogas y alcoholismo y la creación de programas para su erradicación en coordinación con el gobierno regional. Para ello se recomienda promover y desarrollar convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas. Por otra parte, se contempla que a iniciativa de la municipalidad se organicen comités multisectoriales con la participación de los vecinos para diseñar, monitorear, supervisar, coordinar y ejecutar programas o proyectos de prevención del consumo de drogas y de conductas de riesgo en el ámbito local, pudiendo contar para ello con la asistencia técnica de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

## **2.2. Descentralización en el contexto local**

En este apartado abordamos el rol que la descentralización está jugando en el contexto municipal, basándonos en parte en las encuestas realizadas a diversos funcionarios municipales, quienes tienen una visión más clara del tema debido a que han estado en contacto con la administración municipal por muchos años y conocen los cambios que se han suscitado en la historia reciente de su municipio. Además, son quienes en la actualidad están en contacto directo con los procesos administrativos, económicos y políticos que se están desarrollando en Perú.

Los funcionarios refieren que los procesos de descentralización se iniciaron con Alan García desde 1987, pero que durante el gobierno de Fujimori (1990-2000) sufrieron un importante retroceso, pues en esos 10 años la administración se tornó

totalmente centralista<sup>24</sup>. Con la llegada de Toledo (2000-2006) se reiniciaron importantes esfuerzos para generar un nuevo proceso de descentralización, en el que los recursos de la nación empezaron a fluir de una manera más democrática hacia los gobiernos locales, al tiempo que las leyes impulsadas en ese período otorgaron mayores responsabilidades al municipio.

Lo anterior puede constatare en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783), que establece los criterios para la asignación y transferencia de competencias de cada uno de los niveles de gobierno. Incluso la referencia sobre una mayor democracia de los recursos transferidos a las municipalidades también puede constatare en esta ley, pues contempla como obligatorio que los gobiernos regionales y locales promuevan la participación ciudadana, y establece que parte del gasto del presupuesto transferido a los municipios se haga a través de los presupuestos participativos. Estas dos referencias son una clara evidencia de la ampliación actual de la democracia en el nivel local.

No obstante, es importante considerar que a pesar de que se promulguen leyes para ampliar la democracia, aún existe una amplia brecha con la realidad. En la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) realizada por el INEI en 2003 y 2004, las personas mayores de 18 años que fueron entrevistadas en el departamento de Junín respondieron de la siguiente manera: el 42,3% opinó que la democracia funciona poco; el 43,3 que funciona más o menos; el 7,6%, que no funciona nada; el 4,1%, que no sabe; y sólo el 2,7% manifestó que la democracia funciona bastante bien.

Varios de los funcionarios locales que entrevistamos en San Ramón señalaron que, de continuar los procesos de descentralización, en pocos años los gobiernos locales podrían estar cumpliendo de manera más eficiente las responsabilidades que legalmente se les han conferido, pues perciben que actualmente se les han asignado más competencias y más recursos. Pero a pesar del fuerte impulso que han recibido los procesos de descentralización, aún hace falta que las leyes se cumplan realmente. Señalan que se ha hecho muy poco debido a que el gobierno regional es muy joven

---

<sup>24</sup> El señalamiento que hacen los funcionarios municipales es confirmado por Valderrama (2004:82,85), quien subraya que la descentralización del Perú se vio frenada durante el régimen autoritario de Fujimori, de tal manera que sólo a fines de 2002 se volvieron a elegir gobiernos regionales.

—fue electo en 2003— y, entonces, los municipios siguen dependiendo fuertemente del gobierno nacional. Una prueba que confirma esta apreciación es el hecho de que al municipio se le han otorgado mayores responsabilidades, pero no han estado acompañadas de la suficiente asignación de recursos económicos.

La percepción de los funcionarios de la municipalidad coincide con Lizárraga (2005:4) cuando señala que los presupuestos para las regiones y las municipalidades se mantienen en un porcentaje bastante bajo con respecto a la inversión pública y a la captación tributaria nacional.

### **3. RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO HUMANO**

Como en los casos de Motul y de Lavalle, en esta sección presentamos los resultados del estudio de campo en San Ramón de acuerdo con la estructura de las seis categorías —vida prolongada, acceso a la educación, disfrute de un nivel de vida decente, libertad política, respeto a sí mismo y garantía de los derechos humanos— que tomamos de la definición de desarrollo humano del PNUD. Ya hemos señalado que con las primeras tres categorías se construye el Índice de Desarrollo Humano (IDH). En el municipio de San Ramón el IDH es de 0,598, considerado como medio<sup>25</sup>. Hay que subrayar que San Ramón tiene un IDH ligeramente mayor que el promedio de la provincia de Chanchamayo, el cual es de 0,587, y que el promedio de la región de Junín, de 0,595, pero más bajo que el del nivel nacional, de 0,762. De acuerdo con estos datos, no existen grandes diferencias de la situación en el municipio de San Ramón, en la provincia o en la región respecto a la situación nacional, ya que en todos los casos el IDH se ubica en la clasificación de un IDH medio.

A continuación, hacemos la descripción y análisis de la situación que prevalece en el municipio de San Ramón de acuerdo a las categorías mencionadas.

---

<sup>25</sup> De acuerdo al PNUD, el IDH se clasifica de acuerdo a los siguientes criterios: Alto un IDH igual o superior a 0,800. Un IDH Medio de 0,500 a 0,799, y, un IDH Bajo inferior a 0,500 (PNUD, 2005:236)

### 3.1. Vida prolongada y saludable

En esta dimensión incluimos dos aspectos: la esperanza de vida y el acceso a la salud.

*a) Esperanza de vida.* La vida prolongada puede medirse por la esperanza de vida que una persona pueda alcanzar en el lugar donde nació, y está determinada por las condiciones generales del ambiente en el que se desarrollará. Encontramos que en San Ramón la esperanza de vida es de 71,3 años, siendo esta más alta que en el departamento de Junín, de 70,1; que en la provincia de Chanchamayo, de 70,2; y que el promedio nacional, de 70,0; pero más baja que la esperanza de vida de la ciudad de Lima, de 73,6 (PNUD, 2005b:303-309). Esta información indica que San Ramón está en condiciones similares a las de la provincia, el departamento y el país.

*b) Acceso a los servicios de salud.* En ninguna de las instituciones consultadas en el nivel local (la municipalidad, el Ministerio de Salud y el centro de salud) se pudo obtener información relacionada con el porcentaje de la población que tiene acceso a los servicios de salud. Pero en cuanto a las personas que pueden ser derechohabientes de los servicios de salud, que incluyen atención primaria, medicamentos y hospitalización, encontramos que constituyen un porcentaje bajo con relación a la población total. Esto se explica en el hecho de que las personas con derechos a esos servicios son por lo general empleados de la municipalidad, de otras instituciones oficiales y de la empresa minera.

Según la información del centro de salud de San Ramón y del Ministerio de Salud, la mayor parte de la población de San Ramón sólo tiene acceso a los servicios médicos a través del centro de salud (denominado posta), donde se atiende a los derechohabientes del Seguro Integral de Salud (SIS). El Ministerio de Salud señala que, en el 2002, en la zona de la selva estaba afiliado al SIS un 62,1% de la población total. De acuerdo con las estadísticas de pobreza, en la región de Junín el 57,3% de la población cae dentro de la línea de la pobreza, por tanto es esta proporción de la población la que está excluida de adecuados y oportunos servicios de salud, razón por la que el SIS está dirigido principalmente a los más pobres.

En la entrevista, dos de los directivos del centro de salud señalaron que la capacidad disponible, tanto en recursos humanos como en equipamiento e infraestructura, es muy deficiente. Además, la gran cantidad de derechohabientes que demandan los servicios de salud hace más difícil otorgar una buena atención. Esta situación —deficiente infraestructura humana y física, así como la gran cantidad de casos de personas enfermas que llegan demandando el servicio— ocasiona que el personal del centro de salud no pueda cumplir con las funciones de prevención y se dedique casi exclusivamente a practicar la medicina curativa. Condición que afecta seriamente la posibilidad del desarrollo programas encaminados a preservar la salud de sus habitantes.

### 3.2. Acceso a la educación (Capital humano)

En esta categoría del desarrollo humano incluimos las condiciones de educación que prevalecen en el municipio, tanto de la población en general como del personal que labora en la municipalidad. Con esta información tenemos una idea clara de las condiciones en que se encuentra el capital humano en el municipio de San Ramón.

a) *Grado académico de los recursos humanos del municipio.* A continuación detallamos el estado de alfabetismo y el grado de educación alcanzado. En la Tabla 68, podemos observar que a nivel nacional, regional y municipal la situación es muy similar, pues las personas que saben leer constituyen el 86%, y sólo es ligeramente más bajo en el municipio. Lo mismo pasa con las personas analfabetas, en los tres niveles el promedio está por encima del 13%, siendo ligeramente más alto en el municipio.

Tabla 68, Porcentaje de personas que saben o no saben leer en el nivel nacional, regional y municipal.

Alfabetismo	Nacional %	Departamental %	Municipal %
Sabe leer	86,87	86,64	86,17
No sabe leer	13,13	13,36	13,83
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: INEI, 2005.

Cuando analizamos esta situación con una perspectiva de género, encontramos que del total de las personas que saben leer, el 52,63% corresponde a hombres y el 47,37% a mujeres. Por lo tanto, hay una diferencia de 5,26 puntos porcentuales a favor de los hombres.



En cuanto al grado académico alcanzado observamos que, al igual que con el grado de alfabetismo, la situación de la población es muy similar en los tres niveles de la división política. Aunque es importante destacar que donde existe una diferencia significativa es en el grado universitario, ya que a nivel y provincial es significativamente más alto que en el municipio, donde apenas 3,86% de sus habitantes ha alcanzado este nivel. Como en muchas otras sociedades, en general la mujer alcanza grados de escolaridad más bajos. En el Perú, el grado de escolaridad de las madres está fuertemente asociado con los niveles de desnutrición infantil: a mayor nivel de educación de la madre menor es el grado de desnutrición infantil. Por ejemplo, el Ministerio de Salud señala que de acuerdo a la ENDES (2000), el 54.5% de niños desnutridos son hijos de madres sin instrucción, en contraste con el 3% de desnutrición que registran los niños cuyas madres tienen educación superior.

En promedio de años estudiados, de acuerdo a INEI (2004), la población peruana en el medio rural alcanza 6,8 años de estudios, mientras que la población metropolitana de Lima llega en promedio a 9,8 años. Aunque no contamos con el dato específico para San Ramón, esta información nos da una aproximación de la condición en que se encuentra su población, que sería similar al promedio en la zona rural.

Tabla 69. Grado académico de los recursos humanos

Categorías	Nacional %	Departamental %	Municipal %
Sin nivel	11,81	12,24	12,62
Educación inicial	3,01	3,10	3,61
Primaria incompleta	21,31	22,07	22,48
Primaria completa	11,49	11,51	11,48
Secundaria incompleta	15,26	16,59	18,60
Secundaria completa	19,03	17,09	18,14
Superior no Univ. incompleta	3,01	3,34	2,72
Superior no Univ. completa	5,64	4,97	4,52
Superior Univ. Incompleta	3,39	3,36	1,96
Superior Univ. Completa	6,05	5,73	3,86
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: INEI, 2005.

*b) Grado académico de los recursos humanos de la municipalidad.* Según la información proporcionada por el departamento de personal de la municipalidad de San Ramón, el municipio cuenta con 90 empleados, significando que tiene 3,18 empleados

por cada 1000 habitantes. Del total de empleados, 60 (67,37%) son hombres y 30 (33,33%) son mujeres, es decir, un 100% más de hombres. De los 90 empleados que laboran en la municipalidad se nos proporcionó información sobre el grado de escolaridad de 89 empleados: 14 (15,73%) no terminaron su instrucción primaria; 12 (13,48%) tiene primaria completa; 3 (3,37%) tiene secundaria incompleta; 23 (25,84) tiene secundaria completa; y 14 (15,73%) terminó el grado de licenciatura. El promedio de escolaridad del personal del ayuntamiento es de 10,53 años de estudios.

### **3.3. Disfrute de un nivel de vida decente**

En esta categoría analizamos varios factores que tienen influencia directa en el nivel de vida: la seguridad económica, el acceso a un empleo seguro y un salario justo, así como el acceso a vivienda y a servicios públicos.

*a) Seguridad económica.* De acuerdo al PNUD (2005b), el ingreso promedio mensual per cápita en el municipio de San Ramón es de S/. 280,4 (USD 86,79) o S/. 3.364,8 anual (USD 1.041,48). Esta cantidad equivale a 2,85 dólares diarios. Según la población entrevistada, esta cantidad no es suficiente para cubrir las necesidades básicas de las familias, tales como alimentación, salud, educación, vivienda, etc. Por consiguiente, la situación económica es una de las más importantes limitaciones para el acceso y la ampliación de las oportunidades de los habitantes de San Ramón.

Aunque no tenemos información específica de San Ramón sobre la distribución total de la población económicamente activa (PEA), si consideramos la información disponible del departamento de Junín, ésta puede reflejar la situación de este municipio. En la Tabla 70, encontramos que los sectores primario y secundario suman un 86,6% de la PEA. Cabe destacar que en San Ramón el sector primario está compuesto principalmente por pequeños productores y especialmente por población rural (33% del municipio) que vive de una agricultura de subsistencia. En el sector secundario, la principal fuente de trabajo es la minería de extracción de zinc, y aunque dicha industria no se encuentra dentro del territorio de San Ramón, por su cercanía, la mayoría los empleados de esta industria viven en él. En el caso del sector terciario, la PEA se concentra principalmente en la zona urbana de San Ramón, en donde se registran 344 establecimientos comerciales que generan un total de 571 empleos permanentes.

Tabla 70. Distribución de la PEA en Junín

Sector	Porcentaje
Primario (agricultura, ganadería, forestería, caza y pesca)	40,1
Secundario (industria minera, manufacturera, construcción y electricidad).	13,4
Terciario (comercio, turismo y servicios)	46,5
Total	100,0

Fuente : INEI, 2003. - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

*b) Acceso a vivienda y servicios públicos.* En San Ramón, el 79,3% de las familias habita en viviendas propias; el 20,26% en viviendas alquiladas; y sólo el 0,44% en viviendas con otro tipo de tenencia (INEI, 2005). Cuando analizamos las condiciones de las viviendas, observamos que más del 40% son precarias ya que están construidas con materiales de baja calidad, tal como puede observarse en la Tabla 71.

Tabla 71. Materiales de construcción que utilizan las viviendas en el nivel nacional, regional y municipal.

	Piso	Nacional	Regional	Municipal
Cemento		39,37	34,30	60,98
Tierra		41,53	48,83	33,50
Losetas, terrazos o similares		6,63	1,88	2,77
Madera (entablados)		3,98	11,26	1,70
Parquet o madera pulida		5,32	2,19	0,58
Láminas asfálticas, vinílicos o similares y otros		3,16	1,53	0,47
Total		100	100	100
	Techo			
Concreto armado		34,89	23,96	33,94
Madera		1,87	,58	,82
Tejas		11,18	34,79	,39
Planchas de calamina, fibra de cemento o similares		34,74	33,85	63,30
Materiales locales (caña, barro, paja, palmera, etc.)		17,33	6,81	1,54
Total		100	100	100
	Paredes			
Ladrillo o bloque de cemento		45,89	34,84	71,01
Piedra o sillar con cal o cemento		0,78	0,20	1,10
Adobe o tapia		37,00	50,55	5,16
Materiales locales (quincha, piedra con barro, madera, etc.)		16,33	14,41	22,73
Total		100	100	100

Fuente: INEI, 2005.

Respecto al servicio de agua potable, de acuerdo a los datos estadísticos de INEI (2005), en San Ramón apenas el 49,21% de las viviendas dispone de agua en su interior; en el nivel departamental, el 65,69%; y en el nacional, el 67,41%. Esto significa que en San Ramón la disponibilidad de agua potable al interior de las viviendas es muy deficiente, ya que es muy baja en comparación con el nivel departamental y nacional. Las viviendas que no disponen de agua potable se surten de otras fuentes, tales como pozos, pilón de uso público, camión-cisterna, río, acequia, manantial o similar.

La situación en San Ramón en disponibilidad de electricidad es la siguiente: el 77,96% de las viviendas cuenta con este servicio; en el nivel regional, el 76,11%; y en el nivel nacional, el 72,19%. Las familias que no disponen de electricidad utilizan otras fuentes para alumbrarse como keroseno (mechero/lamparín), petróleo/gas morado (lámpara), vela o generador.

Los datos anteriores nos proporcionan una idea general de las condiciones de vida de las familias del municipio de San Ramón. Resumiendo, la mayor parte la población no tiene un trabajo seguro y permanente, los ingresos económicos son bajos y, por consiguiente, no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de la familia. Más del 40% de las familias vive en hogares precarios; el 50,8% carece de agua potable y más del 20% no cuenta con energía eléctrica.

### **3.4. Libertad política**

Como apuntamos en la introducción, la libertad política está determinada por el ejercicio de la libre expresión, la participación, así como votar y ser votado en elecciones a cargos públicos. Considerando la naturaleza de esta categoría, la información que presentamos es principalmente de tipo cualitativo, aunque en algunos casos fue posible establecer estimaciones en porcentajes de las opiniones de los entrevistados. Como señalamos en los estudios de Motul y Lavalle, aunque las tres<sup>26</sup> primeras categorías del desarrollo humano son las que se utilizan para establecer el Índice de Desarrollo Humano (IDH), nuestro estudio estaría incompleto de no haber

---

<sup>26</sup> Esperanza de vida, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente.

recogido las percepciones, apreciaciones, sentimientos y anhelos de los principales actores del municipio.

Sustentamos lo anterior con el argumento de que finalmente son los propios habitantes quienes evalúan el contexto en el que viven, así como la calidad de los servicios que reciben del gobierno y de otras entidades no gubernamentales. Sin este tipo de información sería difícil establecer conclusiones del estado en que se encuentra el goce de las libertades fundamentales, como la “libertad política” que está estrechamente ligada a diversos temas de interés en nuestra investigación: confianza, solidaridad, redes sociales, corrupción, participación comunitaria, empoderamiento, partidos políticos, pobreza, inseguridad alimentaria, género, acceso a los servicios públicos, entre otros.

Asimismo, las entrevistas nos permitieron comprender por qué las personas tienen determinados comportamientos frente a las acciones públicas y colectivas, muchos de los cuales están arraigados en elementos culturales ancestrales y, por consiguiente, es importante tenerlos en cuenta. Comprender la fuerza de los elementos culturales puede ser determinante para el éxito o el fracaso de los programas y proyectos que se implementen con el objetivo de incidir en el bienestar de grupos específicos o de toda la población. Los resultados los presentamos en cuatro apartados: libertad de expresión, participación comunitaria, capital social y capital social negativo; temas muy relacionados con la posibilidad de ampliar o coartar las libertades políticas.

### ***3.4.1. Libertad de expresión***

Los entrevistados manifestaron que la libertad de expresión está muy ligada al estado socioeconómico de los ciudadanos y a la situación de dependencia de programas asistenciales que operan las instituciones oficiales. También señalaron que la libertad de expresión no sólo es limitada en los grupos de más bajos recursos, sino también en aquellos ciudadanos que permanecen en una situación laboral desfavorable, por ejemplo, personas que no están contratadas de manera definitiva y su permanencia depende de las decisiones de los funcionarios institucionales de primer nivel. Esto

indica que la libertad de expresión está restringida no sólo en aquellos ciudadanos en condiciones socioeconómicas desfavorables, sino en general en las personas que piensan que manifestar inconformidades o exigir derechos les puede traer consecuencias serias en su situación laboral o puede derivar en la suspensión de algunos beneficios que recibe.

Se mencionó que la gente expresa sus inconformidades sólo de manera anónima a través de los programas radiales, lo que se debe en gran medida a que todavía quedan algunos temores de la época de 1995 al 2000, en la que se reprimió fuertemente la libertad de expresión con detenciones, torturas y asesinatos.

### ***3.4.2. Participación comunitaria***

Al igual que los dos municipios anteriores, el concepto de participación ciudadana fue estudiado desde la perspectiva de un proceso democrático en donde la gente, principalmente la marginada, deja de ser receptora pasiva para hacerse responsable de identificar sus necesidades, expresar sus prioridades y organizarse para mejorar su nivel de vida con la ayuda de sus propios recursos y de los recursos financieros, técnicos y humanos... (BID, 2000) disponibles en el municipio y en las diversas instituciones enfocadas al desarrollo de la población en general.

Desde esta perspectiva, encontramos que en San Ramón se dan dos situaciones en las que se puede enmarcar la participación comunitaria. Por una parte, un desinterés generalizado de la gente en los asuntos públicos y, por la otra, un importante esfuerzo de la municipalidad en promover la participación comunitaria a través de los presupuestos participativos.

En cuanto al desinterés de la población por participar en los asuntos públicos, los entrevistados perciben que la escasa participación comunitaria está relacionada con las siguientes condiciones:

- Existe una larga historia de engaños de parte de los gobernantes. Al recurrir a la memoria histórica, los entrevistados citan diversas promesas incumplidas

de parte de los alcaldes y políticos de otros ámbitos de gobierno; lo que ha provocado en la población un sentimiento de desesperanza e incredulidad hacia todo lo que venga del gobierno.

- Los pobres son apáticos porque han asumido que su opinión no cuenta. Señalan que la indiferencia y la apatía de la comunidad son generadas por la experiencia de que nunca se les ha tomado en cuenta y, por consiguiente, deciden no participar.
- La mayoría de las familias se encuentra en una situación económica muy difícil y no tiene tiempo para dedicar a actividades relacionadas con los asuntos del gobierno. Están más preocupados por encontrar un trabajo y por lo que van a comer cada día; aún trabajando no les alcanza y por eso sienten que no pueden perder un sólo día. Su preocupación mayor es subsistir.
- Existe un nivel de educación muy bajo, la mayoría no tiene claridad sobre los procesos participativos y tampoco se les proporcionan las herramientas ni se les capacita para la participación, lo que trae como consecuencia que no pidan rendición de cuentas a sus gobernantes.
- Existe un grado de asociatividad muy bajo. La sociedad sanramonina no está organizada; la gente no está unida; y les cuesta mucho trabajo ponerse de acuerdo.
- La gente no asiste a los talleres participativos porque la municipalidad los realiza en días y horarios inadecuados; se da muy poca difusión de estos talleres; mucha gente no está enterada de los PP, está desinformada. Se requiere que se desarrollen talleres desde los anexos y en horas y días más apropiados.
- La gente no viene y no reclama; se sienten deudores porque nadie quiere pagar sus impuestos, entonces temen que si reclaman les digan: primero cumple y después exige.

- La gente carece de cultura política en el Perú, al tiempo que no cuenta con educación cívica; por ello no se fortalecen valores como la solidaridad y la cooperación.

Respecto al rol que la municipalidad está jugando en la promoción de la participación comunitaria existen diversas percepciones. Algunos entrevistados señalaron que la municipalidad no hace nada para promover la participación comunitaria, pero otros perciben lo contrario. A continuación resumimos las diferentes expresiones al respecto:

- La municipalidad está promoviendo la participación ciudadana en la ciudad y en los anexos (comunidades), pues se han organizado sectores con el fin de que las personas participen de manera democrática; la participación ha mejorado en los últimos años. Además, la participación está aumentando porque la administración municipal es transparente, por ejemplo, en cada una de las oficinas hay un periódico mural en el que se informa sobre las actividades que se realizan. Por otra parte, la municipalidad dispone de su sitio Web con información sobre rendición de cuentas, información sobre los empujados y el salario que percibe cada uno, así como un informe de ingresos y egresos.
- En general, en el Perú se está promoviendo la participación ciudadana, pero desafortunadamente todavía está enmarcada en formulismos que siguen siendo burocráticos y confusos; se está empezando poco a poco. Prueba de ello es que la comunidad está aprendiendo con la nueva práctica de los presupuestos participativos.
- La promoción de la participación por parte del gobierno es muy reciente, antes no lo hacía porque le convenía mantener a la gente en la ignorancia; de esa forma, la comunidad no exigía ni fiscalizaba. Ahora la municipalidad lo está haciendo “porque es por ley”, pero no lo está haciendo adecuadamente.



- No ha existido voluntad política para que se promueva la participación ciudadana porque al gobierno no le conviene que el pueblo esté informado; trata de encubrir mucha información que no conviene a sus intereses. Por ejemplo, muchos alcaldes consideran que los presupuestos participativos son una “piedra en su zapato”.

Las obras que se realizan en diferentes sectores de la zona urbana de San Ramón y en las comunidades rurales son una manifestación importante de la participación comunitaria. Por ejemplo, en El Naranjal actualmente se está terminando la obra que dotará de agua potable a las familias de esa comunidad; las familias están aportando entre un 30 y un 35%<sup>27</sup> de su coste con mano de obra. Aunque es claro que este tipo de participación (la mano de obra) es una condición para que se realice la obra, las comunidades en general la aceptan porque son conscientes de la importancia que la obra representa para mejorar su calidad de vida.

Un hecho significativo para la promoción de la participación comunitaria son los presupuestos participativos. Sin embargo, en San Ramón y en general en Perú éstos constituyen una práctica reciente que por ley se ha trasladado a los gobiernos locales para ejercer parte del presupuesto que se destina a obra pública. En el pasado la responsabilidad y decisión de las inversiones recaía exclusivamente en el Concejo Técnico de la municipalidad y en muchos casos las obras se realizaban más con criterios políticos y con miras a las próximas elecciones. Con el objeto de romper lo anterior e involucrar activamente a la sociedad, en los presupuestos participativos se contempla que sean los ciudadanos quienes de acuerdo a sus necesidades generen propuestas de inversión. Sin embargo, aunque los presupuestos participativos pueden ser un excelente instrumento, es importante señalar que por el hecho de ser una práctica nueva en San Ramón, aún existe una amplia brecha entre *lo que deberían ser y lo que en la práctica son*.

Algunos de los entrevistados señalaron las principales características con las que operan actualmente los presupuestos participativos en San Ramón:

---

<sup>27</sup> Esta información fue proporcionado por un ingeniero encargado de la obra y un representante de la comunidad.

- La participación ciudadana y los presupuestos participativos se están perfilando como instrumentos que están legitimando los proyectos de la comunidad y no sólo los proyectos de pequeños grupos de poder.
- Los presupuestos participativos están siendo un excelente comienzo para que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos; con ello se está logrando una mejor integración sociedad-gobierno.
- Los presupuestos participativos están disminuyendo la corrupción al existir un sistema de rendición de cuentas de todas las partes involucradas en todas las obras que se realizan, por consiguiente, se pueden optimizar los recursos disponibles en el municipio.

Además, se subrayó que en la práctica los presupuestos participativos presentan muchos problemas y, en consecuencia, aún falta un largo camino por recorrer para mejorar y perfeccionar esta práctica. A continuación destacamos algunos de los principales problemas que se perciben.

- Aún existe una escasa convocatoria y promoción por parte de las autoridades de la municipalidad.
- Los talleres sólo se realizan en la municipalidad (en San Ramón) y no se hacen en días y horarios en los que la población pueda asistir; tampoco se organizan talleres en las comunidades rurales.
- Una gran parte de la población aún no conoce en qué consisten los presupuestos participativos.
- En general, la participación de la población aún es escasa. La gente no cree que la municipalidad tomará en cuenta sus propuestas, pues tiene la experiencia de que no se le escucha, y percibe que en gran medida asistir a los talleres es una pérdida de tiempo y económicamente no le es rentable: hay una especie de apatía y desinterés.

- Los participantes deben presentar sus ideas y proyectos, pero no están acostumbrados ni preparados para realizar esta actividad.
- Perciben que a las autoridades no les gusta que los ciudadanos les fiscalicen y se sienten incómodas cuando se les cuestiona o se les pide rendición de cuentas.

Aunque persisten los inconvenientes anteriores, la implementación de los presupuestos participativos es una práctica que está empezando a generar una dinámica distinta: gradualmente los ciudadanos se están integrando y organizando para la presentación de proyectos, al mismo tiempo que se hacen esfuerzos para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Integral Concertado 2007 – 2015.

Algunos funcionarios locales y personas de las comunidades consideran que existe una buena participación de la ciudadanía, como se demuestra en algunas obras de agua potable que se están realizando en algunas comunidades, por ejemplo, el caso de El Naranjal ya referido. Pero también es importante advertir que esta forma de participación no significa que la comunidad se haya organizado por iniciativa propia, pues es una participación condicionada a cambio de un servicio. Desde nuestro punto de vista, esta situación no es completamente negativa si consideramos que en San Ramón hay mucha demanda de servicios y son escasos los recursos que se disponen para realizar obras de infraestructura social. Por supuesto, siguen siendo escasas las iniciativas concretas que realmente promuevan una participación comunitaria más activa, consciente y sostenida en el tiempo.

Algunos entrevistados opinan que esto está lejos de que suceda en la práctica. Sin embargo, otros opinaron que se están haciendo esfuerzos importantes no sólo en el ámbito local sino también desde el gobierno nacional.

“Hasta hace pocos años no se daba la participación, pero con el gobierno de Toledo, se promulgaron las leyes de participación ciudadana, los Presupuestos Participativos y el desarrollo concertado. Ahora estamos en un proceso de transición, recién estamos aprendiendo a utilizarlas, yo creo que a la vuelta de unos 8 a 10 años, todo este aspecto estará mejor. Porque ahora la gente todavía no se involucra mucho” (ciudadano).

Finalmente, la participación comunitaria es un asunto del cual se tienen diversas opiniones, que van desde señalar aspectos muy negativos hasta otros muy positivos. Pero en general encontramos que la participación ciudadana es un problema serio en el municipio de San Ramón. Por ejemplo, existen muy pocas organizaciones de la sociedad civil que estén trabajando de manera conjunta para resolver los problemas más apremiantes de las comunidades. Por otro lado, a nivel individual predomina el sentimiento de desconfianza de los ciudadanos que sienten que no son escuchados por las autoridades, además de que perciben serios problemas de corrupción. En pocas palabras, la mayoría de los entrevistados no tiene esperanzas de que sus condiciones de vida mejoren.

### ***3.4.3. Capital social: confianza***

Como vimos en la parte conceptual, la confianza y la solidaridad son dos aspectos fundamentales que influyen de manera importante en la consolidación del capital social, razón por la que decidimos abordarlos en nuestro estudio de campo. Para organizar mejor los resultados los dividimos en cuatro partes: la primera se refiere a la confianza desde la perspectiva de los entrevistados: 1) confianza entre la gente; 2) confianza en el gobierno; 3) confianza en las instituciones; y 4) manifestaciones de solidaridad en el municipio.

*a). Confianza entre la gente.* El 84,6% de los entrevistados manifestó que en San Ramón y en general en el Perú no se puede confiar en nadie, que la confianza se ha perdido, que ya no es como antes que se podía confiar y se vivía con menor estrés, no como ahora que hay que cuidarse en todo momento: cuando se hace cualquier transacción monetaria o cualquier compromiso con otras personas. Se mencionó que incluso cuando se encarga un trabajo a alguna persona hay que estar muy listo y nunca pagar por adelantado, pues si lo haces, es muy probable que te roben. Los entrevistados narraron diversas experiencias relacionadas con situaciones adversas que hacen que la confianza se haya perdido. En la siguiente tabla mostramos algunas expresiones relacionadas con la pérdida de la confianza.

Tabla 72. Desconfianza entre los ciudadanos de San Ramón.

---

No tenemos confianza los unos a los otros porque hay gente de mal vivir. Aquí la gente les das confianza y se aprovechan de ti (ciudadano).

A veces uno confía en algunas personas, pero en los que más confías te atropellan, así se rompe la confianza y se generan los problemas (ciudadano).

Aquí vivimos desconfiados de todos, no hay confianza para nada. Nadie confía en nadie. Por ejemplo, yo trabajo en un instituto superior y los chicos no pueden dejar sus mochilas ni un solo momento porque se les pierde su calculadora, o cualquier otra cosa (funcionario municipal).

El Perú entero ha perdido confianza, incluso antes se confiaba en la palabra, se decía palabra de hombres y se hacían muchas transacciones, pero ahora hasta por 10 o 20 soles quieren hacer un recibo (funcionario municipal).

Entre peruanos no se estiman, hay egoísmo. Cuando una persona está progresando a la otra no le gusta. Por eso decimos que el enemigo de un peruano es otro peruano (ciudadano).

Aquí la gente no confía en la gente, pero no se puede confiar porque te roban, y eso es por la pobreza, porque no hay trabajo (ciudadano).

Acá no se confía en los demás, cada quien trata de salir solo y no hay solidaridad, pero esta es una cuestión del sistema no de las personas. Se promueve la ilegalidad, la inmoralidad, el pandillerismo, etc. (ciudadano).

Toda la gente desconfía de todos, la desconfianza es grandísima. Acá entre los mismos amigos se desconfía (funcionario municipal).

Hay falta de confianza, por la secuela de la presencia del terrorismo. En el año 80 era un lugar tranquilo, pero desde el 85 a la fecha se ha generado un vacío de confianza y mayor inseguridad (ciudadano).

---

*b) Confianza en el gobierno.* El 97% de los entrevistados expresó que no confía en el gobierno. Cabe señalar que cuando usamos el término gobierno, nos estamos refiriendo a los distintos ámbitos: local, regional y nacional. Sin embargo, cuando preguntamos si existía alguna diferencia en la confianza hacia los distintos ámbitos de gobierno, el 36,23% sostuvo que no confía en ninguno porque percibe que todos son iguales; el 63,77% indicó que sí existen diferencias, y de éstos, el 49,28% expresó que confía más en el distrital; el 7,24% confía más en el regional; el 4,35% más en el nacional; y el 2,9% confía más en el gobierno provincial. Es importante señalar que en estas respuestas no se incluyó la opinión de los funcionarios municipales para evitar sesgos.

De la anterior información podemos observar que existe una enorme desconfianza en el gobierno. Esta situación está fuertemente relacionada con las experiencias de la población respecto a promesas que han hecho los candidatos para llegar al poder y luego no las cumplen. Existe la percepción generalizada de que los políticos son corruptos, y por lo tanto es una de las principales razones por las que se ha perdido la confianza. En la Tabla 73, podemos observar algunas de las expresiones relacionadas con la desconfianza hacia el gobierno.

Tabla 73. Desconfianza de la población hacia el gobierno

---

Existe una total desconfianza, el hecho de que haya más de un millón de votos en blanco es una prueba<sup>28</sup>. Con ello la población está diciendo: no nos interesa. Yo en estas elecciones voté todo en blanco porque no creo en nadie (ciudadano).

Aquí en el Perú ya no confiamos en nuestros gobernantes porque siempre nos han engañado, prometen, pero una vez que tienen el voto no llegan a cumplir. Ya pasaron seis años de que prometieron hacer esta pista [pavimentación de una calle] y no se ha hecho (ciudadano).

No hay confianza en los políticos, porque, por ejemplo, un congresista promete que va a hacer obras, y no las hace porque para empezar su función no es ésta, sino la de crear proyectos de ley, trabajar en la legislación. Desde ahí está mintiendo (funcionario municipal).

Ya no confiamos en el gobierno. En su campaña para presidente, Toledo prometió que iba a exportar el café que producimos aquí y dijo que si era necesario lo llevaría en el avión presidencial, ya está terminando su periodo y nunca regresó a San Ramón (ciudadano).

---

Cabe destacar que cuando los entrevistados distinguieron el ámbito de gobierno en el que confían más, fue bastante significativo el resultado a favor del gobierno municipal. Los principales factores que están influenciando en una mayor confianza en el gobierno municipal (distrital) de San Ramón, son los siguientes:

- Los entrevistados identificaron al Alcalde como una persona honesta, que siempre ha vivido en San Ramón dedicado a su empresa, y ahora como Alcalde está llevando a cabo una administración transparente. Por ejemplo, en cada oficina de la municipalidad los ciudadanos pueden encontrar un periódico mural

de las distintas actividades que realizan, así como el ejercicio del presupuesto, avisos e informes.

- Cada año el Alcalde de San Ramón presenta en el salón de actos de la municipalidad su rendición de cuentas en sesión pública, donde además los ciudadanos reciben por escrito un informe de los ingresos y egresos de los recursos financieros. Además, los ciudadanos asistentes tienen la posibilidad de preguntar, aclarar o criticar los contenidos del informe de rendición de cuentas, al tiempo que el Alcalde o los funcionarios responsables reciben los comentarios del asunto que se aborde.
- La municipalidad cuenta con una página Web ([www.munisanramon.gob.pe](http://www.munisanramon.gob.pe)) donde los ciudadanos pueden encontrar el salario que percibe cada uno de los trabajadores de la municipalidad, incluido el alcalde, así como los detalles de costes de cada una de las obras realizadas en el municipio de acuerdo a lo programado en los presupuestos participativos.
- La mayoría de los entrevistados percibe a la municipalidad como ordenada y disciplinada en sus gastos, paga a tiempo el salario de sus empleados, no tiene deudas y se ajusta a las leyes vigentes.
- La municipalidad de San Ramón cuenta con el Plan de Desarrollo Integral Concertado 2005-2015, que describe claramente cuáles son los principales proyectos del gobierno municipal.
- La municipalidad se está preocupando por la capacitación de su personal. Por ello desarrolló, en coordinación con el Instituto Infoperú, el diplomado en gestión y gerencia municipal.

Aunque en general se percibe que la administración actual está haciendo un buen uso de los recursos disponibles, hubo quienes señalaron algunas deficiencias:

---

<sup>28</sup> Esta expresión hace referencia a las elecciones presidenciales realizadas en primera vuelta en abril de 2006.

- El Alcalde no tiene capacidad de gestión de recursos extrapresupuestarios, debido a que su administración se ha basado exclusivamente en la ejecución de los recursos que oficialmente llegan a la municipalidad a través del FONCOMUN y de otras participaciones de la Nación.
- No tiene experiencia ni trascendencia política, razón por la que mantiene pocas relaciones con los ámbitos superiores del gobierno provincial, regional y nacional.
- La zona rural ha recibido escasa o nula atención de parte de la municipalidad. Así, la agricultura, que representa el principal sustento de toda la zona rural, está totalmente abandonada debido a que no existe ninguna asistencia técnica, ni crédito, ni apoyo para la comercialización.
- Algunos entrevistados perciben que existe un exceso de empleados contratados por la municipalidad.

c) *Confianza en las instituciones.* El 24,64% de los entrevistados expresó que no confía en ninguna institución, mientras que el 75,36% manifestó que sí confía en las instituciones. De este último porcentaje, el 46,38% confía más en la Iglesia; el 20,29% más en las ONG; y el 8,7% más en las instituciones del gobierno.

La principal razón por la que las personas expresaron no confiar en ninguna institución está en la percepción de que, ante la necesidad de arreglar cualquier asunto o hacer cualquier trámite en las instituciones, con frecuencia tienen que dar coima (soborno o cohecho) y de esa manera consiguen una atención rápida. De lo contrario, todo se demora. Agregaron que esta situación sucede en sectores como los de la salud, la educación, la agricultura, el turismo, etc., pero recalcaron que se agudiza en las instituciones que imparten justicia, y, especialmente, en la policía nacional. Cabe señalar que, después de las instituciones oficiales, las ONG les siguen en bajo nivel de confianza, pues señalan que algunos representantes de ONG utilizan fondos internacionales para beneficio personal. Ahora bien, la mayor desconfianza recae en los partidos políticos y, como ya hemos dicho, en las instituciones que imparten justicia. Por el contrario, la institución en la que los entrevistados dijeron tener un mayor nivel



de confianza fue la Iglesia, debido a que identifican que es una institución donde se manejan escasos recursos económicos y, donde con mayor facilidad pueden encontrar apoyo moral y en muchas ocasiones orientación para solucionar sus problemas.

#### **3.4.4. Capital social: solidaridad**

Entendemos que ,como consecuencia de la escasa confianza que existe en el marco del municipio, en general se manifestó que en la vida cotidiana la solidaridad no existe como un valor entre la población. Destacan que prevalece el egoísmo y sobre todo mucho individualismo, y que en parte esto sucede porque San Ramón es un municipio poblado por personas que han llegado de distintas provincias y regiones del país, lo que hace que convivan en él diversos grupos étnicos, con costumbres diferentes e incluso con una cosmovisión distinta de la vida. Recalcan que únicamente existe solidaridad en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando personas o familias pasan por situaciones de crisis a causa de accidentes, desgracias, enfermedad grave, etc.; o en desastres naturales o situaciones de emergencia, como sucede en la época de lluvias cuando hay derrumbes frecuentes y algunas comunidades quedan aisladas.

En el capítulo IV del marco teórico en el epígrafe 3.1. *Modelo hipotético para lograr el desarrollo humano local*, definimos el principio de solidaridad, y señalamos que uno de los problemas fundamentales es la concepción de la solidaridad por parte de las comunidades humanas en términos de virtud moral, de carácter personal y de sentimiento circunstancial en situaciones de emergencia. Esta es una situación que encontramos en San Ramón, pues los únicos momentos en los que aflora la solidaridad como un sentimiento que apela a la conciencia de las personas son los que corresponden a desgracias personales. En la vida cotidiana, en cambio, los sentimientos que más afloran son los relacionados con la desconfianza, las actitudes defensivas y de competencia por las escasas oportunidades para obtener un empleo, la disputa por los escasos recursos, etc. Además, los entrevistados perciben serios problemas de corrupción, la cual en gran medida retroalimenta las actitudes y sentimientos mencionados.

### **3.4.5. Capital social negativo**

Como expresamos en los estudios anteriores, el capital social negativo se refiere a los sentimientos de hostilidad, la segregación de la confianza, las redes de corrupción, el clientelismo político, el machismo y la desigualdad de género. El capital social negativo es señalado como un gran impedimento para el desarrollo y la reducción de la pobreza.

#### **3.4.5.1. Corrupción**

La mayoría de los entrevistados percibe la corrupción como un serio problema en el Perú, debido a que es un fenómeno social incrustado firmemente en la sociedad peruana que la asume tácitamente como parte de la cultura y de la vida cotidiana. Los ciudadanos practican la cultura del soborno como parte del funcionamiento normal, por ejemplo, cuando realizan trámites o gestiones en instituciones del sector oficial, privadas o civiles e incluso religiosas, pero más que nada en las instituciones políticas o en las encargadas de la impartición de justicia y la seguridad pública.

a) *Corrupción entre los ciudadanos.* Los entrevistados perciben que viven en uno de los países más corruptos de América Latina. Esta percepción es, por consiguiente, causa de la gran desconfianza que existe entre los ciudadanos y por parte de los ciudadanos hacia los distintos ámbitos de gobierno, especialmente hacia el gobierno nacional. Se destacó que, entre las principales causas de que exista la corrupción, se encuentran la falta de empleo y los altos niveles de pobreza que hacen que la gente tenga que buscar su forma de sobrevivir, robando si es necesario. En la Tabla 74, presentamos algunas de las expresiones sobre este problema:

Tabla 74. Expresiones sobre la corrupción en la vida cotidiana

---

Aquí la gente vive de manera cotidiana la corrupción; es parte de la forma de actuar de las personas. Hay mucha corrupción entre nosotros; todo es corrupción, es fregar a quien se pueda, es la forma de vida (funcionario municipal).

La corrupción se da porque aunque no quieras hacerlo, tienes que hacerlo. La coima está al orden del día, es ya una costumbre (funcionario municipal).

La corrupción aquí es parte de la cultura, la gente está formada en una cultura de corrupción, de coima, los valores se pierden día a día, es un problema nacional. El problema es que es algo normal (funcionario municipal).

La necesidad hace que en todas partes haya corrupción. Como dijo Gonzáles Prada<sup>29</sup>: “Donde se pone el dedo brota la pus”; el Perú es un país enfermo. No hay una cultura, no hay una moral... la corrupción es fuerte (ciudadano).

La corrupción se da en todos sitios, no somos honestos, eso ya está pegado a nuestra cultura, la gente ya está acostumbrada, eso ya viene de casa (ciudadano).

---

*b) Corrupción en el gobierno.* Cuando preguntamos cómo percibían la corrupción en el gobierno, el 92,4% de los entrevistados expresaron que existe corrupción en el mismo. Cuando les solicitamos que expresaran en qué ámbito de gobierno existía más corrupción, el 50,73% expresó que en todos y que en realidad no hay diferencia; el 49,27% percibe que la corrupción es más elevada en el gobierno nacional, debido a que es en este ámbito donde más recursos se manejan; le siguen gobierno regional y el provincial. Destacamos que es en el nivel distrital donde se percibe una menor corrupción.

Uno de los gobiernos que con mucha frecuencia recuerdan los entrevistados como el más corrupto del Perú es el de Alan García en el periodo de 1985 a 1990, además de expresar que su mandato fue el período más difícil que se ha vivido en el país, pues no tenían capacidad ni para obtener los artículos de primera necesidad; no había empleo, ni inversiones. También, con mucha frecuencia hacen referencia a que el mejor gobierno en la historia reciente del Perú fue el de Alberto Fujimori, porque se hicieron importantes inversiones en infraestructuras, carretera, puentes, escuelas, etc., y fue la

---

<sup>29</sup> Escritor peruano nacido en Lima (1844-1918); esta frase acuñada muestra la corrupción como un proceso histórico, que por supuesto no es un problema reciente, como es percibido por muchos de los entrevistados.

época en la que con mayor facilidad podían satisfacer sus necesidades básicas, especialmente las de alimentación.

Se refieren también reiteradamente al gobierno de Toledo, en el que pusieron una especial esperanza por ser uno de ellos, uno que es cholo, que surgió del pueblo, que conoció la pobreza. Sin embargo, nuevamente fueron defraudados, pues finalmente Toledo se unió a los ricos, a la élite y dejó postergadas las demandas de los pobres.

Tabla 75. Percepciones sobre la corrupción en el gobierno

---

“Hay demasiada corrupción, en otros países hay, pero no como acá en el Perú. Aquí los políticos entran con fin de lucrar y se olvidan de las poblaciones rurales” (ciudadano)

“En todos los niveles de gobierno hay corrupción... es una mafia organizada” (ciudadano)

“La corrupción es un mal que no tiene remedio” (ciudadano)

“A mayor nivel del gobierno mayor corrupción. Especialmente en las obras de infraestructura, y hay muchos ejemplos de mala calidad de carreteras, de escuelas, clínicas, etc. ” (funcionario municipal)

“La coima está a la orden del día, en todos lados, con los policías, y en las instituciones con los empleados que ganan poco y por eso reciben coima” (ciudadano)

“La corrupción está por todos lados, ya no hay hombres honestos. Una vez que ven el dinero se corrompen, hasta los profesores reciben coima para pasar de año a los alumnos. Con lo que el gobierno les paga a los empleados, cómo va ha haber gente honesta” (ciudadano)

“La corrupción está en todos los niveles. El poder político tiene que ver mucho con la corrupción. Es una lacra social ” (ciudadano)

“Para evitar la corrupción necesitamos un golpe de Estado para arreglar las cosas; necesitaríamos otro Velasco Alvarado. En esa época hubo plata y el agro mejoró” (ciudadano)

---

c) *Corrupción en las instituciones.* Las instituciones en las que se percibe una mayor corrupción son las mismas que generan una mayor desconfianza. Entre éstas se encuentran las instituciones políticas, así como los partidos políticos, las encargadas de la impartición de justicia, como el Ministerio de Justicia, así como la Policía Nacional.

Se percibe que en el Perú la impartición de justicia es totalmente desigual, pues las penas se aplican principalmente a las personas que no disponen de recursos económicos para sobornar a los jueces, magistrados o policías. Al mismo tiempo, muchos delitos quedan impunes cuando los culpables tienen para pagar a quienes imparten justicia. Se planteó reiteradamente que en todo el Perú el sistema de impartición de justicia está viciado por la corrupción; es un sistema en donde los jueces, magistrados y policías actúan siempre a favor de quienes les otorgan sobornos.

Respecto a los partidos políticos, existe la percepción generalizada de ser las instituciones más corruptas. Los entrevistados se refirieron especialmente a los partidos políticos tradicionales, que en los últimos 15 años cayeron en un total descrédito y acabaron muy debilitados. Esta situación dio paso a que surgieran nuevas agrupaciones políticas, cuyas candidaturas independientes —al margen de los partidos tradicionales— fueron percibidas como la mejor alternativa política, la cual generó en los peruanos una nueva esperanza de que sus condiciones de vida mejorarían. Por esta razón, las elecciones presidenciales de 1990, 1995 y 2000 fueron ganadas por candidatos independientes, dejando fuera a los partidos políticos tradicionales.

Sin embargo, a 15 años de que los partidos tradicionales dejaran de ser los protagonistas principales de la política y el país haya sido gobernado por candidatos independientes (10 años de Fujimori y 5 años de Toledo), los entrevistados perciben que la corrupción persiste, que nuevamente han sido engañados y una vez más sus aspiraciones por alcanzar un mejor nivel de vida han sido frustradas. Agregaron que la situación de pobreza en el municipio no ha cambiado, más bien ha empeorado, pues actualmente los campesinos están prácticamente abandonados por parte del gobierno: no reciben asistencia técnica, no hay programas de apoyo al campo, no tienen acceso al crédito, ni apoyo para la comercialización de sus productos.

En el momento de realizar este estudio se llevó a cabo la primera vuelta de las elecciones presidenciales, resultando ganador nuevamente un candidato, Ollanta Humala, que había credo un nuevo partido político (Partido Nacionalista Peruano),. Pero en la segunda vuelta, el triunfo para ocupar la presidencia fue de Alan García, candidato del APRA, un partido tradicional que después de 15 años de debilitamiento

nuevamente recuperó el poder. Claro está que lo más insólito y paradójico es que el APRA haya ganado con Alan García, a quien los entrevistados recuerdan como el más siniestro de la historia reciente del Perú. En la Tabla 76, mostramos algunas de las expresiones sobre los partidos políticos.

Tabla 76. Percepción de los entrevistados sobre la corrupción y los partidos políticos

---

“Los partidos no tienen una visión de hacer las cosas bien, les interesa rodearse de personas incondicionales y no tanto de personas con nivel técnico para hacer las cosas bien; por ello las instituciones están llenas de personas incompetentes” (funcionario municipal)

“Acá en el Perú siempre existieron los partidos tradicionales, era un comercio sin competencia, los partidos eran así, sólo llegaban a las ciudades pero nunca llegaban al agricultor, a la punta del cerro de la sierra, al que criaba llamas o sembraba su oca. Por eso nacen los partidos independientes con Fujimori, que empieza a llegar a toda esa gente donde nunca llegaban los partidos tradicionales, y por eso gana” (ciudadano)

“Los partidos políticos están en el peldaño más alto de la corrupción..., toda la gente que está en los partidos políticos es así. Yo los situo en un nivel altísimo de corrupción, porque desde que invierten quieren ser candidatos” (funcionario municipal).

“Los partidos políticos prometen mucho, incluso llegan al exceso. Por ejemplo, los candidatos al congreso muchas veces en sus campañas están ofreciendo obras, cosa que no van a cumplir, lo que preocupa es que el pueblo les cree, porque en general el pueblo es ignorante” (funcionario municipal).

“En los partidos políticos, los candidatos no entran con una vocación de servicio a la población, su intención es entrar al poder para tener lo que nunca han tenido; se pelean como los perros para ver quién llega primero a donde está el hueso para poder morder” (ciudadano)

“La gente se cansó de candidatos con doctorado, con estudios, profesionales. Y ahora vota por cualquiera. Pero tampoco los partidos independientes son la solución porque no se escogen a candidatos idóneos” (funcionario municipal).

“Los partidos, en el 90% de las zonas rurales, están integrados por carpinteros, cevicheros, chóferes, cantineros, panaderos, y esa gente cuando agarra la cabeza de un partido político, es lamentable” (ciudadano).

“En 2001 había 9 agrupaciones políticas, pero ahora en 2006 se presentaron 20 agrupaciones políticas para presidente y 22 agrupaciones políticas para el congreso del Estado. Se está viendo un sentido de mercantilismo” (funcionario municipal).

---

Además de los partidos políticos tradicionales, preguntamos a los entrevistados sobre la percepción que tenían de las nuevas agrupaciones independientes<sup>30</sup>. De sus respuestas extraemos que cuando surgieron fueron vistas por muchos, como ya señalamos, como una esperanza para mejorar las condiciones de vida de los peruanos. Sin embargo, los 15 años gobernados por candidatos independientes han dejado a la población en el desencanto. Los entrevistados subrayan que con esto aprendieron que:

- También las organizaciones políticas independientes han engañado al pueblo y han resultado igual de corruptas. La corrupción continuó fuertemente enraizada y será muy difícil erradicarla.
- Tampoco las nuevas organizaciones políticas han sido la solución para resolver los problemas estructurales del país, que sigue sumido en la pobreza y con grandes desigualdades sociales y económicas.
- El surgimiento de demasiadas agrupaciones políticas (20 candidatos en la última elección presidencial en 2006) hace que la política quede muy fracturada.
- Las organizaciones políticas independientes, en su gran mayoría, tienen candidatos improvisados, sin experiencia política, sin preparación y capacidad para la gestión y el ejercicio eficiente de un cargo público. Se señaló como un serio problema, pues los políticos tienen muy bajo nivel educativo; ponen como ejemplo que muchos de los congresistas no cuentan con estudios profesionales.
- Los candidatos independientes tienen mayores dificultades para la gestión pública, en el sentido de que les es más difícil obtener apoyos extrapresupuestarios por pertenecer a partidos diferentes al de la región o al de la nación. Sobre este asunto un entrevistado indicó lo siguiente:

“Esto queda demostrado en los proyectos que presenta San Ramón, pues sólo se aprueban muy, pero muy pocos. Como no somos de la agrupación política “Perú

---

<sup>30</sup> La Ley Orgánica de Elecciones (Ley No. 26859) se refiere a los Partidos Políticos, las Agrupaciones Independientes y las Alianzas, como tres tipos de organizaciones que pueden inscribirse para participar en elecciones locales, regionales y nacionales. Las Alianzas pueden estar constituidas por los Partidos Políticos y/o por las Agrupaciones Independientes.

posible”, no nos apoyan. Así que estamos rezagados. Si fuéramos del partido del gobierno regional la situación sería diferente” (funcionario municipal).

Finalmente, resumimos la percepción de los entrevistados respecto a los políticos:

- Luchan principalmente por el poder para aprovechar su posición y obtener beneficios personales, pues saben que percibirán un alto salario y además tendrán la oportunidad de sustraer recursos del erario público durante su gestión.
- Prometen al pueblo la implementación de muchos programas y proyectos para dar solución a diversos problemas, aunque de antemano estén conscientes de que no podrán cumplir con dichas promesas. Son mentirosos y hacen todo para ganar el voto.
- Adquieren demasiados compromisos en su campaña en cuanto a otorgar puestos que después no les permiten gobernar adecuadamente; esto sucede en todos los niveles de gobierno.
- Con frecuencia están aliados con quienes tienen el poder político y económico a fin de seguir escalando posiciones políticas.
- Generalmente no tienen vocación de servicio, no se preocupan por luchar y defender los derechos de los ciudadanos que dieron su voto.

*d) Efectos de la corrupción en la sociedad.* Como hemos podido observar, la corrupción es percibida como un serio problema en el país, el cual genera diversos efectos en la sociedad en su conjunto. De éstos, resumimos algunos de los señalados por los entrevistados:

1) Afecta al desarrollo del país y agudiza la pobreza. En San Ramón, por ejemplo, las actividades agropecuarias, que dan sustento aproximadamente al 50% de su población, están prácticamente abandonadas: no hay inversiones en ellas, ni apoyo de las instituciones del sector público, ni del gobierno en sus ámbitos distrital, provincial, regional o nacional. Varios entrevistados manifestaron que esa situación en gran medida



es un efecto de la corrupción, pues se generan políticas que benefician a los más ricos y se deja de invertir en apoyo de las clases más necesitadas. La falta de inversiones suficientes en el sector agropecuario genera una mayor desocupación y migración de los jóvenes hacia otras regiones del país.

Además, la corrupción distorsiona el desarrollo del país, del pueblo y de toda la economía, debido a que disminuyen las inversiones sociales en infraestructuras viarias, sistemas de comunicación, clínicas, hospitales, escuelas, etc. Se dejan de hacer obras que pueden beneficiar a un mayor número de pobladores. Por otro lado, en la escasa infraestructura que se construye con frecuencia se usan materiales de mala calidad y en menor cantidad de la necesaria, pues los responsables se roban una buena parte de los recursos destinados a este fin, de lo que resultan obras de pésima calidad que duran muy poco. Un ejemplo, muy comentado en San Ramón, es la construcción del puente Atenango, que costó 12 millones de soles (3.714.020 USD) y que fue arrastrado por la corriente. Esta situación ha afectado enormemente el desarrollo de San Ramón y de la región, pues en época de lluvias queda incomunicado con la ciudad de Lima, afectando a la actividad comercial, o durante los días de Semana Santa disminuye el turismo debido a la dificultad para llegar a San Ramón. En general, esta situación trae como consecuencia un deterioro de la economía de las familias del municipio.

2) Genera ineficiencia en la aplicación de las políticas públicas. Las grandes oportunidades de los funcionarios para extraer los recursos del erario y llenar sus arcas personales traen como resultado que dejen de hacer inversiones sociales. Por otra parte, las instituciones públicas y los diferentes ámbitos del gobierno con frecuencia tienen personal incompetente y profesionales que ocupan puestos que no ganaron por méritos propios, sino por recomendaciones. Esta situación genera serios problemas de ineficiencia, burocracia e irresponsabilidad en la aplicación de las políticas.

3) Disminuye las oportunidades de los ciudadanos. Al no haber inversiones suficientes en educación, los jóvenes no tienen oportunidades de recibir una educación de calidad, ni de continuar sus estudios una vez que terminan el nivel primario o secundario, y se ven obligados a integrarse muy tempranamente al mundo laboral para complementar los precarios ingresos de sus familias. Muchas familias tampoco tienen

acceso a un adecuado sistema de salud, razón por la cual tienen que destinar parte de sus escasos ingresos para atender las enfermedades de sus miembros.

Algunos entrevistados también expresaron que, por efectos de la corrupción, no se invierte en actividades de promoción y difusión de la cultura, por ejemplo, en la creación de una buena biblioteca, o de un centro cultural donde los ciudadanos tengan oportunidad de aprender música y otras artes que complementen su formación. Estas condiciones disminuyen las oportunidades para el desarrollo de los ciudadanos.

4) Deteriora la confianza, genera apatía y pérdida de valores. Este efecto se percibe claramente cuando abordamos el tema de la confianza, además de que fue uno de los efectos de la corrupción más comentados por los entrevistados. Este es un serio problema en la sociedad, pues los ciudadanos no dejan de confiar únicamente en el gobierno y en las instituciones, sino también entre los mismos ciudadanos se genera un clima de desconfianza. La corrupción pasa a ser parte de la cultura y de la vida cotidiana, considerándose como algo normal; y con esta idea crecen las nuevas generaciones. La convivencia social se torna más difícil ya que se acompaña de la pérdida de valores, tales como la honradez, la ética, la moral, la solidaridad, la lealtad y el apoyo mutuo. A su vez, se frenan las posibilidades de generar redes sociales y asociatividad para impulsar proyectos desde la base.

5) Genera injusticia e inequidad. En la medida en que los ciudadanos reciben información sobre los enormes fraudes que cometen quienes sustentan el poder político y económico, y que además muchos de esos fraudes quedan impunes, se va generando en ellos una especie de rebeldía contra tantas injusticias producto de un sistema viciado por la corrupción. Plantean que las injusticias e inequidades que se generan a través de la corrupción son muchas, pero las principales tienen que ver con una administración desigual de la justicia en la que el rigor de la ley se aplica a los que menos tienen. Además, las injusticias también se manifiestan cuando se trata de obtener un empleo, ingresar a la universidad, hacer trámites oficiales, etc., pues se da preferencia a las personas recomendadas o que poseen recursos económicos para extorsionar a los funcionarios.

6) Genera rebeldía. En opinión de algunos entrevistados, la corrupción es un fenómeno que genera rebeldía y subversión social, ya que ha llevado a posiciones radicales a algunos ciudadanos, que en el pasado han llegado incluso a levantamientos sangrientos. Además, la corrupción, tanto en el ámbito social, como político y económico, da pie al fortalecimiento de otros fenómenos que generan serios daños a la sociedad, como la abundancia de centros de vicio, prostitución y narcotráfico.

7) Genera problemas psicológicos. Uno de los efectos que genera en la población son los sentimientos de escaso valor personal, baja autoestima, impotencia de no poder hacer nada debido a la propia situación, los cuales derivan en un estado de apatía que finalmente se transforma en una cultura del individualismo en la que son escasas las manifestaciones de participación ciudadana, asociatividad o solidaridad. Se instala, entonces, una especie de doctrina o pensamiento de sálvese quien pueda.

#### **3.4.5.2. Clientelismo político**

Los entrevistados manifestaron que es una práctica común de los gobiernos locales y en general de quienes manejan el poder político. Perciben que los programas sociales están fuertemente ligados al control del voto de los sectores más pobres de la población, que son los beneficiarios de dichos programas.

Tabla 77. Expresiones sobre el clientelismo político

---

“El clientelismo político existe mucho.. Es evidente en todo sentido (programa Vaso de leche, Prona) hay todo un aparato, toda una logística para coaccionar a la gente a que se incline hacia un partido; primero por las promesas de cada partido, a la gente se le dice “yo no voy a cerrar tu programa, se mantendrá, etc., si no votas por este partido vas a perder tus beneficios” (funcionario municipal)

“Desde el momento que un político viene con regalos, es porque sólo quiere ganar el voto y eso es un engaño; pero le interesa porque ocupará un puesto en donde ganará fabulosos sueldos” (ciudadano).

“Se ha hecho un mercantilismo con las políticas sociales. Eso se da mucho porque quienes están en el poder juegan mucho con el sentimiento de la gente y de la sociedad” (ciudadano).

“En las campañas se juega con el hambre del pueblo trayendo azúcar o cualquier otra cosa. La mentira política se ha incrementado mucho: no hay propuestas sinceras en sus políticas, lo que se busca es el voto” (funcionario municipal).

---

### 3.4.5.3. Machismo y desigualdad de género

Este fenómeno lo consideramos dentro del capital social negativo por las serias implicaciones que tiene en la sociedad. Como apuntamos en el marco teórico, las influencias que las relaciones de género pueden ejercer en los procesos de desarrollo local sostenible y en la consecución de las libertades fundamentales, son determinantes. Por ejemplo, en la mayoría de las comunidades rurales y, sobre todo, en los países menos desarrollados, los hombres ejercen el control en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos que afectan a la comunidad y sus familias, de tal manera que la participación de la mujer se limita a las actividades que en la estructura social se han conformado como propias de ellas, verbigracia, la atención y el cuidado de los niños y las diferentes actividades del hogar.

La situación que encontramos en San Ramón respecto a las relaciones de género, es una muestra clara de las desigualdades que aún existen, y que en gran medida están determinadas por una serie de factores socioculturales fuertemente arraigados en la sociedad. El 82% de los entrevistados percibe que existen importantes desigualdades en las relaciones de género, en las que el hombre se encuentra en una posición de ventaja ante la mujer. Por otro lado, el 18% de los entrevistados expresó que la situación de la mujer ha cambiado radicalmente en los últimos años en el sentido de que ahora participa en los diferentes ámbitos de la vida pública y tiene mayores oportunidades de empleo.

Quienes perciben que existe una fuerte inequidad la relacionan principalmente con el machismo, que es considerado como una manifestación cultural fuertemente arraigada en la sociedad sanramonina y en general en la sociedad peruana, en donde el hombre mantiene una actitud de superioridad frente a la mujer. En esta relación y principalmente en el seno del hogar, el hombre se impone en las decisiones, y tiene actitudes violentas y de maltrato físico y psicológico hacia la mujer. Expresaron que es la mujer contra quien el hombre descarga sus fracasos, sus frustraciones y su impotencia para satisfacer las necesidades básicas de la familia, o sus aspiraciones para alcanzar un mejor funcionamiento social y económico en su comunidad.

En estas condiciones, las mujeres tienen fuertes limitaciones para su desarrollo pues permanecen sumisas y sometidas a las decisiones de su pareja, llegando al extremo de que ellas no pueden decidir sobre su propio cuerpo en el sentido de cuántos hijos procrear. Esta condición está fuertemente ligada al problema de la inseguridad personal y la desconfianza: con frecuencia comentaron que los maridos no permiten el uso de métodos anticonceptivos por el temor de que sus esposas les engañen. También encontramos que este problema se percibe con mayor intensidad en las familias de menores recursos económicos y se agudiza en las familias que habitan en las zonas rurales, en las que además la violencia familiar, los casos de maltrato a menores y las violaciones a niñas suceden con mayor frecuencia.

Esta situación genera serios problemas en el desarrollo de los niños y las niñas, quienes crecen en un ambiente donde viven el maltrato del que son víctimas sus madres. A su vez, ellos mismos viven el maltrato, no sólo del padre, sino también de la madre, quien igualmente descarga muchas de sus frustraciones en los hijos. Por otra parte, los entrevistados manifestaron que en San Ramón existe un serio problema de desintegración y separación de familias. Muchas mujeres que quedan solas, posteriormente buscan una nueva pareja con la que conviven sus hijos, presentándose casos de violaciones a las hijas y nuevamente de maltrato. En esas condiciones de violencia familiar, los hijos crecen y se desarrollan con serias limitaciones y sin acceso a una buena educación; condición que les lleva a continuar en el círculo vicioso de pobreza y violencia.

Además, en cuanto a las instituciones obligadas legalmente a atender los casos de mujeres maltratadas, se señaló el caso de la Policía Nacional, que es percibida como muy corrupta y en la cual los ciudadanos no tienen confianza. Por ello, los ciudadanos con frecuencia no acuden a ella y muchos de los problemas de maltrato no son denunciados. En la Tabla 78, podemos observar algunas expresiones relacionadas con el machismo y la inequidad de género.

Tabla 78. Expresiones sobre machismo y desigualdad de género

---

“La violencia familiar es parte de la cultura, hay violencia psicológica y física. Las mujeres que no dejan a sus maridos no lo hacen porque tienen un nivel de autoestima muy bajo. La violencia familiar se da de los padres a los hijos, de los hijos a los padres, del padre a la madre, es un problema. Acá hay mucho maltrato, los hijos se crían con muchos problemas; lo cual les afecta bastante en su desarrollo” (ciudadano)

“No hay igualdad, hay mucho machismo, y los hombres les pegan a sus mujeres. Las mujeres no los dejan por miedo... en mi casa lo vivimos: mi papá golpeaba mucho a mi mamá hasta que finalmente dejó a mi papá. Y yo también tuve problemas porque mi esposo se fue y nos abandonó. Acá hay mamás que se callan por miedo” (ciudadano)

“La mujer no puede cuidarse con métodos anticonceptivos y muchas veces lo hace a escondidas, porque si el hombre se entera las golpea. El hombre tiene miedo que su mujer se acueste con otro. Así el hombre manda en el cuerpo de la mujer sobre cuántos hijos; la mujer viene siendo un objeto del hombre” (funcionario municipal)

“Aquí en general el hombre manda, esto es muy marcado, la mujer vive reprimida sobre todo cuando no tiene muchas opciones, porque depende económicamente del marido. ¿Adónde vas a ir? El marido te pega, te engaña y tienes que aguantarte. Imagínate cómo te sientes” (funcionario municipal)

“El machismo predomina porque todavía arrastramos una tradición de cientos de años, seguimos pensando que el hombre vale más que la mujer, pero el problema es que el machismo lo gesta la misma mujer porque las madres educan así a sus hijos. El problema radica en la educación” (funcionario municipal)

“Hay unas comunidades en donde si la mujer da a luz un varón, el papá se echa a dormir una semana, y si es una mujer sólo descansa tres días. Eso es en las comunidades asháninkas” (ciudadano)

“Acá, todavía hay lugares donde se celebra con júbilo el nacimiento de un varón, pero no el nacimiento de una niña” (funcionario municipal)

“En la zona rural la mujer sigue siendo subyugada pero, sin embargo, en el casco urbano las cosas han cambiado. En la zona rural el machismo es mucho más fuerte, la mujer vive como vivía hace 30 o 40 años” (funcionario municipal)

“Mi esposo era machista, trabajaba y él se gastaba su dinero. Se fue de la casa, me quedé con siete hijos y trabajé para salir adelante” (ciudadano)

“Yo desde niña viví la violencia porque mi padre era alcohólico y ahora con mi esposo también lo viví: se emborrachaba y me pegaba, por eso me separé, porque ya no quiero seguir viviendo esa vida. Yo trabajo y lucho para ganar para las niñas, gano para comer, me siento más libre” (ciudadano)

---

El 18% de los entrevistados, que opinaron que existe igualdad entre hombres y mujeres, se refirieron principalmente a las oportunidades que actualmente tienen las mujeres en el trabajo, en la educación y en el acceso a la política. Un hecho señalado

con frecuencia es el rol que la mujer está jugando en la política regional, debido a que de las ocho provincias del departamento de Junín, en tres hay alcaldesas. También se señaló la importancia que la mujer tiene en la toma de decisiones en su familia cuando se integra a un trabajo fuera del hogar. Se mencionó, por otro lado, que el Estado está favoreciendo a la mujer con la creación de leyes que la amparan. Sobre esto último podemos citar el importante papel que está jugando la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA) en el municipio.

La DEMUNA, que fue creada en San Ramón desde 1996 y es atendida por un abogado conciliador especializado en el tema de la familia, responde a la gran cantidad de maltratos a niños y adolescentes, tales como la trata de menores —proxenetas que hacen contacto con menores de edad y hacen tratos con otras personas para ponerlos a trabajar—, el abuso sexual, la explotación, el abandono, la irresponsabilidad de los padres, la alimentación y el régimen de visitas, entre otros.

La DEMUNA resuelve problemas de índole civil, siempre y cuando se pueda pactar con los involucrados en cada caso. Si no es posible lograr la conciliación, se hacen los trámites correspondientes para pasar el caso a la instancia judicial, pues la DEMUNA no tiene competencia en esta instancia. En la DEMUNA se trabaja de forma multidisciplinaria a través del Comité Multisectorial de Defensoría del Niño y del Adolescente (COMUDENA), en el que se reúnen los representantes de las instituciones para atender este problema social. Las instituciones con las que más se mantiene colaboración son la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Bienestar Integral Familiar (INABIT). Este último apoya con una psicóloga para los casos de maltrato psicológico.

Además de atender las demandas de la población, la DEMUNA desarrolla diversas actividades: visitas a centros nocturnos, bares y cantinas, así como a los sitios de Internet, con el objetivo de detectar si existe explotación de menores. Debido a la detección de acceso de adolescentes a páginas web con contenido pornográfico en los lugares públicos de Internet, el Concejo Técnico de la municipalidad emitió una ordenanza prohibiendo el acceso a esos contenidos en todos los lugares públicos con acceso a Internet. Entre otras actividades, a través de las Defensorías Escolares del Niño

y del Adolescente (DESNAS), el encargado de la DEMUNA orienta a los alumnos de las instituciones de Educación Básica Regular para que conozcan sus derechos y deberes, a fin de que exista una mejor convivencia y se genere una disciplina escolar democrática. La DEMUNA promueve también el programa Municipio Escolar, que tiene como objetivo reforzar los contenidos curriculares, y contribuir a la formación integral desarrollando valores, como los relativos a la ciudadanía y la democracia.

“A través del Municipio Escolar les enseñamos a los niños cuáles son las funciones de un alcalde y de los regidores, y cómo se hacen gestiones municipales; y tiene como objetivo el formar futuros ciudadanos y alcaldes. Algunos alumnos tienen el rango de alcaldes y son invitados a algunas ceremonias especiales de la ciudad” (funcionario municipal).

Finalmente, otra de las actividades que desarrolla la DEMUNA es la “escuela de padres”, en donde se abordan temas como el abuso sexual, la violencia familiar, los derechos de los niños. Además, se insiste en la necesidad de que la educación sea tripartita, es decir, que la responsabilidad recaiga en el alumno, en la escuela y en la familia. La DEMUNA es una institución bien conocida por los ciudadanos de la municipalidad, donde acuden sobre todo familias de escaso poder adquisitivo y principalmente de la zona rural. En promedio atiende 2.000 casos por año; esta gran cantidad de demandas confirma la percepción de los entrevistados sobre los problemas descritos en el seno de las familias de este municipio.

Como resumen, es importante señalar que los problemas de las relaciones de la mujer con su pareja y sus hijos, son problemas con hondas raíces históricas. En su descripción de las condiciones que observó en las familias de San Ramón y la Merced, Ortiz (1969: 833-855) destaca que la familia vive sumergida en una profunda crisis en la que predominan las siguientes condiciones: pobreza, insalubridad, desnutrición, viviendas precarias, hacinamiento, promiscuidad, vicios, escasa cultura, desmoralización y en general pérdida de valores humanos. El autor agrega que existe una notoria desigualdad social que es contraria al principio de justicia social.

En particular, la violencia familiar en el Perú constituye un serio problema. Por ejemplo, la ENDES (2004-2005) señala que a nivel nacional, del total de mujeres que



fueron maltratadas, sólo el 21% acudió a instituciones como la Defensoría del Pueblo, establecimientos de salud, DEMUNA, MIMDES, juzgado, fiscalía o comisaría. El 79%, por tanto, no acudió a buscar ayuda a ninguna institución. Estos datos muestran la difícil situación que aún viven las mujeres respecto a la violencia de la que son víctimas, y cuya mayoría de casos queda sin resolverse.

Por otro lado, el INEI (2006:15) señala que el reconocimiento de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar y en las relaciones de pareja como un grave problema social y de violación a los derechos humanos es reciente en el Perú, pese a la legislación que existe sobre las relaciones de pareja desde hace 100 años por lo menos. Tradicionalmente, la violencia conyugal ha sido justificada y concebida por el conjunto de las instituciones sociales como un problema de estricta competencia familiar. No es hasta la década de los ochenta cuando se incorpora la violencia contra la mujer en la agenda de las políticas sociales en el país, y deja por lo tanto de ser un tema del ámbito privado para comenzar a ser reconocido como responsabilidad del Estado. El reconocimiento de la violencia contra la mujer como un problema de salud pública y mental se vino a reforzar con la Ley Nacional de Salud de 1997, que favoreció la visibilidad de este fenómeno. Sin embargo, es claro que aún existe una amplia brecha entre el discurso y lo que ocurre en la práctica.

### **3.5. Respeto a sí mismo**

Como señalamos en el esquema conceptual del capítulo I, sección 4.4. Procesamiento, análisis e interpretación de la información, el respeto a sí mismo es la quinta categoría del desarrollo humano que tomamos de la definición del PNUD. Adam Smith se refirió a este concepto como “la capacidad de interactuar con otros sin sentirse avergonzado de aparecer en público”. Además, esta categoría cobra significación si recurrimos al modelo conceptual de Seguridad Familiar del Sistema de Sustento (abordado en el capítulo III, sección 4), que destaca la importancia de disponer de tiempo para “participar en la comunidad y para la integración social”.

### ***3.5.1. Identidad y cultura***

El respeto a sí mismo, considerado en nuestro estudio como una categoría importante para alcanzar el desarrollo humano, está fuertemente ligado a la percepción y el sentimiento que los ciudadanos tengan interiorizado respecto a su propia persona, así como al sentido de pertenencia a un determinado grupo social, a la aceptación y respeto de los valores de la cultura en la que se encuentran inmersos, y al grado de pertenencia a una determinada zona geográfica o, de forma más general, a su propia nacionalidad.

Entendemos que la identidad cultural se conforma a través del tiempo y, por tanto, es un proceso histórico en el cual se generan relaciones y vínculos de intereses de grupos y actores sociales de un determinado territorio. De esta forma se construyen lazos de unión que, como señalan Vázquez (2000:14) y Ocampo (2003:28), generan un sentido de pertenencia, identificación y solidaridad.

A continuación, describimos las percepciones de los entrevistados de San Ramón sobre la idea que tienen de sí mismos. Estas percepciones conforman su conciencia de identidad, así como la relación de ésta con el respeto que guardan de sí mismos, en un proceso en el que al valorarse a sí mismos conforman su autoestima y, con ello, la capacidad para actuar o participar activamente en los asuntos de su comunidad. Encontramos percepciones distintas de la identidad que los ciudadanos han interiorizado como parte de lo que se sienten y lo que son, pero generalizando, por un lado están aquellas percepciones que valoran positivamente al peruano y, por el otro, las que lo estigmatizan y lo colocan en una posición bastante negativa.

A continuación describimos los aspectos positivos que fueron mencionados por los entrevistados como parte de la identidad del peruano:

- Se siente orgulloso de su país porque que quiere mucho a su patria. También está orgulloso de su origen, su historia, su cultura y su etnia. El peruano está orgulloso de ser cholo<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> El término cholo es aplicado a una persona descendiente de la mezcla de español con indígena; es una de las variantes del mestizaje históricamente conocido (fenotipo con mayor predominio amerindio). En Perú es interpretado como despectivo, como insulto, pero también es usado con cariño. La connotación de esta palabra en el Perú depende mucho del tono y del contexto en que se utilice.

- Es respetuoso de los valores de sus antepasados, los incas, y por ello conserva sus credos, religión, costumbres y tradiciones. También se enorgullece de su paisaje histórico, de su geografía, su clima y de la belleza de sus recursos naturales.
- Tiene una identidad muy diversa debido a la gran riqueza de grupos étnicos, lenguajes, regiones y climas. Tiene una muy rica cultura folclórica y culinaria.
- Se identifica por los rasgos físicos: tez morena, ojos rasgados.
- Es honrado, sociable, hospitalario, creativo, ingenioso, hábil, con espíritu servicial, luchador, trabajador, solidario, caritativo y alegre.

Los aspectos negativos del peruano mencionados los resumimos de la siguiente forma:

- No siente orgullo de ser peruano, incluso no sabe ni cantar su himno nacional. No siente aprecio y reniega del atraso de su país, especialmente porque se encuentra en una situación difícil para salir adelante y por las escasas oportunidades que tienen los jóvenes. Está decepcionado porque para progresar tiene que salir de su país.
- No valora la cultura inca ni la grandeza de sus ancestros, porque en general no conoce su historia. Trata de esconder su identidad y se avergüenza de sus raíces. Un ejemplo, son las personas que al llegar a vivir a Lima procedentes de otra región no dicen: “Soy de la Selva”, sino “Soy limeño”; esconden su identidad porque se sienten discriminados por los limeños.
- Resalta su ascendencia extranjera —española, alemana, francesa, italiana—, porque en general existe la idea de que el hecho de ser “gringo” —término que utilizan para referirse a una persona blanca— le da mayor valor a la persona. El mismo peruano es racista pues valora más al extranjero, a la gente de tez blanca y ojos claros y desprecia a su gente; por ejemplo, para los nativos de tez morena se usa el término despectivo “cholo” como una persona de baja categoría. Esta idea que aún persiste en una gran parte de la población, trae como consecuencia que muchos peruanos traten de ocultar sus raíces nativas, pues sienten que éstas les otorgan menor valía.

- No ama lo nuestro, desprecia lo criollo, su música, su folclore. Ahora escucha la tecnocumbias<sup>32</sup>, o “el perreo<sup>33</sup>” y todo tipo de música que no tiene que ver nada con el Perú. En general, prefiere todo lo que viene de fuera; predomina la corriente de que vale más lo de fuera.
- Está perdiendo el sentido de la responsabilidad ciudadana; no tiene cultura cívica y de hecho ya no se enseña en las escuelas.
- Es desleal, traicionero, egoísta, agresivo, conformista y vivaz; ve cualquier oportunidad para sacarle provecho a las cosas. No es solidario dentro del Perú, pero si lo es cuando se encuentra en el extranjero con otro peruano.

Finalmente, en la Tabla 79 presentamos las siguientes percepciones de la identidad:

Tabla 79. Percepciones sobre la identidad y la cultura del peruano

---

“Al peruano se le ha bajado su autoestima. El problema de todos nosotros los peruanos, creo yo, que es el complejo de inferioridad, porque nosotros aparentamos ser mejores pero en el fondo nos sentimos inferiores a otros” (funcionario municipal)

“Aquí, en el país, hay mucho racismo. Para que tengas más oportunidades tienes que ser más blanco, el Perú es bien racista,. Yo pensé que esto se iba a desterrar en el Perú con Toledo si era presidente un cholo, uno como nosotros, pero nada pasó” (ciudadano)

“La gente esconde su origen, es una característica de todo peruano. Yo, por ejemplo, digo mi apellido en francés, aunque mis papás son cuzqueños: sacamos partido de la descendencia (sic) y escondes la otra parte” (ciudadano)

“Nuestro complejo de inferioridad nos hace creer en los de afuera; nos gusta que nuestros gobernantes sean “gringos” porque se ve como raza superior, que nuestro director técnico sea europeo o de otro país” (funcionario municipal)

“En Perú somos un país eminentemente racista, acá nos discriminamos todos, blancos con cholos; los selváticos desprecian a los serranos, los limeños se creen superiores. Esto crea clases sociales, porque los blancos no son pobres pero los cholos viven en extrema pobreza” (funcionario municipal)

---

<sup>32</sup> La tecnocumbia es un estilo de música que nació en el Perú, y ha tenido éxito debido a que la letra de sus canciones está muy identificada con los problemas y la situación actual que se vive en el país; se le canta al amor, al amigo, a la familia que emigró al extranjero con el objeto de salir de la pobreza. Algunas canciones están relacionadas con el uso de Internet, como la canción que dice "por Internet todo mi cariño te lo mandaré". El discurso utiliza lo trágico, lo triste, pero con un ritmoailable.

<sup>33</sup> Esta música se caracteriza por un estilo de baile erótico y propio de jóvenes que pertenecen a la clase social baja. En las discotecas donde se baila esta música, visten a la moda mostrando partes de su cuerpo.

Continuación de la Tabla 79.

“Los peruanos somos egoístas, ambiciosos, carecemos de valor, mezquinos, tenemos todos los defectos en realidad. Si mi vecino está creciendo, decimos: ese vecino ya robó; el peruano se subestima” (funcionario municipal)

“El peruano no es patriota, no es nacionalista, no ama a su tierra, no se identifica con su pueblo” (funcionario municipal).

“La discriminación hacia los campesinos está a la orden del día, no hay un buen trato en salud, en la policía. Por ejemplo, si va una persona maltratada, mal vestida a la cola, a esperar todo el día. Si llega uno en su buen carro, lo pasan inmediatamente” (funcionario municipal)

“Cuando vienen aquí de la sierra les da pena hablar quechua, y dejan de vestir como vestían en su zona, pero conservan sus costumbres de comida. Acá hay varios que hablan quechua, muchos que trabajan en la chacra. Pierden mucho de su identidad” (ciudadano)

“Los grupos nativos son más pendejos, son zánganos, no les gusta trabajar, son protegidos por el gobierno” (ciudadano)

Las características identitarias de los pobladores también están íntimamente relacionadas con la existencia de clases sociales. En la provincia de Chanchamayo la idea de pertenencia a una determinada clase social (alta, media o baja) está en función de determinadas características de las personas: la posición económica, la apariencia física y el nivel de educación, cultural e intelectual. En la siguiente representación de las clases sociales, citada por Salazar (2002:59,60), se aprecia la división de acuerdo a esas características.

Tabla 80. Las clases sociales en Chanchamayo

Clase social	Sectores
Alta (burguesía)	Monopolistas mineros. Monopolistas del café (compra y venta). Comerciantes monopolistas de distintos artículos. Empresarios monopolistas. Latifundistas (dueños de grandes extensiones de terreno).
Media (oscilante)	Medianos comerciantes y transportistas. Profesionales de distintas ramas. Parceleros (dueños de minifundios). Trabajadores independientes (carpinteros, sastres, mecánicos, etc.).
Baja (proletariado)	Obreros, jornaleros, peones. Pequeños comerciantes. Pequeños transportistas. Comunidades nativas (grupos indígenas).

Fuente: Salazar, 2002.

En general, los entrevistados perciben las diferencias de clases sociales como una condición normal y como parte de la estructura social en la que están inmersos. Predomina la expresión: “Las cosas siempre han sido así y así seguirán siendo”; expresión que encierra una actitud de resignación sobre la forma que viven y un sentimiento de que no hay posibilidades de cambiar dichas estructuras. Los más pobres manifiestan que siempre se les ha discriminado por su condición económica y étnica. Los entrevistados refirieron que los lugares o espacios donde se percibe más la división de clases sociales y la discriminación son los centros de estudio; a los colegios particulares, por ejemplo, asisten alumnos de clase social alta que van bien vestidos y llevan sus propios automóviles. Por otro lado, como una distinción de la clase social, los entrevistados mencionaron que en los eventos públicos siempre las primeras bancas son para las autoridades, después para los que están bien vestidos y las últimas para los más pobres. Manifiestan que en general la discriminación que se da en el Perú es principalmente por la situación económica y en menor medida por el linaje. Se discrimina a la gente pobre, a los que vienen de las chacras<sup>34</sup> o de las comunidades rurales, a los campesinos y a los que pertenecen a grupos étnicos que hablan alguna lengua nativa. A todos ellos se les considera personas ignorantes.

La siguiente expresión da cuenta de algunos de los aspectos comentados:

“Históricamente el pueblo peruano ha vivido sometido desde el imperio incaico y siempre ha estado bajo el mando de algún cacique. Siempre ha vivido humillado, maltratado, han sido una especie de esclavo, y cuando los españoles vienen e invaden al pueblo peruano, al esclavizarnos y humillarnos hacen que el peruano no tenga ideas propias, sino que sólo cumpla órdenes, así que hemos sido esclavos en las ideas y en el trabajo. Es así que el peruano se ha acostumbrado a que si no le dicen que trabaje, no trabaja. Eso sucede en las instituciones públicas, pero en las privadas tienen un capataz y tienen que trabajar” (funcionario municipal).

Respecto a la identidad étnica en San Ramón, afirman que ya no existen grupos nativos —término más común para referirse a grupos indígenas—, sino que hay una mezcla de diversos grupos extranjeros que se asentaron en la época de la colonia. Por su parte, los ashánincas —el grupo nativo que originalmente vivió en este territorio— fueron desplazados por los colonos en la época de la conquista. Además, los

---

<sup>34</sup> Es el terreno generalmente de pequeña extensión en el que viven las familias de la zona rural. En ese espacio las familias practican una agricultura que generalmente es de subsistencia.

entrevistados señalaron que en los últimos años San Ramón fue creciendo por la llegada de personas de diferentes regiones del Perú —Huancavelica, Huancayo, Ayacucho y otros lugares—, que forman parte de distintos grupos étnicos, como el quechua. Estas personas llegan a San Ramón con el objeto de trabajar en la cosecha de café, pero muchos de ellos se quedan a vivir y se asientan principalmente en la zona rural donde se dedican a la agricultura de subsistencia.

### **3.6. Garantía de los derechos humanos**

En teoría, es en esta categoría del desarrollo humano donde se deberían reflejar las políticas implementadas por el gobierno nacional, estatal y municipal. Si la población gozara de los derechos humanos declarados por las leyes nacionales, se podría decir inequívocamente que existe un importante grado de desarrollo que con certeza abarcaría la seguridad alimentaria. Sin embargo, cuando la población vive en condiciones de pobreza, sin acceso a los satisfactores básicos como alimentación, salud, vivienda, educación, etc., es también un signo innegable de que muchos de los derechos humanos no están siendo cumplidos por parte de los gobiernos. En los siguientes párrafos podemos observar cuáles son los derechos de los ciudadanos peruanos reconocidos en la Constitución Política del Perú<sup>35</sup>, La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. Al final de esta sección, apuntamos en qué medida esos derechos están siendo cumplidos o vulnerados.

#### ***3.6.1. Derechos constitucionales de los ciudadanos***

Aquí abordamos las garantías individuales y los derechos ciudadanos contemplados en la Constitución Política del Perú en su artículo 2, de la persona y de la sociedad. A continuación los agrupamos en derechos civiles y políticos, económicos, sociales y de solidaridad.

*Derechos civiles.* En esta categoría se establece que todos los ciudadanos peruanos tienen derecho:

---

<sup>35</sup> Los artículos que se refieren a los derechos aquí resumidos, son los siguientes: 4,5, 7,10, 11, del 13 al 18, del 22 al 31, 33, 35, 50, 53, 59, 59, 61, 70 y 88.

- A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.
- A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.
- A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público.
- A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.
- A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido.
- A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.
- A la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto.
- A la inviolabilidad del domicilio y a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional así como entrar o salir de él.
- Al secreto y a la inviolabilidad de sus comunicaciones y documentos privados.
- A reunirse pacíficamente sin armas, a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro.



*Derechos económicos.* En esta categoría se contemplan aquellos derechos que tienen como fin asegurar la situación económica de los ciudadanos y se establece que todos los peruanos tienen derecho:

- A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público.
- A trabajar libremente con sujeción a ley. Por ello, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Además, se establece que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento; dicha retribución deberá ser equitativa y suficiente que procure para el trabajador y su familia el bienestar material y espiritual.
- A la propiedad y a la herencia. Se establece que el derecho de propiedad es inviolable, razón por la que a nadie puede privarse de su propiedad ya sea de forma individual o colectiva.

*Derechos sociales.* En esta categoría se incluyen los derechos que están íntimamente relacionados con el bienestar de los ciudadanos. Establece que todos los peruanos tienen derecho:

- A recibir protección del Estado, especialmente el niño, el adolescente, la madre y el anciano en situación de abandono. Los derechos sociales también protegen a la familia y promueven el matrimonio, ya que éste es reconocido como instituto natural y fundamental de la sociedad. La persona incapacitada para velar por sí misma, a causa de una deficiencia física o mental, tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.
- A tener acceso a los programas adecuados de educación. En el sistema educativo el educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico. La educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho de educarse gratuitamente a los alumnos que

mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación. En este sentido se establece que es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Además, el Estado garantiza la erradicación del analfabetismo, la libertad de cátedra, y rechaza la intolerancia.

- A vivir en un ambiente seguro, ya que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.
- A tener libre acceso a las prestaciones de salud y pensión, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

*Derechos políticos.* Dentro de esta categoría se establece que los ciudadanos tienen derecho:

- A participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.
- A votar libremente y en secreto por los candidatos o asuntos que más convengan a sus intereses, y a ser representantes y ser votados.
- A ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, sindicatos, movimientos o alianzas, conforme a la ley. Tales organizaciones contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

*Derechos de los pueblos o de solidaridad.* En esta categoría están incluidos aquellos derechos de tipo colectivo:

- Las comunidades campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y

la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece.

- El Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas.

Finalmente, reiteramos que la ley establece que todos los ciudadanos peruanos deben gozar de todas las garantías y derechos mencionados anteriormente y, por lo tanto, las desigualdades sociales y económicas no podrían justificarse. Sin embargo, las enormes diferencias entre las poblaciones nativas, mestizas y criollas constituyen una clara violación de los derechos que constitucionalmente tiene todo ciudadano del Perú. En este sentido, encontramos que en San Ramón existen claras violaciones a los derechos de los ciudadanos, ya que una gran parte de población no tiene acceso suficiente a muchos de los derechos sociales que por ley les corresponden: salud, educación, alimentación, vivienda, agua potable, energía eléctrica, entre otros. Anteriormente presentamos las evidencias estadísticas que muestran el escaso acceso a estos servicios. Además de esas evidencias, aún se manifiesta en un sector importante de la población la incapacidad para expresarse libremente por temor a represalias. También en este sentido están limitados los derechos políticos.

#### **4. SEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR (SAF) Y POBREZA**

Como expusimos en el Capítulo 1 en el Esquema conceptual para el análisis de las capacidades y limitaciones del municipio en materia de Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y de Desarrollo Humano, estos son dos conceptos cercanos que, si bien tienen varios puntos de unión, en la práctica se han desarrollado de manera paralela. La SAF, por lo tanto, podría perfectamente incluirse en las distintas dimensiones del desarrollo humano, pero, dada la relevancia que tiene para nuestra investigación, la abordamos aquí en un apartado distinto y fuera de las seis categorías del desarrollo humano. En la SAF incluimos un análisis de: la seguridad del sistema de sustento y características de la alimentación, la pobreza e inseguridad alimentaria, la percepción sobre la pobreza en el municipio, la producción agropecuaria y las ayudas alimentarias.

#### **4.1. Seguridad del sistema de sustento y características de la alimentación**

Como ya señalamos, en San Ramón una gran proporción de la población vive de la agricultura de subsistencia, lo que hace que en algunas épocas del año sea especialmente difícil la obtención de ingresos suficientes para adquirir los satisfactores básicos. Los periodos de cosecha pueden adelantarse o retardarse dependiendo de las condiciones climatológicas. Si bien, por lo general, la mejor época para las familias que viven del campo, esto es, cuando obtienen los ingresos más altos, es entre abril y julio, en la cosecha del café. En otras épocas se cosecha la palta (aguacate) y los cítricos, pero los ingresos disminuyen considerablemente. La época más difícil es entre septiembre y marzo, y los meses más críticos son de noviembre a febrero, cuando disminuye el trabajo debido a que no hay cosechas y el pago por jornal diario es muy bajo, de 12 a 15 soles (3,73 a 4,66 dólares).

Esta situación se dificulta cuando las familias hacen las compras, pues los productos que se expenden en el mercado son muy caros para su poder adquisitivo. Por ejemplo, un kilogramo de carne de res cuesta S/. 6; de puerco S/. 7; y de pollo S/. 5.5, lo cual significa que con el 50% del salario de un día apenas compran un kilo de carne. Por lo tanto, no pueden adquirir los suficientes productos para una adecuada alimentación o para la satisfacción de otras necesidades.

Los alimentos que con mayor frecuencia forman parte de la alimentación de las familias son los siguientes: frijol, lenteja, arveja, menestra (guisado con verduras y carne), arroz, aceite, papa, yuca, fideos, frutas, verduras, maíz y huevo. En menor proporción consumen leche, queso, pescado y carne de res, cerdo o pollo. Algunas familias crían aves de corral o curíes para su propio consumo. En el caso de las familias que tienen niños menores de 6 años o madres embarazadas, reciben el apoyo del programa “Vaso de Leche”, que consiste en una dotación mensual de 5 tarros de leche evaporada de 260 ml y un paquete de harina de plátano de 900 gr. Este programa beneficia a 2.018 niños y es administrado por la municipalidad, que recibe mensualmente los fondos del gobierno nacional.

Desde hace más de 30 años, Ortiz (1969:837) ya señalaba que las familias en general vivían en condiciones bastante precarias y que la alimentación de las familias se basaba principalmente en yuca, frutas, maíz y huevo, pero que eventualmente consumían carne, pescado o leche. Apuntaba que la alimentación era insuficiente en cantidad y con muy escasa variedad de alimentos.

Ello indica que el sistema de sustento de las familias de San Ramón, especialmente de aquellas que habitan en la zona rural, ha sido y sigue siendo muy vulnerable, por lo que las familias viven en una condición de permanente inseguridad alimentaria. Dicha vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, tiene como causa inmediata el bajo salario que percibe la población y los bajos precios de los productos del campo. En el caso de muchas familias, en las épocas en que no hay trabajo en el campo las mujeres salen a prestar sus servicios en el lavado de ropa, limpieza de casas o en cualquier otro trabajo que les genere algún ingreso.

Finalmente, advertimos que las condiciones de vulnerabilidad en la que viven las familias de San Ramón se manifiestan en la prevalencia de desnutrición. Por ejemplo, el MINSA (Ministerio de Salud) señala que el 36,8% de las madres cursa su embarazo con anemia. En cuanto a la desnutrición crónica en el municipio, en 1999 era de 29,07% en la población de 6 a 9 años de edad, y para el 2005 en ese mismo rango de edad había bajado a 22,0%. Aunque según estos datos la desnutrición ha disminuido en el municipio, la situación de las familias, especialmente de la zona rural, sigue siendo muy precaria y de alta prevalencia, si la comparamos<sup>36</sup> con los datos de Sánchez, Barboza y Cosser (2005:186,188,191), quienes señalan que en la ciudad de Lima sólo el 4,9% de los niños menores de 5 años padece desnutrición crónica.

Al margen de la alimentación, generalmente las familias no cuentan con los suficientes recursos económicos para la atención de la salud y la educación. Respecto a la primera, cuando alguno de los miembros de la familia se enferma, se ven en serias

---

<sup>36</sup> Aunque la comparación no corresponde a la misma edad, consideramos que esta situación muestra claras diferencias, incluso es posible que si contáramos con información de niños menores de cinco años en San Ramón la diferencias podrían ser mayores, la razón es que en esta edad los niños son más vulnerables.

dificultades, debido a que no siempre tienen acceso a los servicios médicos o sólo cuentan con el centro de salud donde la atención es de mala calidad y donde no siempre pueden adquirir medicamentos en forma gratuita. En muchas ocasiones tienen que pagar la consulta con un médico particular. En otros casos, recurren a remedios caseros o simplemente tienen que soportar la enfermedad.

Respecto a la educación, las familias afrontan dificultades para asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela, pues aunque la educación sea gratuita, deben pagar cuotas de matrícula de entre 25 y 50 soles por cada hijo, además de pagar uniformes, útiles escolares, etc.. Esto les representa una situación verdaderamente difícil, ya que las clases inician en marzo, que es un mes en el que no hay mucho trabajo.

## **4.2. Condiciones de pobreza**

La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), del periodo anual de mayo de 2003 a abril de 2004, presentada por el INEI (2005:35), reveló que el 52% de la población del país se encuentra en situación de pobreza, es decir, su nivel de ingreso no alcanza a cubrir una canasta básica de consumo (alimentario y no alimentario). Este 52% se divide en un 20,7% de quienes viven en pobreza extrema y un 31,3% en pobreza no extrema. Pero esta situación varía según el área geográfica en la que viva la población: hay una mayor incidencia de la pobreza en el área rural, donde el 73,6% de la población es pobre, dividida en 42,5% en pobreza extrema y el 31,1% en pobreza no extrema. En la región de la selva, el 63,8% vive en pobreza: 30,1% en condiciones de pobreza extrema y 33,7% en pobreza no extrema.

Por su parte, el departamento de Junín registra el 57,3% de su población en condiciones de pobreza. Los datos relativos a la pobreza en San Ramón indican que ocupa el tercer lugar en cuanto a niveles de pobreza de los seis municipios que conforman la provincia de Chanchamayo. San Ramón alberga el 0,038% de la población total del país en situación de pobreza (Municipalidad de San Ramón, 2006:9).

De acuerdo al indicador de NBI<sup>37</sup>, en 2003/2004, el 36,9% de la población del país residía en hogares que presentan al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). De este porcentaje, el 25% tiene una NBI y el 11,9% dos o más NBI. Comparado con los datos de 2002, la población con al menos una NBI disminuyó 3 puntos porcentuales, y 11,9 puntos porcentuales respecto a 1995 (INEI, 2005:45). Para el caso del departamento de Junín, el porcentaje de las familias con una NBI es del 42%, siendo más alto que el del promedio nacional. No disponemos de información sobre el indicador NBI en San Ramón, sin embargo, de acuerdo a otros datos socioeconómicos, las condiciones deben ser similares a las del departamento.

Finalmente, es importante destacar que la pobreza no puede ser medida sólo por las carencias materiales y por el desigual reparto de los bienes, sino que ésta se manifiesta de muchas formas; analfabetismo, desnutrición, entornos insalubres, escasez de empleo, degradación de los recursos naturales, etc. Pero, además, otras características propias de la pobreza son manifestaciones tales como la baja autoestima, la escasa agencia personal, la pérdida de identidad personal y colectiva, la indiferencia por los valores y la cultura local, etc. Desafortunadamente —como ya hemos analizado a lo largo del estudio—, dichas manifestaciones se encuentran presentes en el municipio de San Ramón, condición que limita las posibilidades de reestablecer la confianza, la solidaridad y la cooperación, necesarias para la promoción de procesos de desarrollo local sostenible.

#### ***4.2.1. Percepción sobre la pobreza en el municipio***

Los datos anteriores relativos a la pobreza son estadísticas oficiales. A continuación abordamos el tema de la pobreza desde la opinión de los entrevistados, quienes perciben que en general existe mucha pobreza en el municipio, especialmente en las zonas rurales donde los campesinos siguen produciendo con tecnología obsoleta. Por ejemplo, los campesinos aún siguen usando la “chaquitaquia”, un instrumento que usaron los incas para la siembra de sus cultivos. En la zona rural las familias viven de la chacra

---

<sup>37</sup> Toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (vivienda, educación, salud, infraestructura pública) que se requieren para evaluar el bienestar individual y familiar. (INEI, 2005:24).

como una actividad de subsistencia, en muy malas condiciones: esto se percibe no solo en el bajo nivel de la tecnología utilizada, sino también en el hecho de que los intermediarios les compran sus productos a precios muy bajos, lo cual merma sus ingresos.

Algunos perciben que existe una extrema pobreza, y ponen como ejemplo que en los alrededores de San Ramón la gente vive en casas que están en condiciones de total deterioro. Además, muchas casas sólo cuentan con una habitación donde duermen todos, lo que, por ejemplo, propicia la promiscuidad, que afecta fuertemente el desarrollo emocional de los hijos. También perciben que la pobreza en el municipio no sólo no ha mejorado, sino más bien ha empeorado en muchos casos. Incluso algunos plantearon que hace 30 años la situación de San Ramón era mejor. Por ejemplo, en cuanto al desarrollo económico señalan que antes había ocho bancos y ahora sólo hay uno. Otros perciben la situación como estática.

Además, algunos entrevistados opinaron que hay pobres porque a ellos les gusta vivir así, porque es gente a la que no le gusta trabajar, son flojos y es parte de la cultura; dicen que a muchos les gusta vivir de “la viveza”<sup>38</sup>. Un entrevistado describió esta situación poniendo como ejemplo a las personas que reciben un adelanto monetario para hacer un trabajo y después no lo cumplen, piden prestado y nunca pagan, y así van perjudicando a una y otra persona.

Por otra parte, algunos entrevistados perciben que en San Ramón no hay mucha pobreza, porque la gente tiene trabajo y puede comprar lo suficiente para comer; consideran que si una persona no es indigente, no es pobre. Agregaron que hay necesidades pero no hay pobreza; estas opiniones corresponden precisamente a personas que viven en la zona rural, quienes perciben la pobreza de una manera muy distinta de quienes habitan en la zona urbana o están en una mejor posición económica.

---

<sup>38</sup> Este es un término utilizado para describir a las personas que siempre aprovechan las oportunidades para sacar ventaja a su favor, incluso si se perjudica a la otra parte; es una actitud de ganar perder.



Es importante hacer notar que también algunos entrevistados perciben que la causa de la pobreza está en la actitud que la gente tiene, de manera que si la gente cambia, la pobreza disminuye o se acaba. En palabras de un entrevistado:

“La pobreza va a cambiar cuando nosotros cambiemos, pero somos un país con mucha ignorancia y falta de educación. Los gobiernos central y regional deben dar más apoyo a la educación, pero desafortunadamente hay escasa inversión en la educación” (ciudadano).

Finalmente, consideramos pertinente destacar, que al igual que en los estudios de Motul y Lavalle, también en San Ramón encontramos que la percepción que tienen los entrevistados sobre la pobreza depende principalmente de la posición socioeconómica en la que se encuentren, resultando siempre que los más pobres son quienes perciben los más bajos niveles de pobreza, mientras que los entrevistados que pertenecen a una clase socioeconómica mejor acomodada, perciben que los niveles de pobreza en el municipio son más altos.

#### ***4.2.2. Percepción sobre las acciones del gobierno para acabar con la pobreza***

En general se percibe que el gobierno ha hecho muy poco para lograr que los pobres mejoren sus condiciones: sólo existe el discurso, pero no se llevan a cabo acciones concretas. Algunos/muchos entrevistados mencionaron que el gobierno ha estado impulsando el capitalismo y las grandes empresas, pero no al campesino. Consideran, entonces, que el Estado no está haciendo nada. Algunos identifican que actualmente hay más pobreza que antes y ponen como ejemplo que en la época de las haciendas había suficiente trabajo, mientras que ahora es difícil encontrar un empleo. Subrayaron que el gobierno no ha hecho nada por la pobreza, por el contrario, con el neoliberalismo la pobreza se ha generalizado. Por otro lado, se percibe que la inestabilidad económica del país afecta la posibilidad de que se realicen nuevas inversiones y se desarrolle la economía.

“La pobreza no disminuye porque hay mucha corrupción, por los intereses creados de la gente que tiene y que quiere seguir teniendo más: el gobierno de unos pocos, una oligarquía llamaría yo, gobierno de ricos. Un congresista gana 30,000 soles,[mensual] es una cachetada a la pobreza. Un profesor gana 800 soles” (funcionario municipal).

Agregaron que el principal problema por el que la pobreza se sigue perpetuando es la gran injusticia existente en la distribución de la riqueza. Es la causa de que el sector campesino permanezca marginado y no le lleguen los beneficios del desarrollo; de que sea un sector abandonado por las políticas nacionales.

Algunos opinaron que las políticas de empleo emergente, como el Programa Trabajar, han servido para aliviar la pobreza de algunas familias, pero reconocen que en realidad no solucionan mucho. Insisten en que lo que se requiere es que el gobierno genere fuentes permanentes de trabajo. Por ejemplo, en la región existe una gran variedad de productos agrícolas que, si se fortaleciera la agroindustria y se procesaran para después comercializarlos, generarían fuentes permanentes de empleo, de modo que los agricultores también mejorarían su condición. Sin embargo, no se han hecho esfuerzos serios para fortalecer esta actividad que para San Ramón es fundamental, pues si se diera valor agregado a los productos del campo las condiciones podrían mejorar significativamente. Por el contrario, a los agricultores se les paga muy poco por sus productos. Consideran que el gobierno debe invertir en la industria local, en tecnología más competitiva, en investigación y en la apertura de mercados para los productos regionales a través de las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Competitividad.

## **5. EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO**

En la percepción de los entrevistados sobre la globalización, el 40% manifestó que no sabe o nunca ha escuchado acerca de la globalización; el 60% afirmó que la globalización tiene ventajas y en algunas ocasiones desventajas para el desarrollo local. A continuación hacemos un resumen de ambas percepciones.

### **5.1. La globalización beneficia el desarrollo del municipio**

Los que opinaron que es una ventaja para el desarrollo local, dieron las siguientes razones:

1. La globalización ofrece muchas oportunidades de abrir mercado para comercializar los productos de la región, pero para ello es necesario establecer

políticas que fortalezcan los procesos productivos tanto en el ámbito nacional como local.

2. Ofrece oportunidades de acceso a las tecnologías de la comunicación y representa una excelente ventaja para obtener información y establecer comunicación a muy bajo coste con el fin de abrir mercados de los productos locales. Lo único que se requiere es contar con personal capacitado para hacer un uso eficiente de esta tecnología. Se puede fortalecer el bagaje cultural al tener acceso a fuentes de información con diferentes culturas del mundo, e incluso con la cultura de la región y del país. Los profesionales tienen más oportunidad de actualizarse.
3. Ofrece oportunidades para la modernización y el mejoramiento de los procesos productivos, la educación, el sistema político, la eficiencia administrativa e incluso el sistema democrático, en virtud de que se pueden incorporar diversas tecnologías y equipamiento que hoy en día son más fáciles de adquirir.
4. Actualmente están llegando a Junín grandes inversionistas a comprar tierras para sembrar palta (aguacate) y alcachofa con fines de exportación; y existen otros productos con potencial importante para producir en esta región como frijol, granadilla, maca (producto de un tubérculo parecido al ajo), mandarina, naranja y néctares de frutas.

## **5.2. La globalización perjudica el desarrollo del municipio**

Quienes opinaron que la globalización es una desventaja para el desarrollo local, dieron las siguientes razones:

1. A pesar de todo el desarrollo en el mundo y en algunas regiones del país, a San Ramón no llega ninguna inversión, así que en esta parte no ha llegado la globalización: el municipio está abandonado, es como si no existiera, porque no se ha generado desarrollo. Al municipio llegan muchas cosas a través del comercio, así que la gente compra productos hechos en todas partes del mundo,

con lo que el dinero sale, pero en él no se produce para exportar y traer recursos de otras partes; por eso es una desventaja.

2. La gente más pobre siempre está en desventaja porque sus productos no valen, ni pueden ser exportados porque no son de buena calidad; así que ellos no pueden participar de los beneficios de la globalización.
3. Los profesionales de la región no están lo suficientemente preparados para competir en los procesos globales y con profesionales de otras regiones del mundo que están mejor preparados en todos los campos del conocimiento, especialmente en el uso de las TICs, en el sistema de mercadeo, en la capacidad de comunicación, etc.
4. En el campo de la cultura representa una desventaja, pues los jóvenes están abandonando la cultura local para adoptar costumbres del extranjero. Esto les hace sentirse personas de mayor valía, lo cual genera un serio problema de identidad y desprecio de la cultura local. Por ejemplo, los jóvenes escuchan menos música local y prefieren la música con influencia extranjera.
5. El acceso a Internet representa una seria desventaja para los niños y adolescentes debido a que con frecuencia buscan información pornográfica y otros contenidos que resultan dañinos y de muy mala influencia.
6. Favorece solo a los países desarrollados y afecta a los subdesarrollados, debido a que por lo general los países en vías de desarrollo no tienen capacidad para transformar su materia prima y darle un valor agregado. Esta situación hace que los países ricos finalmente terminen explotando los recursos naturales que poseen los países más pobres.

En definitiva, la percepción que los entrevistados expresaron sobre las ventajas y desventajas que la globalización tiene o puede tener en el municipio de San Ramón, es diversa, ya que, como observamos, existen personas que perciben a la globalización como una importante oportunidad de desarrollo para San Ramón, mientras que otros aseguran que afecta el desarrollo local. En este sentido, observamos que en el nivel

local, el conocimiento que los actores entrevistados tienen sobre los efectos de la globalización es limitado y, por consiguiente, también son limitadas las iniciativas para que el municipio aproveche las posibles ventajas de este fenómeno. En los siguientes párrafos sobre el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, ampliamos nuestras observaciones, respecto a la importancia que la globalización puede tener en el desarrollo del municipio.

## **6. ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) DEL MUNICIPIO**

Para llegar a las conclusiones sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas existentes en San Ramón, utilizamos el Plan de Desarrollo Integral Concertado 2005–2015 que contempla el análisis FODA, y lo complementamos con la información proporcionada por los entrevistados, con la obtenida de instituciones oficiales y con la relativa al marco legal establecido en la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

El análisis FODA normalmente es utilizado como una herramienta para la planeación estratégica y tiene como propósito disminuir las debilidades, incrementar las fortalezas, considerar y atender puntualmente las amenazas y aprovechar al máximo las oportunidades, todo ello con el fin de lograr los objetivos, en este caso del gobierno municipal. Como en el caso de Motul y Lavalle, mencionamos que nuestra investigación no pretende llegar al proceso de planeación estratégica, sino responder a nuestros objetivos e hipótesis. A continuación presentamos nuestras conclusiones respecto a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas presentes en el municipio de San Ramón.

### **6.1. Fortalezas y debilidades (Factores internos)**

Las fortalezas y debilidades están condicionadas principalmente por factores internos (sin menoscabo de posibles influencias externas), entre otros, la capacidad de gestión de las autoridades locales, los recursos internos del municipio (tierra, agua, etc.), la infraestructura productiva y social, la disponibilidad de recursos naturales, la eficiencia

del sistema administrativo, el capital social y el capital humano. A continuación presentamos un resumen de las fortalezas y debilidades presentes en el municipio, para posteriormente hacer una explicación detallada de cada una de ellas.

Tabla 81. Resumen de las fortalezas y debilidades del municipio de San Ramón

<b>Fortalezas</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sede de diferentes instituciones del Estado.</li> <li>2. Buena ubicación geográfica.</li> <li>3. Clima favorable para la agricultura y para el turismo.</li> <li>4. Se practica una agricultura diversificada.</li> <li>5. Presencia de investigación agrícola en la zona.</li> <li>6. Gran riqueza de recursos naturales.</li> <li>7. Potencial turístico.</li> <li>8. Gente respetuosa y hospitalaria.</li> <li>9. Yacimientos de zinc.</li> <li>10. Condiciones para el desarrollo agroindustrial regional.</li> <li>11. Autonomía para el trabajo en el municipio.</li> <li>12. Excelentes condiciones para el acceso a Internet.</li> <li>13. Disciplina en la administración de los recursos</li> <li>14. Disciplina fiscal en la recaudación municipal.</li> <li>15. Continuidad y terminación de obras del gobierno anterior.</li> </ol>
<b>Debilidades</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escasa organización gremial y de los agricultores.</li> <li>2. Baja productividad agropecuaria.</li> <li>3. Actividad empresarial y una agroindustria muy incipiente.</li> <li>4. Serias dificultades para la comercialización.</li> <li>5. Mucho fraccionamiento de la propiedad de la tierra y carencia de títulos.</li> <li>6. Escasos incentivos para la inversión privada.</li> <li>7. Deficiente gestión del gobierno local para promover el turismo.</li> <li>8. Persiste el clientelismo político.</li> <li>9. Escasa capacidad de gestión del gobierno municipal.</li> <li>10. Rastro (matadero o camal en Perú) en muy malas condiciones.</li> <li>11. Desconfianza del productor para integrarse en empresas agroindustriales.</li> <li>12. Inadecuado ordenamiento territorial y un fuerte deterioro del medio ambiente.</li> <li>13. Escasas oportunidades para la formación académica.</li> <li>14. Deficientes servicios públicos.</li> <li>15. Muy poca promoción del deporte y la cultura.</li> <li>16. Dificultades de comunicación terrestre en época de lluvias.</li> <li>17. Escasa coordinación municipal.</li> <li>18. Muy poca participación de la comunidad.</li> <li>19. Poca importancia a los edificios históricos.</li> <li>20. Escasas fuentes de trabajo y con salarios muy bajos.</li> <li>21. Abundancia de antros de vicio.</li> <li>22. Muy poca cultura para el pago de impuestos locales.</li> <li>23. Fuerte desintegración familiar.</li> </ol>

### 6.1.1. Fortalezas

1. *Sede de diferentes instituciones del Estado.* El municipio cuenta con diferentes instituciones del nivel regional y nacional, entre las que se encuentran el Ministerio de Agricultura (MINAG), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Ministerio de Industria, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES), entre otras; y algunas ONG: CÁRITAS, PRISMAS<sup>39</sup>, APRODES (Asociación Peruana para la Promoción del Desarrollo Sostenible) e INCIDES (Integración Ciudadana para el Desarrollo Social de Selva Central). Esta característica pone en ventaja al municipio pues representa una base de instituciones que pueden atender los principales problemas de San Ramón, especialmente cuando se coordinan para realizar acciones conjuntas.
2. *Buena ubicación geográfica.* Entre las distintas regiones del Perú, San Ramón se localiza en la entrada de la Selva Central y por lo tanto tiene un mejor acceso al principal mercado del país: la ciudad de Lima.
3. *Clima favorable para la agricultura y para el turismo.* El clima en San Ramón es muy favorable debido a que tiene una temperatura promedio que va de 22 a 24° C; lo que le permite el cultivo de una gran variedad de frutas y hortalizas durante todo el año, además de ser un clima muy propicio para la actividad forestal. Asimismo, el clima agradable para los visitantes hace muy factible desarrollar la actividad turística.
4. *Se practica una agricultura diversificada.* San Ramón cuenta con suficiente superficie para ser cultivada y expandir la explotación agropecuaria, así como para la actividad silvícola. Además, en su mayor parte la población vive de la agricultura que es muy diversificada con 24 variedades de productos agrícolas, entre los que se encuentran el café, frutas (cítricos, plátano, piña, kión) y

---

<sup>39</sup> Organización peruana que se dedica a potenciar las capacidades de las personas pobres y vulnerables, para que por sí mismos logren su desarrollo económico y social. Tiene 20 años de haberse constituido y trabaja principalmente con fondos de diversas organizaciones nacionales e internacionales.

hortalizas, de dichos productos se dispone de importantes excedentes que podrían ser industrializados si se contara con infraestructura para su procesamiento.

5. *Presencia de investigación agrícola en la zona.* Cuenta con un laboratorio para el análisis de suelos *in vitro* en las estaciones experimentales agrícola y forestal y con el Centro de Investigación de la Papa, además de viveros forestales y frutícolas. Estas condiciones pueden ser una gran ventaja para el desarrollo agrícola de San Ramón.
6. *Gran riqueza de recursos naturales.* El municipio cuenta con una gran riqueza de recursos naturales, muchos de los cuales aún no son explotados: las plantas ornamentales, aromáticas y medicinales, así como los recursos hídricos: manantiales, cascadas y ríos. Dispone asimismo de abundante flora melífera para la explotación de la apicultura.
7. *Potencial turístico.* San Ramón dispone de importantes recursos naturales que pueden ser explotados en la actividad turística, entre otros, las cascadas y miradores. Además cuenta con un terreno y proyecto para un centro de promoción turística, el parque zonal eco-turístico y el centro de capacitación artesanal. Por sus importantes atractivos turísticos, como Pamapa Hermosa y las cataratas El Tirol, San Ramón es llamado la cuna de la Pequeña Mesopotamia. Se está trabajando para la obtención de pequeños créditos a prestadores de servicios turísticos y restaurantes, ya que cuenta con una capacidad instalada de 800 camas de hoteles, hospedajes y albergues. Asimismo hay cuatro restaurantes grandes y muchos pequeños negocios que ofrecen servicio de alimentación.
8. *Gente respetuosa y hospitalaria.* Este es un recurso importante pues es el capital humano con el que cuenta San Ramón; el clima de hospitalidad puede facilitar el desarrollo del potencial turístico del municipio.



9. *Yacimientos de zinc.* Cuenta con importantes yacimientos mineros de zinc que actualmente se explotan a un mínimo de su capacidad. Este es un recurso que podría generar importantes beneficios para la economía San Ramón.
10. *Condiciones para el desarrollo agroindustrial regional.* Junto con La Merced, capital de la provincia de Chanchamayo, San Ramón es un importante eje de desarrollo económico por sus importantes capacidades de producción de materia prima, por la disponibilidad de comunicaciones y la mano de obra disponible para el desarrollo de la agroindustria.
11. *Autonomía para el trabajo en el municipio.* El alcalde le otorga autonomía a cada área, de forma que los distintos gerentes y funcionarios que se desempeñan en el municipio tienen capacidad de decisión para desarrollar de manera más oportuna y eficiente las distintas actividades de su competencia, lo que hace que la actividad sea menos burocrática. Existe personal capacitado en la municipalidad. El concejo en pleno se mantiene unido y trabaja bien con el alcalde. El gobierno local está llevando a cabo el proyecto de presupuestos participativos.
12. *Excelentes condiciones para el acceso a Internet.* El municipio tiene acceso de banda ancha a Internet, lo que le permite establecer contactos con distintas organizaciones en el ámbito internacional y constituye una herramienta disponible a muy bajo coste.
13. *Disciplina en la administración de los recursos.* En la municipalidad existe disciplina administrativa y de trabajo, pues se apega a las normas establecidas y no tiene deuda; cumple puntualmente con los compromisos contraídos con el personal y los proveedores.
14. *Disciplina fiscal en la recaudación municipal.* El presupuesto de la municipalidad de San Ramón se compone de los ingresos de la nación y los propios; estos últimos representan el 34,51% de los ingresos totales de la municipalidad. Esto se puede considerar como una importante fortaleza, ya que

por lo general los ingresos municipales apenas representan entre el 5 y el 10% de los ingresos totales. El municipio mantiene, entonces, una constante preocupación por mejorar las recaudaciones municipales, por ejemplo, inició el proyecto de actualización de los contribuyentes para ampliar la planilla de éstos, y detectar a los omisos y a aquellas obras que por realizarse sin registro no tributan. La municipalidad recién inició un trabajo de sensibilización y está saliendo a orientar a los ciudadanos del municipio.

15. *Continuidad y terminación de obras del gobierno anterior.* A diferencia de otros gobiernos locales, el gobierno actual consideró como parte de su política no dejar inconclusas aquellas obras iniciadas por el gobierno anterior, además de generar nuevas obras.

### **6.1.2. Debilidades**

1. *Escasa organización gremial y de los agricultores.* Entre los productores de los distintos sectores la organización es muy escasa, lo que no les permite hacer las gestiones necesarias para mejorar los procesos productivos y generar mayores ingresos para hacer más rentables las distintas actividades económicas del municipio. Aunado a lo anterior, reciben muy poco apoyo de las instituciones y del gobierno local.
2. *Baja productividad agropecuaria.* Esta situación es producto de diversos factores entre los que se identifican los siguientes: dificultades de acceso al crédito, escasa o nula asistencia técnica, dificultades para adquirir los insumos necesarios (fertilizantes), uso inadecuado del suelo, poca incorporación de tecnología, escasa infraestructura y equipamiento, poca utilización de maquinaria agrícola por la topografía del suelo muy accidentada y escaso control fitosanitario. Además, no existe una adecuada política de promoción y apoyo al campo.
3. *Actividad empresarial y una agroindustria muy incipiente.* En el municipio no existen empresas importantes que generen suficientes empleos, y aunque existe

una gran producción de frutas y hortalizas, no se han desarrollado empresas agroindustriales que podrían darle un valor agregado a los productos del campo.

4. *Serias dificultades para la comercialización.* Los productores del campo tienen serios problemas para comercializar sus productos, pues carecen de organización y de apoyos del gobierno o de alguna institución para conseguir un precio justo de sus productos. Debido a esta situación, los comerciantes intermediarios pagan muy bajos precios y, en consecuencia, la actividad agrícola resulta muy poco rentable para la mayoría de los productores. Asimismo, el coste del transporte de sus productos a la capital (Lima) es muy alto.
5. *Mucho fraccionamiento de la propiedad de la tierra y carencia de títulos.* Con mayor frecuencia las propiedades se dividen entre los miembros de las familias y se hacen más pequeñas. En la época de la reforma agraria los campesinos recibieron una dotación de tierras que han ido parcelando para repartir a sus hijos. Estas pequeñas propiedades por lo general no disponen de títulos formales y, por lo tanto, no son elegibles para posibles créditos, lo que a su vez hace que no dispongan de capital suficiente para adquirir mejor tecnología y aumentar la productividad.
6. *Escasos incentivos para la inversión privada.* En San Ramón no existen políticas para incentivar la participación del sector privado en planes y proyectos de desarrollo, lo que deriva en la falta de inversiones suficientes para detonar el desarrollo económico.
7. *Deficiente gestión del gobierno local para promover el turismo.* Aun cuando tienen grandes posibilidades de desarrollar el turismo, el gobierno municipal y el provincial han hecho muy pocos esfuerzos para promover esta actividad. No existe una política que mejore la infraestructura y los servicios turísticos que actualmente son de muy baja calidad. Por ejemplo, no existen agencias formales para la promoción del turismo, ni se cuenta con una oferta organizada de circuitos turísticos. Tampoco se practica un uso eficiente y racional de los recursos naturales existentes, los cuales se están deteriorando paulatinamente. Otra de las debilidades para la actividad turística es el abandono en que se

encuentra el casco urbano; se requiere invertir en mejores veredas, fachadas etc., para darle un mejor aspecto y hacerlo más atractivo al turismo.

8. *Persiste el clientelismo político.* Es un problema, pues ha promovido mucho el paternalismo (programa Vaso de Leche), que a su vez ha traído como consecuencia que la gente se acostumbre a pedir sin corresponder responsablemente. Sin embargo, el problema de fondo es que no se ha promovido una cultura de participación ciudadana.
9. *Escasa capacidad de gestión del gobierno municipal.* El gobierno local tiene muy poca capacidad para gestionar ingresos extrapresupuestarios y se basa exclusivamente en los fondos que provienen de la nación. El presupuesto que recibe la municipalidad se limita a los fondos que llegan de la nación y los que se obtienen por ingresos propios. En gran medida esto se debe a la falta de capacidad para la elaboración de proyectos técnicos. Esta situación se ha repetido en varias administraciones y por eso San Ramón no ha cambiado mucho ni ha experimentado un buen desarrollo en los últimos 25 años.
10. *Rastro (matadero o camal en Perú) en muy malas condiciones.* El rastro municipal se encuentra en muy malas condiciones de higiene, representando un permanente peligro para los consumidores del municipio, pues con facilidad el producto puede contaminarse y generar problemas de salud; se requiere, entonces, mejorar su infraestructura.
11. *Desconfianza del productor para integrarse en empresas agroindustriales.* Una de las importantes debilidades del municipio es la desconfianza que existe en la sociedad en general, de suerte que hay muy poca actividad asociativa. De esta manera, los diferentes sectores productivos no se organizan ni gestionan recursos para el fortalecimiento de las distintas actividades productivas.
12. *Inadecuado ordenamiento territorial y un fuerte deterioro del medio ambiente.* En general, las distintas actividades productivas (agropecuaria, forestal, de la construcción y turística), se desarrollan en el municipio sin un apropiado control

del uso del suelo y en general del territorio. En consecuencia, se mantiene un inadecuado uso de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente. Esta situación se manifiesta en el problema de deforestación que está poniendo en peligro el bosque y otros recursos naturales existentes en el territorio. Incluso se está poniendo en riesgo a algunas poblaciones, ya que en época de lluvias la deforestación excesiva incrementa las posibilidades de frecuentes deslaves (huaicos) y derrumbes de cerros. Por otro lado, existe un problema de contaminación de los ríos por la actividad minera y, aunado a esto, no existe un adecuado tratamiento de residuos sólidos y de otros contaminantes, muchos de los cuales van a los ríos. Además, se detectan asentamientos humanos sin ningún orden. Por su parte, las autoridades no le están dando un seguimiento a esas actividades para conocer el impacto que están teniendo en el medio ambiente.

13. *Escasas oportunidades para la formación académica.* En San Ramón no existe oportunidad para la formación técnica o profesional, y en la región son pocas las opciones donde los jóvenes pueden ingresar. Por tanto, muchos de ellos se quedan sin estudiar. Esto trae como consecuencia que los habitantes en general mantengan un bajo nivel académico y cultural.
14. *Deficientes servicios públicos.* El municipio mantiene deficiencias en la prestación de los servicios públicos, especialmente de agua, educación y salud. En el caso del agua, a pesar de que San Ramón se encuentra entre dos ríos y muchos riachuelos, es uno de los servicios de más mala calidad. En la salud, también es muy deficiente el servicio; hay demasiada demanda y escasos recursos humanos y materiales. La educación es también considerada como de muy mala calidad: los profesores cuentan con muy poca preparación, la infraestructura escolar es deficiente, el equipamiento (laboratorios, cómputo, materiales e insumos) es muy escaso y los salarios de los profesores son muy bajos. Esta situación trae como consecuencia jóvenes mal preparados que posteriormente no pueden acceder a las universidades públicas.
15. *Muy poca promoción del deporte y la cultura.* Los jóvenes de San Ramón no disponen de oportunidades para aprender y practicar deportes, pues no existe una

adecuada promoción del deporte por parte de las autoridades, y tampoco existen lugares donde los jóvenes puedan enriquecer su cultura con el aprendizaje de música y de otras artes, o puedan tener acceso a una buena biblioteca. Por el contrario, en el municipio abundan los bares, discotecas, ciber cafés y antros de vicio.

16. *Dificultades de comunicación terrestre en época de lluvias.* Durante los meses de diciembre a marzo, la comunicación de las carreteras se interrumpe por los deslaves que, en muchas ocasiones, impiden totalmente la comunicación fluida con la capital; esto afecta fuertemente al comercio y a otras actividades económicas.
17. *Escasa coordinación municipal.* A pesar de que en San Ramón hay oficinas de distintas instituciones nacionales, éstas no mantienen una buena coordinación entre ellas ni con el gobierno municipal. Con frecuencia se desarrollan en el municipio planes y proyectos en los que las instituciones trabajan de manera independiente o con escasa colaboración.
18. *Muy poca participación de la comunidad.* Una de las serias debilidades en el municipio para avanzar en un proyecto conjunto entre sociedad civil y gobierno local, es la escasa participación de la comunidad en los proyectos que se emprenden en el municipio. Aún existe apatía y falta de credibilidad de la población hacia el gobierno. Un problema que se detecta es que no existen adecuados canales de comunicación entre el gobierno local y los distintos actores de la sociedad.
19. *Poca importancia a los edificios históricos.* En los últimos años diversos edificios de importancia histórica se han demolido en lugar de ser restaurados, como fue el caso de la iglesia china. Los que aún existen permanecen abandonados, como los distintos cascos de las haciendas que se encuentran en un franco deterioro.
20. *Escasas fuentes de trabajo y con salarios muy bajos.* Una de las dificultades, especialmente para las personas con escasa preparación, es la de obtener un

empleo seguro para generar ingresos permanentes. Esta es la principal razón por la que muchas personas tienen que emigrar a Lima o al extranjero como alternativa para mejorar sus condiciones de vida.

21. *Abundancia de antros de vicio.* Existe una gran cantidad de cantinas y muchos sitios clandestinos -alrededor de 40 establecimientos sin licencia-, por lo que se detecta una gran desobediencia a la autoridad local. No obstante, existen serias dificultades para clausurarlos; el gobierno local lo ha intentado, pero los afectados se han protegido con otras leyes nacionales para lograr ampararse y evitar el cierre. En estas condiciones le resulta difícil al gobierno municipal enfrentar los problemas de alcoholismo, drogadicción y pandillaje. Por otro lado, varios alcaldes han decidido dejar las cosas como están para evitarse problemas durante y después de su gestión.
22. *Muy poca cultura para el pago de impuestos locales.* En general los ciudadanos del municipio tratan de evadir los impuestos que deben pagar, por ejemplo, cuando construyen tratan de evitar la obtención del permiso correspondiente, el pago del predial, la limpieza pública, etc.
23. *Fuerte desintegración familiar.* En San Ramón existen muchos problemas derivados de la desintegración familiar. La situación resulta muy difícil para las madres separadas o viudas que se quedan con los hijos, pues disminuyen las oportunidades para los niños y los jóvenes que sólo cuentan con el apoyo de uno de sus padres. Al mismo tiempo, la situación económica se vuelve más dura, por lo que a muy temprana edad los hijos tienen que incorporarse a algún trabajo para generar ingresos y cooperar con la familia. Por otro lado, con mucha frecuencia las jóvenes se embarazan a muy temprana edad y tienen que enfrentar solas su embarazo, así como posteriormente la educación de sus hijos. La situación familiar que viven muchos niños y jóvenes les impide un buen desempeño en sus estudios.

## 6.2. Oportunidades y amenazas (factores externos)

Los principales factores externos son la globalización de los mercados internacionales, el libre comercio y la penetración de empresas transnacionales en el territorio nacional y local, la deuda externa del país, el escenario político nacional y departamental, el estado de la economía nacional, los niveles de inversión en los diversos sectores productivos y sociales, la política exterior y de relaciones internacionales, los avances del proceso de descentralización nacional, así como la aplicación de políticas nacionales relacionadas con el medio ambiente, la educación, la salud, el empleo, la vivienda, la pobreza, el desarrollo rural, la agricultura, el comercio, etc. A continuación presentamos un resumen de las oportunidades y amenazas presentes en el municipio. Posteriormente hacemos una explicación detallada de cada una de estas características.

Tabla 82. Resumen de la oportunidades y amenazas del municipio de San Ramón

<b>Oportunidades</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demanda internacional de los productos agrícolas naturales y orgánicos.</li> <li>2. Tecnología disponible para la explotación agrícola.</li> <li>3. Presencia de instituciones de educación superior e institutos de investigación.</li> <li>4. Inicio del proceso de regionalización y de reorganización.</li> <li>5. Interés por invertir en la agroindustria del municipio.</li> <li>6. Potencial para desarrollar el turismo natural</li> <li>7. Instituciones públicas y de cooperación internacional.</li> <li>8. Acceso a las TICs</li> <li>9. Condiciones para la construcción de un aeropuerto internacional..</li> <li>10. Disposición de elementos legales para la Implementación de la Banca Municipal.</li> </ol>
<b>Amenazas</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preferencia por los productos externos en lugar de los nacionales.</li> <li>2. Centralismo del gobierno y falta de presupuesto.</li> <li>3. Bajos precios de los productos agrícolas.</li> <li>4. Mucha burocracia y falta de políticas para el desarrollo agropecuario y agroindustrial.</li> <li>5. Delincuencia e inseguridad.</li> <li>6. Altos niveles de pobreza.</li> <li>7. Escaso capital para adquirir tecnología agroindustrial</li> <li>8. Leyes nacionales que no permiten el desarrollo local.</li> <li>8. Fuerte contaminación de los ríos y deforestación</li> <li>10. Administración corrupta y malversación de los fondos estatales.</li> <li>11. Muy escaso presupuesto para los sectores de salud y educación.</li> <li>12. Mucha demora en consolidar la descentralización.</li> <li>13. Partidismo político.</li> <li>14. Deficiente infraestructura en época de lluvias.</li> </ol>



### 6.2.1. Oportunidades

1. *Demanda en el mercado nacional e internacional de los productos agrícolas naturales y orgánicos.* San Ramón tiene las condiciones para producir este tipo de productos, como es el caso del café y una importante variedad de frutos que podrían exportarse bajo esta denominación. Se requiere, sin embargo, el apoyo de asesoría especializada en este campo.
2. *Tecnología disponible para la explotación agrícola.* Existen diferentes tecnologías modernas que se pueden incorporar a las condiciones agrícolas de San Ramón, pero se requiere de mayores apoyos del gobierno para que los pequeños y medianos productores tengan acceso a paquetes tecnológicos, al crédito y a una adecuada comercialización de sus productos.
3. *Presencia de instituciones de educación superior e institutos de investigación.* Aunque en la región existen algunas instituciones de este tipo, los gobiernos locales no han establecido una adecuada coordinación con el objeto de desarrollar investigación aplicada para enfrentar y dar solución a los distintos problemas del municipio.
4. *Iniciado del proceso de regionalización y de reorganización.* Este proceso está muy ligado a la ley de descentralización que le otorga mayores responsabilidades al gobierno local, al tiempo que establece que los municipios reciban los recursos de acuerdo a sus responsabilidades.
5. *Interés por invertir en la agroindustria del municipio.* Hay intenciones de distintos inversionistas de desarrollar empresas agroindustriales en el municipio. Sin embargo, se requiere de políticas que otorguen incentivos a la inversión, así como una adecuada coordinación con las instituciones que pueden dar capacitación técnica para el desarrollo agroindustrial. La agroindustria se vislumbra como uno de los ejes principales de la economía de San Ramón.
6. *Potencial para desarrollar el turismo natural.* San Ramón dispone de importantes recursos naturales que pueden ser aprovechados para el turismo

ecológico y el turismo convencional, pero no se están aprovechando eficientemente por falta de inversión. Se cuenta con infraestructura nacional para promover y difundir los atractivos turísticos de San Ramón, como lo es el Ministerio de Turismo. Además, el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR 2005-2015) contempla el proyecto del Corredor Turístico Tarma-Selva Central del gobierno regional y los gobiernos municipales. Uno de los primeros proyectos en San Ramón es la implementación de la caseta turística que ya está en construcción, y la participación en ferias regionales para dar a conocer y ofertar los atractivos turísticos del municipio.

7. *Instituciones públicas y de cooperación internacional.* Existen diversas instituciones u organizaciones que destinan recursos para la ejecución de obras de saneamiento, de apoyo a la producción, preservación de los ecosistemas, turismo ecológico, etc., pero actualmente no las aprovecha el gobierno local.
8. *Acceso a las TICs.* El municipio cuenta con instalaciones para acceder a Internet y a otras tecnologías de la comunicación. Esta condición puede ser fortalecida especialmente con el actual plan Huascarán que se promueve a nivel nacional, y que pretende llevar Internet a todos los colegios del Perú con el objeto de mejorar la calidad de la educación.
9. *Condiciones para la construcción de un aeropuerto internacional.* Este es un proyecto concebido desde hace varios años, que algunos gobiernos locales han tratado de impulsar, pero que no ha podido concretarse. En realidad, es un proyecto factible que podría detonar el desarrollo de la región al fortalecer el turismo y el intercambio comercial.
10. *Disposición de elementos legales para la Implementación de la Banca Municipal.* La ley Orgánica de las Municipalidades del Perú establece que los gobiernos locales pueden establecer su propia Banca Municipal. Sin embargo, en el caso de San Ramón es una de las capacidades que no se están aprovechando.

### 6.2.2. Amenazas

1. *Preferencia por los productos externos en lugar de los nacionales.* En la población existe la idea generalizada de que los productos extranjeros son mejores que los nacionales, lo que constituye una seria amenaza para estos últimos. Para posicionar mejor los productos locales es necesario implementar una campaña permanente que enfatice las ventajas de su consumo.
2. *Centralismo del gobierno y falta de presupuesto.* Aunque existen leyes que contemplan la descentralización de los recursos, en la práctica persisten las actitudes centralistas en la forma en que se distribuyen los recursos financieros del país. Aunado a esto, el presupuesto del que disponen los gobiernos locales sigue siendo totalmente insuficiente para dar solución a las múltiples necesidades de la población.
3. *Bajos precios de los productos agrícolas.* Los productores agropecuarios tienen que soportar el incremento del precio de los insumos que usan, pero sus productos generalmente tienen muy bajo valor. Esta situación provoca que las actividades agropecuarias no sean rentables para la mayoría de los productores, lo que constituye una amenaza permanente para el desarrollo de este sector. Además, esta condición es una oportunidad para que los intermediarios continúen acaparando los productos y obteniendo mejores ganancias.
4. *Mucha burocracia y falta de políticas para el desarrollo agropecuario y agroindustrial.* Pese a los diversos programas e instituciones destinados a la atención de este sector, la burocracia y la falta de políticas adecuadas son factores que no permiten el adecuado desarrollo agropecuario y agroindustrial.
5. *Delincuencia e inseguridad.* Una permanente amenaza en San Ramón es el aumento de la delincuencia y de algunas zonas en las que abundan los antros de vicio. La seguridad se torna un serio problema, pues ya no se transita con tranquilidad, además de que es muy escasa la vigilancia de los cuerpos de seguridad pública.

6. *Altos niveles de pobreza.* La pobreza es una amenaza para el desarrollo, pues la población que la padece no tiene las suficientes oportunidades para obtener los satisfactores básicos como salud, alimentación, educación, vivienda, etc. El capital humano del municipio, entonces, es muy pobre, y por consiguiente disminuyen las posibilidades de alcanzar los niveles mínimos de funcionamiento de la sociedad.
7. *Escaso capital para adquirir tecnología agroindustrial.* Aunque existe una gran variedad de productos que pueden ser procesados, en general las tecnologías y el equipo disponible para su procesamiento son muy costosos. Además, tendrían que competir con productos importados que llegan a precios muy bajos.
8. *Leyes nacionales que no permiten el desarrollo local.* Existen algunos problemas locales que no se solucionan porque los regidores no pueden establecer una normatividad, por ejemplo, que sancione a quienes contaminan, pues las leyes nacionales permiten el desarrollo de diversas actividades que no pueden ser prohibidas en el contexto local, como es el caso de las minas de zinc. Por otro lado, la falta de reglas claras en el nivel nacional limita las inversiones de la iniciativa privada.
9. *Fuerte contaminación de los ríos y deforestación.* Los recursos naturales como el bosque y los minerales han sido explotados de una manera irracional, generando problemas de desequilibrio en el ecosistema. La actividad minera es altamente contaminante y, por consiguiente, genera externalidades negativas que representan una amenaza permanente para la salud de la población en general.
10. *Administración corrupta y malversación de los fondos estatales.* La corrupción es una permanente amenaza para el adecuado funcionamiento de las políticas y proyectos que se desarrollan tanto en el ámbito local, como regional y nacional; quienes toman las decisiones anteponen criterios políticos y no técnicos o sociales. Esta situación resulta ser una de las principales causas del fracaso de muchas iniciativas emprendidas por los gobiernos en todos sus niveles.

11. *Muy escaso presupuesto para los sectores de salud y educación.* Estos sectores son considerados de los más importantes para el desarrollo del país. Sin embargo, se siguen destinando muy pocos recursos para mejorar la calidad de la educación y los servicios de salud, que son fundamentales para el desarrollo humano y la ampliación de las oportunidades.
12. *Mucha demora en consolidar la descentralización.* A pesar de la existencia de la Ley de Descentralización, el proceso de transferencia de recursos financieros hacia el gobierno municipal ha sido muy lento, lo que constituye una amenaza para el gobierno local que no puede cumplir con todas las responsabilidades que también le ha asignado dicha ley. Políticamente, la descentralización se ha manejado con mucha reserva, incluso, según algunos funcionarios municipales, con un poco de temor por parte del gobierno central, ya que no le otorga la suficiente autonomía a los gobiernos locales.
13. *Partidismo político.* Se percibe como una amenaza para el desarrollo del municipio, pues mantener el poder se convierte en el principal objetivo de los grupos políticos, y no el de desarrollar proyectos que realmente beneficien a sus habitantes. Así, muchas de las acciones emprendidas por el gobierno local se sustentan en los programas sociales que con frecuencia son utilizados como una herramienta de clientelismo político; se establecen, entonces, relaciones desiguales de poder entre el gobierno y las comunidades con el objetivo principal de mantener controlado el voto ciudadano. De esa forma, el partidismo y el clientelismo político que practican los gobiernos en turno, resultan una amenaza para la unidad y la participación activa y consciente de los ciudadanos.
14. *Deficiente infraestructura en época de lluvias.* Se convierte en una amenaza pues se destruyen puentes y carreteras dejando incomunicado al municipio con la capital; esto a su vez trastorna la economía al no permitir el transporte de los productos agropecuarios ni la llegada de turistas a la zona. Como en esta época los ríos son una permanente amenaza para las poblaciones ribereñas, se implementó un proyecto para sembrar bambú en todas las zonas ribereñas y los lugares donde existen huaicos (deslaves) con el objeto de evitar la erosión del suelo.

## 7. CONCLUSIONES

De acuerdo a los resultados obtenidos, dividimos las conclusiones en dos partes. En la primera, extraemos las principales conclusiones relacionadas con los aspectos históricos, sociales, culturales y económicos que actualmente rigen la vida de los habitantes de este municipio. En la segunda parte, se sustentan principalmente en el análisis FODA, ya que señalamos las principales capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL.

### 7.1. Conclusiones sobre la SAF y el DHL en el municipio

A continuación, presentamos las principales conclusiones sobre las capacidades y limitaciones del municipio de San Ramón en relación a la promoción de la seguridad alimentaria familiar y de las seis categorías del desarrollo humano: vida prolongada y saludable, acceso a la educación, disfrute de un nivel de vida decente, libertad política, respeto a sí mismo y garantía de los derechos humanos.

*Seguridad alimentaria.* Nos centramos aquí principalmente en el sistema de sustento de las familias del municipio, diferenciando a las familias que habitan en la zona urbana de las que habitan en la zona rural, debido a que su sistema de sustento es distinto. Encontramos que el 33% de la población habita en comunidades rurales y vive principalmente de la agricultura de subsistencia, lo que mantiene a las comunidades rurales en una permanente inseguridad alimentaria. Entre las causas de esto último están los bajos ingresos, ya sea porque generalmente sus productos tienen bajos precios o porque perciben muy bajos salarios por la venta de su fuerza de trabajo. Por ejemplo, un jornalero gana de 12 a 15 soles (3,73 a 4,66 dólares) por día, cantidad que no le permiten adquirir ni siquiera los alimentos básicos para una adecuada alimentación y, en consecuencia, tampoco para otros satisfactores fundamentales para su desarrollo, como educación, vivienda, salud, crédito, asistencia técnica, etc. Las personas que viven en estas condiciones son altamente vulnerables ante los cambios drásticos, por ejemplo, ante situaciones de desastre en época de lluvias o ante cambios bruscos en la economía del país.

La condición de las familias que habitan en la zona urbana es mejor debido a que sus ingresos son más diversificados, pues provienen de distintas fuentes: de la prestación de servicios, de la actividad turística, del comercio, del trabajo en instituciones oficiales —educación, salud, agricultura, la municipalidad, etc.—, del trabajo asalariado, de la producción agropecuaria y forestal, entre otras. Esta condición les permite gozar de una mayor seguridad alimentaria y ser menos vulnerables a los cambios bruscos.

*Vida prolongada y saludable.* Encontramos que los datos de esperanza de vida en San Ramón son muy similares a los del departamento de Junín y al promedio nacional. Sin embargo, observamos que el 45% de la población en San Ramón vive en condiciones muy precarias, especialmente la que habita en la zona rural y una parte de la que vive en la zona urbana. Concluimos, por tanto, que aun cuando tienen una vida prolongada (similar al nivel nacional), no tienen una vida saludable.

*Acceso a la educación.* Esta categoría está íntimamente relacionada con el capital humano que a su vez está determinado por las oportunidades que tienen las personas para adquirir conocimiento y fortalecer sus capacidades. Encontramos que en San Ramón, el nivel de alfabetización, por ejemplo, es muy similar al del ámbito departamental y nacional; y lo mismo sucede con el nivel básico y medio de enseñanza, a pesar de que la calidad de la educación en estos niveles es muy deficiente en este municipio. En acceso al nivel universitario, apenas el 3,86% de los habitantes de San Ramón termina una licenciatura, mientras que en el ámbito regional (Junín) esta cifra asciende al 5,73%; y a nivel nacional, al 6,05%. Esta situación es un claro signo de que los habitantes del municipio tienen menos oportunidades para realizar estudios universitarios; condición que les pone en mayor desventaja para alcanzar mejores niveles de desarrollo humano.

*Disfrute de un nivel de vida decente.* Al igual que en el concepto de sistema de sustento, esta categoría está determinada por una gran diversidad de factores: el empleo, los niveles de ingreso, el nivel de educación, el acceso a la vivienda, las desigualdades sociales y de género, el acceso a la propiedad, etc. De esos factores, el empleo precario y el bajo nivel de ingresos son la principal limitación de las familias de San Ramón para

disfrutar de un nivel de vida decente y, por el contrario generan un contexto donde predomina la pobreza. En estas condiciones, que determinan a su vez las posibilidades de acceder a vivienda, educación, salud, alimentación, etc., vive aproximadamente el 45% de las familias de San Ramón, lo cual se debe principalmente al escaso acceso de los campesinos a tierras cultivables, a la poca inversión en infraestructura productiva y a la descapitalización que caracteriza a la agricultura. Esta situación ha traído como consecuencia que las diferencias entre el área urbana y el área rural se profundicen: las condiciones de vida de las familias rurales son extremadamente precarias.

*Libertad política.* En esta categoría incluimos, por una parte, la participación comunitaria, la confianza y la solidaridad como manifestaciones del capital social y, por la otra, la corrupción, el clientelismo político, y el machismo y la desigualdad de género como manifestaciones del capital social negativo.

Encontramos que en San Ramón la situación es crítica en términos de participación comunitaria. Los habitantes no se involucran activamente en los proyectos públicos de su comunidad o municipio y muestran una actitud de indiferencia o apatía hacia todo lo que provenga del gobierno o de las instituciones públicas. Esta actitud generalizada responde a todo un proceso histórico en el que los ciudadanos han experimentado repetidamente la mentira —de los políticos durante sus campañas y de los gobernantes en el poder—, y han vivido inmersos en una cultura de corrupción, impunidad e injusticias sociales. Como consecuencia, actualmente existe una gran desconfianza, poca solidaridad y desintegración del tejido social y, por consiguiente, un escaso capital social en el municipio. Asimismo, encontramos que los ciudadanos en peores condiciones socioeconómicas y que, además, pertenecen a grupos indígenas, son sectores que no se atreven a expresar sus inconformidades, pues no se sienten con la capacidad de enfrentar las posibles represalias por parte de quienes sustentan el poder político y económico. En el caso de las familias que reciben ayuda de algún programa social, ven amenazados esos apoyos que forman parte de su sistema de sustento. En resumen, enfatizamos que a menor nivel socioeconómico, menor es el ejercicio de la libertad de expresión y de otros derechos.



Las condiciones anteriores siguen alimentando las desigualdades sociales como el bajo acceso a la salud y a la educación de calidad, la condición de pobreza, la inseguridad alimentaria y escasa articulación e integración social. Estas condiciones son propicias para que la brecha entre pobres y ricos se mantenga e incluso se siga ampliando, y para que la población más pobre siga siendo manipulada cultural, política y socialmente. En resumen, siguen siendo un terreno propicio para el desarrollo de prácticas clientelares por parte de las instituciones oficiales y de los distintos ámbitos de gobierno, y para que se mantengan las condiciones estructurales que secularmente han generado la pobreza.

Respecto a las manifestaciones de capital social negativo —corrupción, clientelismo político, y machismo y desigualdad de género—, encontramos que estos tres fenómenos están arraigados en San Ramón y, por lo tanto, representan uno de los mayores retos a vencer para avanzar hacia un desarrollo sostenible del municipio. Por ejemplo, el machismo y la desigualdad de género se manifiestan en fuertes desigualdades: sigue predominando una cultura en la que se acepta tácitamente el dominio y el maltrato del hombre hacia la mujer.

*Respeto a sí mismo.* De acuerdo a los datos obtenidos, encontramos que esta categoría está determinada principalmente por el factor cultural e identitario, así como por el factor socioeconómico. Estos factores son los que influyen fuertemente en la conformación del concepto positivo o negativo que tiene una persona de sí misma y, por lo tanto, del respeto que se tiene a sí mismo. En esta parte, extraemos las principales conclusiones relacionadas con diversos hechos históricos y con las condiciones sociales, culturales y económicas que configuran el estilo de vida de los habitantes del municipio. Encontramos que muchas de las condiciones que actualmente prevalecen en el municipio siguen fuertemente influenciadas por el contexto histórico. A continuación presentamos las siguientes conclusiones:

Existe un sentimiento de identidad (cultural, individual, colectiva, local y nacional) muy difuso entre sus habitantes, tal como se vio cuando los entrevistados no encontraron la forma de expresarla: no tienen claridad de lo que son o de lo que no son,

pues con mucha frecuencia no se pueden autodefinir. Esta falta de claridad en la identidad genera un problema de autoestima y un proceso que otorga poca valía a los rasgos de la cultura nativa y, en general, al entorno en el que se han desarrollado. Asimismo, la infravaloración de sí mismos y de su cultura se manifiesta claramente en la percepción de que todo lo que viene de fuera (especialmente del extranjero) tiene mayor valor que lo propio. La consecuencia es que los valores y la cultura tradicionales —festividades, vestido, lengua, alimentos, arte y música— que han estado arraigados por siglos, son sustituidos por otros valores y manifestaciones culturales provenientes del extranjero. Además, es importante señalar que uno de los aspectos que también tiene una fuerte influencia en la conformación de la identidad es el linaje, pues en muchos casos, aunque tengan rasgos fisonómicos indígenas, las personas resaltan el origen de sus apellidos españoles, japoneses, chinos, italianos o alemanes, negando con ello una parte de su identidad, de su origen nativo.

*Garantía de los derechos humanos.* Finalmente, en esta categoría abordamos todos los aspectos relacionados con el reconocimiento de los derechos humanos de los ciudadanos peruanos. Concluimos que los ciudadanos del municipio de San Ramón gozan en general de los derechos civiles y políticos reconocidos constitucionalmente, aunque no plenamente algunos de ellos, como es la libertad de expresión. Ahora bien, los derechos más vulnerados, pues una gran proporción de los habitantes del municipio no goza de ellos, son los derechos socioeconómicos, tales como empleo bien remunerado, educación, salud, seguridad social, vivienda, jubilación, etc.

## **7.2. Conclusiones sobre las capacidades y limitaciones del municipio**

Antes de plasmar las conclusiones en esta sección, consideramos pertinente hacer algunas precisiones respecto a la forma en la que utilizamos los resultados de la información obtenida de diversas fuentes documentales, de las entrevistas a los actores del municipio y del análisis FODA. Con el conjunto de los datos obtenidos, establecimos nuestras conclusiones sobre la situación actual de San Ramón en cuanto a sus capacidades y limitaciones para promover la SAF y el DHL.

En primer lugar, recordemos que en el capítulo VI, Estudio de caso de Motul —sección 6.3. Consideraciones para establecer las conclusiones del estudio de caso—, definimos los criterios para considerar los factores internos (fortalezas y debilidades) y los factores externos (oportunidades y amenazas) como favorables o desfavorables para la promoción de la SAF y el DHL. En segundo lugar, diseñamos la Tabla 42 para ubicar en qué cuadrante se encuentran los municipios analizados, incluido San Ramón.

De acuerdo al análisis FODA y a los criterios establecidos en la tabla 42, (del capítulo VI, en la sección 6.3. Consideraciones para establecer las conclusiones del estudio de caso) ubicamos el municipio de *San Ramón* en el cuadrante *superior derecho (2)*. Por lo tanto, es un municipio que tiene capacidades, pero también importantes limitaciones para promover la SAF y el DHL. Las razones por las que lo ubicamos en este cuadrante son las siguientes:

Los factores externos en general son desfavorables, porque:

- En San Ramón se desarrollan escasos proyectos o programas sociales, productivos o económicos provenientes del gobierno regional o nacional, y no hay prácticamente ningún apoyo del gobierno local ni de organizaciones internacionales.
- No cuenta con ningún proyecto o programa en marcha que esté aprovechando los mercados nacionales e internacionales, para la comercialización de los diversos productos agropecuarios y naturales disponibles en su territorio.
- Actualmente no existen empresas grandes ni medianas asentadas en el territorio municipal, ni se cuenta con iniciativas para promover la inversión a corto o mediano plazo que permita ampliar las oportunidades de trabajo y mejorar la economía.
- Aunque en la teoría el proceso de descentralización otorga grandes ventajas a los gobiernos locales, en la realidad el municipio no dispone de los

recursos suficientes para atender las grandes demandas de su población. Estos recursos tendrían que llegar de las instituciones nacionales o de algunos apoyos provenientes de la cooperación internacional.

De los factores internos podemos destacar lo siguiente:

- Es un municipio ordenado en sus finanzas, con una administración eficiente y transparente. Prueba de ello es el sistema que se ha implementado de rendición de cuentas por parte de las autoridades locales a la población del municipio. De esta forma, los ciudadanos tienen acceso a la información: salarios que se pagan a los funcionarios, ingreso y egreso anual del municipio, así como los detalles del coste de cada obra que se realiza.
- El municipio cuenta con un Plan de Desarrollo Integral Concertado que fue elaborado desde el 2003 con proyección al 2015. En él se plasman los principales proyectos del municipio de San Ramón y se indica el camino a seguir para avanzar hacia el desarrollo sostenible.
- A través del sistema del presupuesto participativo, desde el 2003 se promueve la integración y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las obras sociales más urgentes y prioritarias en el municipio.
- Se ha implementado un sistema de recaudación de impuestos, que ha hecho que éstos aumenten en los últimos años hasta lograr que los recursos propios representen el 34,51% de los ingresos totales. Por ejemplo, en el momento del estudio, la municipalidad se encontraba realizando una actualización de los contribuyentes del municipio a través de visitas y supervisiones, para invitar a aquellos contribuyentes morosos a que cancelen sus deudas con la municipalidad.
- La municipalidad está realizando importantes esfuerzos para la capacitación de sus recursos humanos. En el momento de nuestro estudio estaba por iniciarse el diplomado en “Gestión y gerencia municipal”, dirigido a

alcaldes, regidores y en general a empleados municipales, así como a profesionales interesados en la administración municipal.

Por otra parte, observamos que en el municipio de San Ramón existen diversas fortalezas que aún no se están aprovechando para mejorar las capacidades y disminuir las limitaciones para promover la SAF y el DHL, entre las que podemos citar las siguientes:

- Dispone aún, en sus bosques y selvas, de una diversidad de recursos naturales que podría explotar de manera ordenada y sostenible, ya sea para la obtención de madera, plantas medicinales u ornamentales, etc., o para el desarrollo del sector turístico.
- Dispone de una gran variedad de productos alimentarios, que podrían exportarse incluso como productos exóticos.
- Cuenta con una capacidad instalada de servicios para el turismo -hoteles y restaurantes- que es posible fortalecer con la promoción de una mejor organización de los prestadores de servicios y la implementación de proyectos adecuados al contexto local. Por ejemplo, la apertura de una línea de crédito para los prestadores de servicios junto con una buena promoción del turismo podría dinamizar este sector.
- Dispone de herramientas legales para desarrollar un sistema de cajas municipales de ahorro y crédito<sup>40</sup> con el que se podrían financiar muchos pequeños proyectos. Pero esta capacidad legal no es utilizada actualmente en el municipio de San Ramón.

Finalmente, concluimos que el municipio de San Ramón presenta importantes capacidades, al mismo tiempo que tiene limitaciones para promover el Desarrollo Humano Local y la Seguridad Alimentaria Familiar.

---

<sup>40</sup> Esta disposición legal se contempla en la Ley Orgánica de Municipalidades en el capítulo V. La banca municipal, en sus artículos 71 y 72.

Dentro de sus capacidades destacamos las siguientes: es un municipio ordenado en sus finanzas; tiene un sistema de recaudación de impuestos que le genera un importante porcentaje de sus ingresos totales; ha implementado un programa de capacitación de recursos humanos; ha implementado un sistema de rendición de cuentas; dispone de importantes recursos naturales para su explotación agrícola, forestal, turística e incluso medicinal y; en la actualidad las autoridades locales están promoviendo la participación ciudadana a través de los presupuestos participativos.

Por otro lado, las principales limitaciones que encontramos y que debería superar para posesionarse en el cuadrante superior izquierdo (las condiciones deseables) de la tabla 39, son las siguientes: escaso apoyo del gobierno regional y nacional en el desarrollo de proyectos productivos y sociales; escaso desarrollo comercial en el ámbito nacional e internacional, débil desarrollo de la pequeña y la mediana empresa; escasa autonomía local para el ejercicio de los recursos económicos, escaso capital humano tanto de su población en general como de los empleados municipales. Advertimos por tanto, que dichas limitaciones, deben convertirse en fortalezas y con ello ampliar las posibilidades para promover con éxito el Desarrollo Humano y la Seguridad Alimentaria Familiar.

**TERCERA PARTE:**  
**CONCLUSIONES Y EPÍLOGO**





## **CAPÍTULO IX**

### **CONCLUSIONES GENERALES**

Antes de presentar las conclusiones del estudio, resulta oportuno mencionar algunas limitaciones con las que nos hemos encontrado al realizarlo. Una de ellas tiene que ver con el hecho de haber abordado nuestro estudio con una visión multidisciplinaria y, consiguientemente, con la necesidad de tratar una amplia variedad de temas. Por este motivo, no nos ha sido posible profundizar como hubiéramos deseado en algunos de ellos, fundamentalmente debido a la escasez de información específicamente referida al ámbito municipal, y a los tres municipios estudios de caso, sobre temas fundamentales como son la pobreza, la equidad de género, el clientelismo político, la confianza y la corrupción. Esto nos ha obligado a sustentar en buena medida nuestra información y resultados —como en el tema de la pobreza— en la percepción de las personas entrevistadas en los estudios de campo.

A continuación, presentamos las Conclusiones Generales de la tesis en tres partes. En la primera, corroboramos o refutamos cada una de las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación, las cuales están relacionadas con las capacidades y limitaciones del municipio para promover la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y el Desarrollo Humano Local (DHL). En la segunda, presentamos algunas conclusiones sobre el conjunto de contenidos de nuestro marco teórico, la literatura empírica y los estudios de campo, de tal forma que establecemos un vínculo entre los aspectos conceptuales y los resultados de los estudios de campo. En la tercera parte, exponemos algunos aspectos en

los que consideramos que sería necesario profundizar en futuras investigaciones de esta naturaleza.

## 1. VERIFICACIÓN DE LAS HIPÓTESIS PLANTEADAS

Para comenzar, debemos destacar que en la literatura consultada no hemos localizado formulaciones teóricas sobre las capacidades específicas del municipio para promover la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y el Desarrollo Humano Local (DHL). Sin embargo, sí existen diversos estudios y trabajos empíricos que muestran las capacidades y limitaciones del municipio desde la perspectiva del desarrollo local, endógeno y sostenible. Estos estudios, si bien son de naturaleza diversa, convergen en algunos puntos sustanciales, lo cual nos ha permitido construir el marco teórico de la tesis, incluyendo diversas hipótesis que a continuación se exponen, así como los elementos necesarios para corroborarlas o refutarlas.

**Hipótesis 1.** *“El municipio, como entidad subnacional básica del Estado nacional, posee importantes capacidades para promover la Seguridad Alimentaria Familiar y el Desarrollo Humano Local, por cuanto mantiene determinadas ventajas comparativas respecto a las entidades subnacionales intermedias<sup>1</sup>, al Estado nacional y a las organizaciones internacionales”.*

La primera parte de nuestra hipótesis se centra en el concepto de *capacidad*, el cual abordamos desde dos perspectivas: a) las capacidades otorgadas legalmente al municipio; y b) las capacidades derivadas de los recursos naturales, físicos y humanos con que cuenta el territorio municipal.

Desde la primera perspectiva, la hipótesis se corrobora por el hecho de que los tres municipios estudiados, independientemente de su ubicación geográfica, dimensión territorial o tamaño poblacional, disponen de las herramientas o instrumentos legales

---

<sup>1</sup> Por entidades subnacionales intermedias entendemos aquellas entidades que forman parte de la división político-territorial y se ubican entre la entidad nacional y la municipal: los estados, en México; las provincias, en Argentina; las regiones, en Perú; y los departamentos, en Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Haití.

suficientes para realizar con eficacia y eficiencia la gestión pública y proveer de servicios a los ciudadanos. Las funciones conferidas al municipio (gobernación, administración, hacienda, prestación de servicios públicos, planificación, seguridad, salubridad y asistencia social, etc.), se encuentran estipuladas en la constitución nacional, en las estatales o provinciales y en las leyes orgánicas municipales de cada país

Así pues, con base en sus funciones o capacidades normativas constatamos que los tres municipios estudiados, como entidad subnacional básica, cuentan con los suficientes elementos legales para promover con éxito la SAF y el DHL. Además, encontramos que en el contexto latinoamericano dichas capacidades se han venido fortaleciendo en las últimas décadas a través de los procesos de descentralización. En consecuencia, el municipio se ha convertido en un nivel de gobierno estratégico para el desarrollo nacional en la región.

Desde la segunda perspectiva, nuestra hipótesis también se corrobora por la constatación de que los tres municipios estudiados disponen de importantes recursos naturales y físicos. Lavalle posee valiosos recursos forestales y grandes extensiones de tierra; San Ramón cuenta con bosques, abundante agua y tierras para el cultivo; y Motul dispone de abundante agua del subsuelo, tierras y monte. Estos recursos, como los de índole histórica, constituyen una gran oportunidad, por ejemplo, para desarrollar el sector turístico. Asimismo, los tres municipios cuentan con una importante infraestructura social y productiva, y con comunicación fluida por vía terrestre hacia la capital, donde los pobladores del municipio realizan sus actividades comerciales. Finalmente, advertimos que todos disponen de suficientes recursos humanos.

En la segunda parte de nuestra hipótesis, señalamos que el municipio tiene capacidad de promover la SAF y el DHL *por cuanto mantiene determinadas ventajas comparativas respecto a las entidades subnacionales intermedias, el Estado nacional y las organizaciones internacionales*. Esta afirmación la confirmamos al haber identificado varias ventajas comparativas que convierten al municipio en una entidad de

excelencia para atender con mayor eficiencia y eficacia los problemas de sus habitantes, entre las que citamos las siguientes:

a) *Cercanía entre los gobernados y los gobernantes.* Esta es una importante ventaja, pues un contacto más directo y permanente entre los ciudadanos y sus gobernantes permite una mayor comprensión y adaptación a la idiosincrasia identitaria local. Sin embargo, en determinados contextos esa cercanía puede ser un inconveniente, en razón de que puede facilitar las condiciones para que el gobierno local ejerza un control sobre los más pobres a través de prácticas clientelares en la aplicación de los programas de desarrollo social, limitándoles su derecho a la crítica.

b) *Mayor nivel de cohesión identitaria.* El entorno municipal presenta una mayor homogeneidad cultural y étnica que otros espacios territoriales o administrativos más amplios. De esta forma, la población tiene más posibilidades de compartir una misma cosmovisión y unos mismos valores, así como normas no escritas, costumbres y tradiciones, que con frecuencia son más fuertes y arraigadas que las normas y leyes escritas. Estas circunstancias contribuyen a que frecuentemente sea un entorno con menos conflictos y con mayor cohesión, así como con mayores niveles de convivencia, confianza mutua y solidaridad. Todo ello facilita que el municipio tenga más posibilidades de diseñar políticas y acciones socialmente legitimadas y, por tanto, con mayores posibilidades de sostenibilidad.

c) *Mejor conocimiento del entorno local por el gobierno municipal.* Esta ventaja es determinante, pues al tener un conocimiento directo de la realidad y de los problemas locales, el gobierno municipal tiene más capacidad que otros ámbitos de gobierno más distantes (provincial, regional, estatal y nacional) para diseñar políticas y acciones más adecuadas a las necesidades de la población. De hecho, la literatura empírica abunda en referencias al fracaso de políticas y programas diseñados desde los gobiernos centrales, en gran medida debido a su lejanía y desconocimiento preciso de las condiciones locales.

c) *Mayor acceso por los ciudadanos al gobierno municipal.* Constatamos que esta es una ventaja significativa, pues en los tres municipios estudiados los ciudadanos

acuden en primera instancia al gobierno municipal para solicitar la atención de problemas de toda índole —agrarios, laborales, mercantiles, penales, de alimentación, vivienda, salud, educación, acceso a servicios (agua o electricidad), violencia familiar, situaciones de emergencia, servicios funerarios, etc.— Son dos las principales razones por las que acuden en primer lugar a este ámbito de gobierno: porque les ofrece mayores posibilidades de movilidad y porque conocen mejor a los funcionarios locales. Por el contrario, a los gobiernos superiores los perciben como muy lejanos y les resulta más difícil lograr un contacto personal con ellos.

b) *Mayor confianza de los ciudadanos en el gobierno municipal.* En los tres municipios estudiados los entrevistados manifestaron tener mayor confianza en el gobierno municipal que en el estatal (provincial, regional) o nacional. Esta ventaja es importante en la medida que está permitiendo al gobierno local abrir espacios para la participación activa de los distintos actores del territorio. De esta manera, se están logrando procesos participativos sociedad-gobierno, tal como puede observarse en San Ramón con la concreción del Plan de Desarrollo Local Concertado. En Lavalle, en cambio, los procesos participativos estaban por iniciarse en el momento del estudio. Y en Motul no se habían podido concretar, pero ya se habían realizado consultas populares al respecto. No obstante, aun cuando los entrevistados manifiestan que confían más en el gobierno municipal, advertimos que los niveles de confianza no son los óptimos. Por consiguiente, un importante desafío para el municipio es el de mejorar los niveles de confianza y fortalecer el capital social.

c) *Percepción de un menor nivel de corrupción<sup>2</sup> en el gobierno municipal.* Otra ventaja de los gobiernos municipales radica en el hecho de que, en los tres estudios de caso, los entrevistados entienden que presentan unos menores niveles de corrupción que los gobiernos superiores, aunque esto no es óbice para que una parte

---

<sup>2</sup> Aclaremos que no podemos afirmar que en todos los gobiernos municipales la corrupción sea en realidad menor que en el gobierno estatal (provincial, regional) y nacional, para lo cual hubiera sido necesario una investigación más profunda. Nuestra conclusión está basada en la percepción que los entrevistados en los tres municipios estudiados tienen al respecto.

de los ciudadanos también los consideren como corruptos. Los ciudadanos basan su opinión en el hecho de que pueden fiscalizar más de cerca los programas, proyectos u obras de infraestructura social o productiva que realiza el gobierno local, en comparación a los implementados por los gobiernos superiores. Como planteamos en el marco teórico y corroboramos en los estudios de caso, la corrupción, como parte del capital social negativo, tiene múltiples efectos nocivos en la sociedad. Por consiguiente, el hecho de que los municipios presenten unos menores niveles de corrupción les reporta unas mayores posibilidades de hacer un uso más eficiente y responsable de los recursos disponibles.

Todas estas ventajas comparativas que hemos mencionado están generando en el ámbito municipal unas mejores condiciones para cambiar las relaciones sociedad-Estado. Los ciudadanos están dejando de ser meros receptores pasivos para convertirse en actores protagónicos en los asuntos que afectan a su entorno. Esta condición se aprecia claramente en San Ramón y Lavalley, cuyos gobiernos municipales están promoviendo, a través de los presupuestos participativos y del trabajo con las Unidades Intermedias respectivamente, la integración de sus ciudadanos en la toma de decisiones. Motul, en cambio, si bien cuenta con estas ventajas comparativas, por los compromisos políticos que la autoridad municipal contrajo durante las elecciones, se encontraba en una situación difícil para promover la participación ciudadana, ya que en la estructura organizativa del municipio existían distintos grupos de poder que estaban preocupados fundamentalmente en buscar fórmulas para acumular votos en las próximas elecciones, dejando en segundo término la posibilidad de poner en marcha proyectos o políticas destinadas a mejorar la participación ciudadana y, en general, las condiciones de la población.

En la parte final de nuestra hipótesis planteamos que los municipios pueden tener mayores ventajas comparativas *respecto a las organizaciones internacionales*. Corroboramos esta aseveración en la literatura sobre el tema, la cual abunda en evidencias respecto a que los intereses de dichas organizaciones no siempre coinciden con las necesidades locales, de manera que quienes operan proyectos locales con fondos

internacionales por lo común tienen que adaptarse a las exigencias o condiciones internacionales.

En general, constatamos que tanto las capacidades como las ventajas comparativas son favorables para que el municipio promueva con éxito la SAF y el DHL con los recursos disponibles. Se observa, no obstante, que los gobiernos locales no cuentan con las herramientas necesarias para ejecutar políticas de ordenamiento territorial, con el fin de lograr un uso más eficiente de los recursos naturales, así como mejorar el desempeño de los recursos humanos, entre otras acciones, mediante la implementación de programas permanentes de capacitación.

**Hipótesis 2.** *“El auge de los procesos de descentralización en América Latina está fortaleciendo el poder político y económico de los gobiernos municipales, lo cual está llevando a un aumento de la participación ciudadana, el empoderamiento y la profundización de la democracia política en los municipios”*. A efectos de realizar la indagación, podemos dividir esa formulación en cuatro partes: a) auge de la descentralización; b) fortalecimiento del poder económico; c) fortalecimiento del poder político y la democracia política; y d) aumento de la participación ciudadana.

a) *Auge de la descentralización.* La literatura sobre los procesos de descentralización muestra que desde la década de los ochenta el gobierno municipal ha tenido un creciente avance en cuanto al rol protagónico que está jugando en el desarrollo económico nacional en muchos países. Una evidencia clara es el incremento a nivel mundial de la recaudación y gasto de los gobiernos locales. En los últimos 15 años, la proporción media del gasto público gestionado por los gobiernos subnacionales<sup>3</sup> se incrementó de 8% a casi 15% en América Latina. Además, los gobiernos latinoamericanos han reconocido ampliamente la importancia de los gobiernos locales en la agenda del desarrollo nacional, por lo que se han ido ampliando las responsabilidades de éstos, al tiempo que se han ido reconociendo constitucionalmente sus poderes.

---

<sup>3</sup> Aclaramos que aquí se incluyen los municipios junto a los gobiernos subnacionales intermedios (estatales, provinciales, regionales o departamentales, según sea el caso en cada país).

En nuestros estudios de caso observamos claras señales de que el proceso de descentralización está beneficiando a los municipios en varios aspectos: la disponibilidad de un nivel siquiera mínimo de recursos económicos para gestión, provenientes de transferencias del gobierno subnacional (estado, provincia) y nacional; un mayor margen de actuación política de los gobiernos locales en la implementación de proyectos que responden a las necesidades de la población; y un claro avance en los procesos de elección popular: de hecho, los tres municipios están experimentando procesos de alternancia en el poder de los diversos partidos políticos, lo cual está llevando a una ampliación de la democracia política.

b) *Fortalecimiento del poder económico.* Tanto en la literatura como en los tres municipios estudiados, constatamos que las transferencias directas de recursos económicos del gobierno nacional a los municipios se han incrementado en general y, actualmente, son más estables que en el pasado. Con todo, aún se está lejos de alcanzar una condición óptima en este sentido. La declaración de Cartagena de Indias, Colombia, sobre autonomía, democracia y participación, realizada en 1993 por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, pone énfasis en que la mayoría de los países iberoamericanos considera como objetivo deseable una participación de los municipios en al menos un 25% en el gasto público total de la nación. Actualmente, dicha participación es apenas de entre el 2 y el 7% en la mayoría de los países de América Latina.

Para alcanzar el fortalecimiento del poder económico, es necesario tener en cuenta los diversos factores tanto internos como externos<sup>4</sup> que influyen decisivamente en los resultados finales. Entre estos factores uno fundamental es la autonomía municipal, y sobre la cual concluimos, tanto por lo expuesto en la literatura revisada como por lo indagado en los tres municipios estudiados, que aún no se materializa plenamente: sigue siendo obstaculizada por prácticas demasiado arraigadas como el clientelismo, la corrupción, y el centralismo político y económico que se contraponen a la promoción de la SAF y el DHL, al mismo tiempo que dificultan el logro de dicho fortalecimiento. A

---

<sup>4</sup> Las influencias de los factores internos y externos fueron comentados ampliamente en cada uno de los estudios de caso en el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.



lo largo de la investigación advertimos que la actuación de los gobiernos locales aún está muy condicionada por el poder económico y político de los gobiernos superiores. Con todo, encontramos experiencias de gobiernos locales que han logrado importantes avances en materia económica y política, en general, en el ejercicio de la autonomía municipal reconocida legalmente, lo que revela que existe un margen de actuación de estos gobiernos independiente de las influencias que ejercen los gobiernos superiores sobre el municipio.

*c) Fortalecimiento del poder político y la democracia política.* En general, en la literatura analizada se reconoce que los procesos de descentralización que promueven las reformas políticas y democráticas están aumentando el poder político de los funcionarios locales y de las organizaciones de la sociedad civil. Esta es una de las razones por las que los procesos de descentralización se han extendido ampliamente en casi todos los países de América Latina, convirtiéndose en un paradigma a través del cual se está profundizando la democracia y dando solución a problemas socioeconómicos, ambientales, productivos y políticos, entre otros. Por ejemplo, la ampliación de la democracia política se pone de manifiesto en los países donde las elecciones de los gobiernos locales son por sufragio universal y donde los ciudadanos pueden ejercer libremente su derecho a votar y ser votados. Concretamente, estos aspectos fueron constatados en los tres municipios estudiados, caracterizados por un contexto de alternancia de los partidos políticos en el poder y de democracia para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

*d) Aumento de la participación ciudadana y del empoderamiento.* Esta condición no sólo es destacada con frecuencia, sino que incluso se contempla como uno de los objetivos de los procesos de descentralización, además de ser manejada como una prioridad en el discurso de los gobiernos de la región. No obstante, en la práctica la participación ciudadana y el empoderamiento son asuntos bastante difusos, poco claros y muy disímiles dependiendo del gobierno en turno. Encontramos grados muy diversos de participación ciudadana en los tres municipios, pese a su relevancia para la promoción de la SAF y el DHL.

- En el caso de Motul, México, no encontramos ninguna manifestación clara por parte de las autoridades locales para integrar a la población en la toma de decisiones; por el contrario, el gobierno municipal se hallaba envuelto en un ambiente de lucha por el poder y, por lo tanto, concentrado en intereses partidistas. Tampoco percibimos indicios de que en administraciones anteriores se haya promovido la participación activa de la comunidad. En realidad, los niveles de asociatividad de los ciudadanos de Motul son muy bajos.
- En el caso de Lavalle, Argentina, la situación es totalmente distinta. Por un lado, hay evidencias claras de la gran importancia que el gobierno municipal le está dando a la participación ciudadana. Así, entre otras acciones, creó una oficina de coordinación de unidades intermedias, encargada de recibir demandas y propuestas de las distintas organizaciones del municipio. Por otro lado, encontramos que existe una larga tradición de cooperación y solidaridad para emprender determinados proyectos productivos o de acceso a servicios, tales como redes de gas y agua; mejoramiento de calles, acequias y veredas (acera); vivienda; espacios para el ocio, etc. En definitiva, Lavalle cuenta con un alto grado de asociatividad que está resultando fundamental para el empoderamiento de los ciudadanos.
- En San Ramón, Perú, después de concluir el gobierno autoritario del período 1990-2000, el cual reprimió muchas manifestaciones de participación ciudadana, a partir del 2003 se emprendió una nueva etapa más propiciatoria de la participación. No obstante, lo cierto es que muchos ciudadanos se expresan aún con temor a ser reprimidos. Al igual que en Motul, la participación ciudadana es muy escasa, pero con la diferencia de que en San Ramón el gobierno municipal está realizando importantes esfuerzos para promover la participación ciudadana a través de los presupuestos participativos, en los que las personas tienen la posibilidad de participar en la toma de decisiones sobre la realización de obras de infraestructura social y productiva. Por otro lado, con la intención de mostrar una administración

transparente, el gobierno local está reforzando la participación ciudadana a través del Informe de Rendición de Cuentas en sesión abierta al público, en la que los ciudadanos pueden participar libremente, a lo que se añade que en la página Web del municipio tienen la posibilidad de revisar a detalle los ingresos y egresos de éste.

En definitiva, podemos concluir que la descentralización sigue siendo un tema muy controvertido, tanto en la teoría como en la práctica. De hecho, los resultados de nuestra investigación nos ofrecen algunos elementos que confirman nuestra hipótesis, pero también algunos otros que llevarían a matizarla e, incluso, a refutarla.

Por una parte, nuestra hipótesis queda confirmada mediante las evidencias y los estudios de caso recogidos en la literatura existente sobre desarrollo local, así como también mediante las conclusiones extraídas de los tres municipios estudiados. Es decir, cabe constatar que en algunas ocasiones concurren unas condiciones legales y políticas tales que constituyen escenarios propicios (aunque no ideales) para que los procesos de descentralización se desarrollen con éxito. Estos escenarios están facilitando que se fortalezca el poder económico y político local, que aumente la participación ciudadana y el empoderamiento, y que se profundice en la democracia. En consecuencia, son escenarios que están posibilitando el desarrollo “desde abajo”, o sea, desde el municipio, permitiéndole revertir el escaso peso que históricamente ha tenido en la estructura del Estado, y dotándole de más capacidades para iniciar procesos de Desarrollo Local Sustentable (DLS) con los que promover con éxito la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y el Desarrollo Humano Local (DHL).

No obstante, es necesario reconocer que en varios países de la región existen muchos casos en los que los procesos de descentralización han terminado en fracaso en términos de eficiencia<sup>5</sup>. Desde nuestro particular punto de vista, resulta claro que dichos

---

<sup>5</sup> Según Finot (2001:19), el principal estudio sobre eficiencia con que se cuenta en la región sobre la prestación de los servicios descentralizados sigue siendo el de Campbell, Peterson y Brakarz (1991), quienes analizaron desde el punto de vista de la racionalidad económica los procedimientos de asignación y financiamiento en las funciones descentralizadas de nueve países, principalmente de Brasil, Chile y México. La conclusión de este estudio es que la descentralización causó no un aumento, sino una disminución en términos de eficiencia. Esta conclusión ha sido parcialmente ratificada, a través de

fracasos no encuentran sus causas en los planteamientos teóricos<sup>6</sup> de tales procesos, sino principalmente en la falta de voluntad política para delegar responsabilidades junto con la transferencia de recursos económicos, así como en la escasa eficiencia y eficacia que caracteriza a los diferentes niveles de gobierno (local, estatal y nacional) en tales países. Tal fracaso tiene que ver con las escasas capacidades conferidas a las entidades locales, que en la mayoría de los casos siguen estando relegadas a un segundo plano en los procesos del desarrollo local.

En resumen, encontramos evidencias tanto positivas como negativas de los procesos de descentralización. Sin embargo, cabe destacar que, independientemente de las controversias que genera, la descentralización sigue siendo una aspiración habitual en el discurso político en América Latina, forma parte de la agenda de los gobiernos y se sigue extendiendo como una estrategia a través de la cual se intenta dar respuesta a muchos problemas sociales, económicos y políticos en los países de la región.

**Hipótesis 3.** *“Independientemente de los procesos globales de producción, comercialización y resocialización, el municipio posee un importante margen de actuación para implementar procesos de desarrollo local sostenible, basado en su capacidad de aprovechar la disponibilidad de sus recursos territoriales: naturales, humanos, culturales, de infraestructura y económicos”.*

La literatura sobre el tema plantea que los municipios que se encuentran alejados de los polos de desarrollo tradicionalmente han estado excluidos de los beneficios de la globalización, disponen de menos infraestructura social y productiva, y poseen menos capacidades para explotar sus recursos naturales. Ciertamente esas condiciones, así como las influencias externas generadas por la globalización, tienen una fuerte incidencia en el desarrollo local. Sin embargo, nuestro planteamiento se sustenta en la idea de que, en cualquier caso, es posible desarrollar desde el ámbito local estrategias para un aprovechamiento más eficiente de los abundantes o limitados recursos existentes en el territorio.

---

estudios empíricos realizados posteriormente por la CEPAL (1998) sobre la prestación descentralizada de servicios de educación y atención primaria de salud en siete países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua.

<sup>6</sup> Dichos planteamientos fueron abordados en el capítulo II, sección 2. “Fundamentos teóricos de la descentralización” bajo tres enfoques; económico, politológico y sociológico.

En efecto, esta hipótesis viene confirmada por las múltiples iniciativas de gobiernos municipales en América Latina que han desarrollado prácticas exitosas en diferentes campos —medio ambiente, sistemas de recaudación de impuestos, administración municipal, recolección de basura, provisión de servicios públicos, generación de empleo, desarrollo de Pymes, integración de la sociedad civil en los asuntos públicos, etc.—, las cuales se han sustentado en la utilización de los recursos disponibles en el municipio. Se trata de ejemplos exitosos que pueden servir de pauta para que otros municipios, que se encuentran en similares condiciones, puedan desarrollar iniciativas novedosas que rompan con la inercia de la manera tradicional de gobernar, y adoptar una actitud más responsable y creativa en la implementación de acciones enfocadas a ampliar las oportunidades de todos sus habitantes y atender los principales problemas locales.

En cuanto a los tres municipios que hemos estudiado, nuestra hipótesis se corrobora en Lavalle. A partir de los recursos de los que dispone, este municipio ha trabajado en el desarrollo de proyectos productivos que incluyen a sectores de la sociedad que tradicionalmente han permanecido excluidos del desarrollo local, como es el caso de los diversos emprendimientos con pequeños productores agropecuarios. Nuestra hipótesis, sin embargo, no se ve ratificada por la realidad de los municipios de Motul y San Ramón, en los que prácticamente no existen iniciativas en curso desde los gobiernos municipales para aprovechar de manera más eficiente los recursos locales disponibles.

**Hipótesis 4.** *“Las principales limitaciones que el municipio enfrenta para promover la SAF y el DHL son las siguientes: a) la falta de competencias legales y de capacidades para la toma de decisiones respecto al ordenamiento territorial y la explotación de los recursos naturales; b) los escasos recursos económicos de que dispone para hacer frente a las demandas de los ciudadanos, así como la escasa capacidad de gestión para la consecución de fondos extrapresupuestarios; y c) la falta de recursos humanos suficientes en cantidad y nivel académico para realizar innovaciones en el diseño de proyectos encaminados hacia un desarrollo local sostenible (DLS).*”

Para confirmar o refutar esta hipótesis abordamos a continuación cada una de las limitaciones desde dos perspectivas: las legales y las propias de cada municipio.

*a) La falta de competencias legales y de capacidades para la toma de decisiones respecto al ordenamiento territorial y la explotación de los recursos naturales.* Tal y como corroboramos en la hipótesis 1, el municipio cuenta con las suficientes capacidades legales, de manera que esta parte de la hipótesis quedaría refutada. Sin embargo, la hipótesis sí se confirma cuando consideramos la falta de capacidades o aptitudes en la práctica de los gobiernos locales. Prueba de ello es que en los municipios de Motul y San Ramón encontramos una presencia significativa de programas nacionales y estatales que tienen escasa relación con los gobiernos municipales. Por ejemplo, en la explotación agropecuaria y forestal, las autoridades locales prácticamente no están involucradas en los programas o proyectos respectivos. Por tanto, son las instituciones de los gobiernos intermedios y/o nacionales las que definen el uso del suelo y del agua en el territorio municipal, de suerte que las autoridades locales no están jugando un rol importante en la toma de decisiones. Por otra parte, tampoco existen gestiones o iniciativas importantes de los gobiernos locales para la obtención de apoyos encaminados a fortalecer a los productores de más bajos ingresos.

Sin embargo, en el caso de Lavalle nuestra hipótesis afortunadamente se ve refutada por el hecho de que las autoridades municipales han establecido una mayor coordinación con las distintas instituciones del sector agropecuario que desarrollan diversos programas provinciales y nacionales, y prestan algunos servicios a grupos de pequeños productores, como maquinaria agrícola y asesoría para el desarrollo de proyectos productivos y adquisición de fondos. Además, el gobierno municipal ha generado diversos proyectos con los pequeños productores dedicados a las actividades agropecuarias: vitivinicultores, horticultores, cunicultores, caprinocultores y apicultores, entre otros.

*b) Los escasos recursos económicos de que dispone para hacer frente a las demandas de los ciudadanos, así como la escasa capacidad de gestión para la*

*consecución de fondos extrapresupuestarios*. Esta parte de la hipótesis fue corroborada tanto en la literatura como en los tres municipios estudiados: los recursos económicos resultan francamente insuficientes para atender las demandas ciudadanas. En el caso de los tres municipios, si dividimos el presupuesto total de cada municipio entre el número de habitantes, la cantidad de dólares per cápita por año en cada municipio es la siguiente: en Motul, 122,8; en Lavalle, 194,7; y en San Ramón, 43,9. Son cantidades muy bajas si consideramos por ejemplo, de acuerdo con Chávez (2001), que en Porto Alegre, Brasil, el presupuesto municipal asciende a 380 dólares per cápita (Chávez, 2001).

En cuanto a la *escasa capacidad de gestión para la consecución de fondos extrapresupuestarios*, queda corroborada en los municipios de Motul y San Ramón, donde no hay indicios de que los distintos gobiernos locales obtuvieran fondos extrapresupuestarios importantes para el desarrollo del municipio. Por el contrario, la aseveración de nuestra hipótesis es rechazada en el caso de Lavalle, donde el gobierno local obtuvo importantes fondos extrapresupuestarios que incluso superaron el presupuesto corriente anual del municipio, y que han servido para el desarrollo de importantes obras que están fortaleciendo estructuralmente su capacidad tanto productiva como de servicios.

c) *La falta de recursos humanos suficientes en cantidad y nivel académico para realizar innovaciones en el diseño de proyectos encaminados hacia un desarrollo local sostenible (DLS)*. Como podemos apreciar en la Tabla 90, a pesar de que los tres municipios tienen un número de habitantes muy similar, difieren mucho en la cantidad de empleados y, por ende, también en el número de empleados por cada mil habitantes. En los tres casos los ciudadanos perciben que hay más empleados de los que se requieren, una opinión que está más generalizada en el caso de Motul. De hecho, observamos que Motul tiene una muy alta concentración de empleados por km<sup>2</sup>, en comparación con San Ramón y Lavalle. Así pues, sería posible deducir que en Motul hay una mejor y más eficiente atención a la población, dado que cuenta con muchos más empleados por km<sup>2</sup> y por cada 1.000 habitantes, en un territorio que es extremadamente más pequeño que los de Lavalle y San Ramón. Sin embargo, la

realidad que encontramos no responde a esa lógica. En la siguiente tabla podemos observar dichas diferencias territoriales y del número de habitantes.

Tabla 83. Situación de los tres municipios respecto al número de empleados

	Motul	Lavalle	San Ramón
Número de habitantes	29.485	32.129	28.617
Número de empleados	511	359	90
Empleados por cada mil habitantes	17,3	11,2	3,1
Empleado por km <sup>2</sup>	21,53	0,04	0,15
Extensión territorial en km <sup>2</sup>	23,73	10.244	591,67

En cuanto al grado de preparación académica, los funcionarios públicos de Motul tienen en promedio 8,8 años de estudios, equivalentes al nivel de secundaria; los de San Ramón, 10,53 años en promedio, equivalentes al nivel de bachillerato; mientras que en el caso de Lavalle no nos fue posible obtener esta información.

Constatamos, entonces, que es bastante bajo el nivel académico de quienes dirigen y gestionan dos de los municipios estudiados. En este sentido, es razonable pensar que sea habitual una pauta constatada por la Encuesta de Gestión Municipal realizada en México por el CIDE-INEGI, según la cual cuanto más aislado esté un municipio más bajo es el grado de escolaridad de los funcionarios municipales (García, 1999:186).

Nuestra hipótesis queda refutada en lo referente a que no existen suficientes recursos humanos en cantidad: en los tres municipios advertimos la existencia de suficiente personal (incluso muchos innecesarios, según los entrevistados). Pero sí se confirma en cuanto al bajo nivel académico de los recursos humanos con que cuentan los municipios, lo que trae como consecuencia una escasa capacidad para realizar innovaciones en el diseño de proyectos encaminados, por ejemplo, a la preservación del medio ambiente, a atender adecuadamente el problema de la inequidad de género, a aprovechar las oportunidades que ofrecen las TICs, a utilizar eficientemente los recursos disponibles, etc. Nuestra hipótesis se ratifica en el hecho de que en Motul, Lavalle y San Ramón, la población con nivel de licenciatura representa apenas el 4%, el 2% y el 3,86% respectivamente de la población total. De esta forma, los datos de los tres municipios ratifican lo que se confirma en la revisión bibliográfica, donde se



muestra que un bajo grado de escolaridad y un escaso acceso a la educación disminuyen las posibilidades de tener acceso a un empleo bien remunerado, al mismo tiempo que actúan como un factor negativo para disminuir la desigualdad entre hombres y mujeres, y que hacen más difícil romper con el círculo vicioso de la pobreza, por mencionar algunas implicaciones.

## **2. CONCLUSIONES SUSTENTADAS EN EL MARCO TEÓRICO Y LA INFORMACIÓN EMPÍRICA**

Además de las conclusiones relacionadas con la confirmación o refutación de las hipótesis planteadas, consideramos oportuno incluir otras conclusiones que desde nuestro particular punto de vista son de vital importancia, en virtud de su relación estrecha con las capacidades y limitaciones del municipio para promover la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y el Desarrollo Humano Local (DHL).

Es importante destacar que a lo largo del análisis de los dos conceptos principales, Seguridad Alimentaria Familiar (SAF) y Desarrollo Humano Local (DHL), encontramos importantes convergencias entre ambos, que nos permitieron integrar la SAF como un elemento del DHL. De este modo, pudimos establecer seis categorías<sup>7</sup> y cinco dimensiones transversales<sup>8</sup> (ver esquema 1 en el capítulo I)<sup>9</sup>, que nos han servido para llevar a cabo un mejor discernimiento de los factores que determinan las condiciones de inseguridad alimentaria y de pobreza en el contexto local. Por otro lado, abordar la descentralización nos sirvió de complemento para lograr una comprensión más integral de las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL.

El ejercicio que acabamos de describir nos permitió formular un marco teórico y una metodología de análisis basado en la definición de las diferentes categorías que

---

<sup>7</sup> Vida prolongada; acceso a la educación; disfrute de un nivel de vida decente; libertad política; respeto a sí mismo; y garantía de los derechos humanos.

<sup>8</sup> Sostenibilidad; productividad; empoderamiento, género y equidad.

<sup>9</sup> En este esquema están contenidos además los conceptos de desarrollo sostenible, desarrollo local y desarrollo económico en el marco del concepto de desarrollo humano.

componen ambos conceptos, a fin de poder estructurar los resultados de los estudios de campo con una visión más integral de los problemas y de sus soluciones. Tal marco teórico lo hemos basado en el concepto de desarrollo humano, el cual concibe el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades —acceso a la educación, alimentación, salud, vivienda, empleo, derecho al voto y ser votado, etc.— que las personas deben disfrutar; enfoque que considera la expansión de las libertades como *el fin primordial y el medio principal* del desarrollo.

Lo anterior se confirma, tanto en la literatura teórica como empírica, así como en el discurso político, en el cual la participación comunitaria es ampliamente mencionada, figurando como un componente fundamental de cualquier programa destinado a realizar mejoras en las poblaciones humanas. Sin embargo, encontramos que en la práctica, pocos programas oficiales la promueven de forma sistemática y permanente, y en escasas ocasiones se emplean metodologías participativas<sup>10</sup> ampliamente probadas para lograr que los más pobres y excluidos del desarrollo ganen poder (empoderamiento), con el fin de participar en la toma de decisiones de los asuntos que afectan sus vidas. Por un lado, advertimos que los gobiernos, especialmente del nivel estatal (provincial, regional) y nacional, por un lado tienen un discurso orientado a la promoción de la participación comunitaria, pero, por otro lado, ceden ante la oposición de los más poderosos a compartir las decisiones sobre cómo se deben invertir los recursos de la nación, así como a crear y poner en marcha políticas destinadas a disminuir las inequidades económicas, sociales y políticas.

Los gobiernos locales, en cambio, cuentan con importantes iniciativas que comprenden la promoción de la participación comunitaria como un elemento substancial para la definición de los planes municipales de desarrollo, en un proceso que está intensificando la relación sociedad-gobierno. En la literatura empírica está demostrada la gran cantidad de experiencias exitosas en transporte, seguridad, medio ambiente, vivienda, salud, educación, eficiencia administrativa, etc., en muchos

---

<sup>10</sup> Nos referimos a metodologías como la “Participación-Investigación-Acción”, o el “Diagnostico Rural Rápido”, así como otras experiencias sustentadas en corrientes de pensamiento como la generada por Paulo Freire y descrita en su libro “Pedagogía del oprimido”, o la Teología de la Liberación surgida en América Latina, entre otras.

municipios de la región. Algunos estudios muestran evidencias concretas de la actuación municipal de Lavalle en la promoción de la participación y de los importantes intentos en San Ramón para implementar los presupuestos participativos; a diferencia de Motul, que no registra señales de promoción de la participación comunitaria.

En definitiva, encontramos que se dispone del marco legal y de las condiciones para la promoción de la participación ciudadana, pero su concreción en la práctica depende de la voluntad política del gobierno local de turno.

*Existen importantes desigualdades de género en el contexto local.* En los tres estudios de campo encontramos claras manifestaciones de severas desigualdades entre hombres y mujeres. Sin embargo, en el campo laboral, político y social se registran importantes avances de la posición de las mujeres respecto a los hombres, sin soslayar que también en estos campos persisten condiciones de inequidad de género. En otras palabras, encontramos que en el ámbito legal, político y social las mujeres han ganado terreno en cuanto al reconocimiento de sus capacidades. Donde encontramos las mayores limitaciones para las mujeres es en el ámbito de la familia, pues es en su seno donde persisten las más graves desigualdades entre ellas y los hombres.

*Existen importantes barreras para fortalecer el capital social.* Consideramos que aunque los gobiernos locales hacen esfuerzos para la construcción de capital social, al mismo tiempo, en algunos casos facilitan las acciones que fortalecen el capital social negativo, por cuanto en ellas subyacen intereses particulares, políticos y partidistas que desarrollan densas redes clientelares y de corrupción. Desafortunadamente, este tipo de capital también está arraigado en los contextos locales donde realizamos el estudio de campo. El capital social negativo limita de manera decisiva a los gobiernos locales en la tarea de implementar procesos de desarrollo local sostenible y promover la SAF y el DHL. Finalmente, concluimos que entre estas dos fuerzas contrapuestas, deben emprenderse acciones encaminadas a poner la balanza a favor del fortalecimiento del capital social, en virtud de que en general existen instrumentos legales que pueden ser utilizados a su favor, como es el caso de las leyes de transparencia y rendición de cuentas en los países de la región, así como los importantes programas de lucha contra

la corrupción —temas que antes eran tabú y que hoy son parte de la agenda de muchos gobiernos de la región.

*Está latente el problema identitario, que desde nuestra perspectiva es una limitación para el desarrollo humano.* Encontramos que en la literatura sobre desarrollo no se contempla el tema de la identidad como algo relevante de ser atendido. Por su parte, en los estudios de caso tampoco encontramos que la identidad fuera considerada por las autoridades locales como un aspecto que requiera fortalecerse; ni siquiera aparece en la agenda de los municipios estudiados. Desde nuestro punto de vista, esta condición es una seria limitante para avanzar en procesos de desarrollo humano local sostenible, la cual debe ser atendida desde una perspectiva histórica<sup>11</sup> por las siguientes razones:

- En la revisión que hicimos sobre la historia de los tres países donde realizamos los estudios de caso encontramos importantes semejanzas en el proceso de colonización' de los pueblos nativos: en los tres países fueron masacrados, despojados de sus pertenencias, arrebatados de sus valores culturales, desintegrados en su organización, y en muchos casos considerados como animales y como parte de la fauna. En resumen, las poblaciones nativas fueron vilmente explotadas, despreciadas y rebajadas a seres inferiores.
- Esos hechos acaecidos a lo largo de los cuatrocientos años de dominación española, lograron incrustar en la sociedad de los países conquistados la idea de escasa valía de lo indígena y en general de las distintas culturas nativas. Esta concepción aún permanece vigente en amplios sectores de la sociedad que siguen discriminando duramente a las poblaciones nativas<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, las propias poblaciones indígenas, los más pobres y, en general, los excluidos de los beneficios del desarrollo, en muchos casos también se autodefinen como seres inferiores e ignorantes.

---

<sup>11</sup> Esto es confirmado por Bello y Rangel (2000:3), quienes señalan que la discriminación y la exclusión por etnia y raza es parte de un proceso histórico sociocultural, económico y político en América Latina y El Caribe.

<sup>12</sup> Lo que Calderón, Hopenhayn y Ottone (1993) y Hopenhayn (1998) llaman “dialéctica de la negación del otro”.

- En definitiva, las personas que viven en contextos de pobreza, como resultado de sentirse inferiores, mantienen interiorizado un sentimiento de baja autoestima, escasa autoeficacia y agencia personal, y la idea de que sus tradiciones, su lengua, su vestido, su música, etc., tienen muy poco valor frente a lo que viene del exterior. Esta concepción interiorizada constituye una seria limitación para desarrollar la capacidad de integrarse activamente en los asuntos públicos de su comunidad o municipio: lo que en el concepto de desarrollo humano se describe como “el respeto a sí mismo”, o lo que Adam Smith definió como la capacidad de interactuar con otros sin sentirse avergonzado de aparecer en público.

En este sentido, concluimos que elementos como las identidades indígenas, la autoestima, la autoeficacia y la agencia personal están fuertemente relacionados con las capacidades y limitaciones del municipio para promover la SAF y el DHL. Si bien en la literatura sobre seguridad alimentaria y desarrollo humano se abordan como elementos relevantes, por lo general se les otorga muy poca importancia en las políticas implementadas. Esta es una deficiencia que no permite la integración real de las personas que viven en contextos de pobreza y exclusión social; y, por consiguiente, no atender y fortalecer estos elementos significa seguir retroalimentando la persistencia de tales contextos.

Esta conclusión la sustentamos en las diversas manifestaciones, observadas en los estudios de campo, de una limitada capacidad de expresión<sup>13</sup> de las personas más pobres y/o que pertenecen a los grupos étnicos o nativos. Además, esta deficiencia genera serios problemas de identidad, trastorna la cosmovisión del mundo centrada en el respeto al medio ambiente y el sentido de solidaridad y cooperación, y trae como consecuencia la negación de muchas personas de una parte de ellas mismas; dicho de una forma más explícita, esconden su origen nativo y resaltan sus orígenes españoles o

---

<sup>13</sup> Este concepto lo englobamos en dos de sus manifestaciones: por un lado, las personas que se desarrollan en contextos de pobreza y exclusión social tienen una limitada capacidad de expresión, debido en muchos casos a que no dominan el idioma castellano y no han tenido oportunidades de preparación académica; por otro lado, por la misma condición de ser pobres no se les otorgan los espacios para su libre expresión, pues por lo común su agencia personal está fuertemente influenciada por prácticas clientelares del gobierno en sus distintos niveles.

extranjeros por considerarlos de mayor valor. Al mismo tiempo, esta condición genera en las personas percepciones que no les permiten tener una participación activa en los ámbitos de su localidad y su municipio, al tiempo que da lugar a una mayor desconfianza en todas las relaciones humanas y hacia las instituciones oficiales. Finalmente existen menores posibilidades de lograr el fortalecimiento del capital social del territorio y de la participación política, lo cual constituye en sí una fuerte limitante para el desarrollo humano local sostenible.

*Existen las condiciones técnicas y los recursos, pero no la voluntad política.* Finalmente destacamos que la literatura que aborda los problemas de la pobreza, la inseguridad alimentaria y el bajo desarrollo humano con frecuencia hace referencia al hecho de que existen todas las condiciones técnicas, el conocimiento y los recursos económicos y naturales en suficiencia para eliminar el hambre y la pobreza, pero la solución a tan lacerantes problemas finalmente depende de la voluntad política. Sin embargo, pensamos que esta afirmación aplicada al nivel local resulta muy simplista, ya que en este nivel, además de la voluntad política, uno de los grandes problemas es la falta de recursos humanos que no tienen capacidad para diseñar e implementar las políticas locales, aunado a la escasez de recursos económicos y la falta de un plan de desarrollo local para el uso más eficiente de los recursos naturales. Por otro lado, en el nivel local persisten importantes limitaciones que dificultan la sostenibilidad de los proyectos: problemas identitarios, inequidad de género, baja autoestima y escasa participación ciudadana en los asuntos públicos, por mencionar algunos.

En resumen, podemos concluir que existen suficientes elementos e instrumentos legales para que los municipios puedan promover con éxito la SAF y el DHL, y que estos objetivos no dependen del tamaño, ni del presupuesto, ni del número de habitantes de un municipio, sino de la capacidad técnica y organizativa de las autoridades locales para diseñar y ejecutar los planes y programas, y de su sentido de servicio, así como del grado de participación ciudadana alcanzado; condiciones que en definitiva marcan la diferencia.

En general, nuestro estudio demuestra que el municipio, como entidad subnacional básica, cuenta con importantes potencialidades legales, con recursos propios y con diversas ventajas comparativas, entre las que podemos mencionar las siguientes: proximidad cultural, mejor conocimiento de los problemas locales, mayor confianza por parte de los ciudadanos, etc. Estas ventajas lo colocan en una condición privilegiada para avanzar de manera exitosa en la promoción de la SAF y el DHL. Sin embargo, al mismo tiempo, todavía padece de lagunas en la legislación existente y en el ejercicio de la autonomía, que requieren ser subsanadas. Por otro lado, identificamos la formación de los recursos humanos encargados de la gestión del gobierno local como una de las necesidades primordiales del municipio. Así mismo, cabe subrayar que en la agenda municipal no se presta con carácter permanente la suficiente atención a temas como seguridad alimentaria y desarrollo humano, participación ciudadana, empoderamiento, género, sostenibilidad, equidad y productividad. Consideramos que esto aplica a todos los países de la región.

### **3. LÍNEAS DE FUTURAS INVESTIGACIONES**

De acuerdo a los contenidos teóricos así como a la información empírica que logramos obtener a través de bibliografía y de los estudios de campo, consideramos que sería importante que, en futuras investigaciones relacionadas con el desarrollo municipal, se continuara profundizando en los siguientes aspectos:

- En el estudio de las interrelaciones y factores del ámbito municipal, en virtud de que al conocer mejor la dinámica entre los actores locales se cuenta con más elementos para el diseño y puesta en marcha de programas acordes al contexto local.
- En el estudio de las relaciones de género en el seno familiar y de cómo se pueden desarrollar estrategias locales para disminuir las grandes desigualdades que aún persisten entre las relaciones de hombres y mujeres.
- En el estudio del rol que las instituciones de educación superior pueden jugar en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para

promover con éxito la seguridad alimentaria familiar y el desarrollo humano local.

- En el estudio sobre los aspectos identitarios locales frente a los procesos globales; y sobre en qué medida la pérdida de identidad puede estar siendo un elemento que limita las capacidades de desarrollo de los más desprotegidos, a la vez que limita las posibilidades de la participación ciudadana y el empoderamiento local.



## EPÍLOGO

Para finalizar nuestra investigación, de acuerdo con los contenidos teóricos y empíricos analizados, hacemos algunas reflexiones que abordamos en tres apartados. En el primero, resumimos la necesidad de mejorar algunas prácticas en el contexto de los gobiernos locales, con el objeto de promover con éxito la SAF y el DHL y en general el mejoramiento significativo de las condiciones de vida de los ciudadanos. En el segundo, analizamos el rol que pueden jugar las instituciones académicas<sup>1</sup> y de investigación para fortalecer a los gobiernos municipales, al mismo tiempo que ellas mismas se fortalecen y mejoran la calidad de sus actividades sustantivas —enseñanza, investigación y extensión y difusión de la cultura—. En el tercero, abordamos el importante rol que puede jugar la sociedad civil organizada para fortalecer los procesos de DLS en dos tipos de contextos generales: allí donde existen condiciones propicias para el desarrollo; y allí donde las condiciones sociales, políticas y económicas son adversas para el desarrollo de la mayoría de la población del municipio.

---

<sup>1</sup> Nos referimos principalmente a las instituciones de educación superior, como las universidades e institutos tecnológicos que forman profesionales de nivel licenciatura; sin embargo, también se pueden integrar escuelas de educación media superior en esta tarea.

## **1. LAS PRÁCTICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PROMOCIÓN DE LA SAF Y EL DHL**

Reflexionamos a continuación sobre los posibles cambios que los gobiernos locales podrían emprender para mejorar las actuales prácticas que llevan a cabo para la gestión del desarrollo municipal; y sobre los posibles escenarios que podrían lograrse en el ámbito municipal:

- Pese al amplio reconocimiento tanto legal como en el discurso político de la autonomía municipal, persisten aún evidentes retrasos en su aplicación. Por ello consideramos que los gobiernos locales requieren concretar, de acuerdo a las oportunidades existentes —marco legal, recursos naturales, humanos y financieros, procesos globales, etc.—, la creación e institucionalización de organismos territoriales<sup>2</sup> de carácter municipal, a través de los cuales puedan establecer un mejor ordenamiento territorial, implementar sus propios planes de desarrollo municipal, y promover la participación ciudadana como uno de los principios democráticos elementales para mejorar la gobernabilidad. Al mismo tiempo, los gobiernos locales necesitan emprender importantes cambios en las formas o prácticas para fortalecer y consolidar el capital físico, humano y social disponible en el municipio, de tal manera que dichas prácticas estén encaminadas a lograr mejores niveles de asociatividad, cooperación, solidaridad y confianza entre todos los actores que confluyen en el territorio municipal.

---

<sup>2</sup> Nos referimos a instituciones locales con la potestad de coordinar legalmente las acciones de los diversos actores que concurren en el municipio y de determinar el ordenamiento territorial y la explotación ordenada de los recursos naturales. Por ejemplo, en el caso de México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable considera la instalación del Consejo de Desarrollo Municipal, con el que el municipio adquiere las siguientes facultades: impulsar políticas, acciones y programas en el medio rural; hacer provisiones financieras y presupuestales para programar acciones en el ámbito rural; elaborar planes y estrategias de desarrollo rural; formular programas con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores; concurrir con apoyos adicionales que requieran los productores para el debido cumplimiento de programas y proyectos. Y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), organismo auxiliar en la planeación y programación del desarrollo municipal, a través del cual se elabora el plan de desarrollo municipal, un diagnóstico y señalamiento de las prioridades del municipio, promoviendo la realización de obras para el bienestar social en el desarrollo productivo.

- 
- Es necesario establecer acciones concretas para fortalecer la identidad individual y colectiva local. Para ello, sería importante trabajar con equipos multidisciplinarios que desarrollen y promuevan una política permanente de recuperación de la identidad local y de reconocimiento explícito de los valores culturales —lengua, música, alimentación, vestido, cuidado del medio ambiente, costumbres, etc.— que en su conjunto conforman la cosmovisión de cada individuo que habita en el municipio. Claro está, sin dejar al margen los procesos de globalización; antes bien, emprendiendo la tarea de encontrar alternativas para que en el marco de la recuperación de la identidad local se aprovechen las ventajas que la globalización puede traer al desarrollo local, al tiempo que se minimicen los efectos adversos que puede producir en la cultura local. Una acción concreta sería la incorporación de más contenidos relacionados con los aspectos identitarios de las culturas locales en los programas oficiales de educación, desde el preescolar hasta el universitario; por supuesto, entendemos que esto no es posible hacerlo únicamente con iniciativas municipales, pero los gobiernos municipales pueden emprender acciones directas (que serían complementarias) a través de los distintos medios de comunicación (radio, altavoces, vídeos, internet, multimedia, etc.) y de talleres, cursos y eventos sociales, entre otras acciones.
  
  - Es prioritario implementar una política permanente de capacitación de los empleados municipales en temas como procesos administrativos, organización y participación ciudadana, rendición de cuentas, generación de ingresos propios, gestión legal, manejo de información estadística, diseño de proyectos, medio ambiente, inequidad, género, etc. Observamos que es posible establecer una política de capacitación desde los propios ayuntamientos (municipalidades) a través de estrategias de cooperación entre municipios. Por supuesto, esta política podría ser fortalecida con la participación de otras instituciones de los gobiernos superiores y con las universidades, las asociaciones nacionales de municipalidades e incluso con el concurso de fondos para la cooperación internacional. Por otro lado, en el campo de la educación, se requiere a mediano y largo plazo diseñar e implementar planes de estudio en los niveles de licenciatura y de posgrado dirigidos ex profeso a formar recursos humanos con

la capacidad de ejercer más eficientemente las funciones propias de la administración municipal y de impulsar procesos de desarrollo local sostenible.

- Es necesario ampliar las políticas y programas que pongan una mayor atención a las personas con alguna discapacidad y que por esta misma condición no se han podido integrar al desarrollo del municipio.
- Es recomendable que los ayuntamientos (municipalidades) cuenten con un banco de información permanente sobre la situación que prevalece en las diversas áreas: ordenamiento territorial y aprovechamiento de los recursos naturales, agricultura, educación, vivienda, salud, alimentación, familia, género, pobreza, etc., de manera que las autoridades locales dispongan de información actualizada para tomar decisiones más acertadas respecto a las acciones y proyectos que se emprendan en el municipio.
- Es de gran importancia que se cuente, con una clasificación de los municipios para establecer políticas focalizadas y más ajustadas a cada contexto local. Finalmente, consideramos que es necesario desarrollar una metodología enfocada a clasificar los municipios de la región en dos categorías<sup>3</sup>: a) Municipios con capacidades potenciales para implementar procesos de desarrollo local sostenible (DLS) y promover con éxito el DHL y la SAF y; b) Municipios con condiciones adversas para la implementación de procesos de DLS y la promoción del DHL y la SAF.

De acuerdo con la literatura consultada y los estudios de caso, concluimos que las principales características a tomar en cuenta para ubicar un municipio en la categoría “a” serían las siguientes:

1. Las autoridades locales desempeñan una administración responsable y transparente.

---

<sup>3</sup> Consideramos que junto con la definición del perfil de cada categoría tendrían que precisarse los indicadores apropiados para ubicar la condición de cada municipio, e identificar en qué momento un determinado municipio puede pasar de una categoría a otra.

2. Cuenta con un plan de desarrollo local de mediano y largo plazo en el cual se han involucrado los distintos actores locales.
3. El gobierno local desarrolla la capacidad de gestionar recursos extrapresupuestarios para atender las principales demandas de la población. Se incluye la capacidad para elaborar proyectos y establecer relaciones de asociatividad con otros municipios, con el gobierno regional y nacional y con organismos internacionales.
4. Despliega importantes esfuerzos para aprovechar más eficientemente los recursos naturales.
5. Registra un trabajo considerable para fortalecer el capital social y humano en el municipio.
6. Realiza acciones para mejorar paulatinamente el sistema de recolección de ingresos propios.

Para ubicar un municipio en la categoría “b”, las principales características a tomar en cuenta serían las siguientes:

1. No cuenta con un plan de desarrollo local de mediano y largo plazo en el que se hayan involucrado los distintos actores locales.
2. Las autoridades locales no desempeñan una administración responsable y transparente.
3. El gobierno local no tiene la capacidad de gestionar recursos extrapresupuestarios para atender las principales demandas de la población, ni para establecer relaciones para el desarrollo de proyectos conjuntos con otros municipios, con el gobierno regional y nacional o con organismos internacionales.

4. Dispone de escasos recursos naturales, y las autoridades locales no realizan esfuerzos para aprovecharlos más eficientemente y para evitar su depredación.
5. El gobierno local no despliega acciones para fortalecer el capital social y humano del municipio.
6. Cuenta con un sistema de recolección de ingresos ineficiente, y no emprende reformas para aumentar los ingresos propios a través de la recaudación o de otras iniciativas.

En definitiva, advertimos que abordar el desarrollo local sostenible del municipio en el ámbito latinoamericano es muy complicado, debido a la gran diversidad de condiciones del contexto local de cada entidad municipal. No obstante, consideramos que podría abordarse de manera más viable si contamos con la categorización de los distintos municipios latinoamericanos de acuerdo con sus condiciones internas. Lo relevante de esta tarea es que con dichos criterios se podrían implementar políticas especialmente dirigidas a fortalecer los municipios que ya cuentan con las capacidades para emprender procesos de DLS y a mejorar las condiciones de aquéllos que aún presentan importantes limitaciones para ese efecto.

## **2. ROL QUE PUEDEN JUGAR LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS Y DE INVESTIGACIÓN EN EL MUNICIPIO**

En virtud de que nuestro trabajo profesional lo ejercemos en instituciones académicas, y considerando las evidencias registradas tanto en la literatura como en la experiencia propia sobre las prácticas positivas de estas instituciones en proyectos relacionados con el bienestar social, consideramos pertinente hacer el señalamiento de que las instituciones académicas de educación superior, a través de sus funciones sustantivas de investigación, docencia y extensión de la cultura y los servicios, pueden jugar un importante rol en el fortalecimiento de las capacidades del municipio para la promoción de la SAF y el DHL.

En el campo de la investigación, las instituciones de educación superior pueden contribuir al debate de las capacidades existentes en el municipio y avanzar en la elaboración de nuevos planteamientos teóricos que fortalezcan la actuación del gobierno local. Asimismo, el desarrollo de esta actividad sustantiva podría conducir a la apertura de nuevas líneas de investigación que en el futuro generen estudios específicos sobre los problemas existentes, a mantener actualizada una base de datos<sup>4</sup> y servir de insumo para el diseño y desarrollo de políticas, programas y proyectos que contribuyan a un desempeño más eficiente y eficaz de los gobiernos locales en la promoción de la SAF y el DHL.

Desde su función académica, las instituciones de educación superior podrían integrar contenidos relacionados con la realidad local a los planes de estudio de diversas disciplinas, lo que permitiría preparar profesionales con una visión más holística de los problemas locales y una perspectiva más realista de las posibles alternativas de solución de la problemática municipal. De esta manera se obtendrían dos importantes ventajas: por un lado, las instituciones académicas estarían contribuyendo a formar recursos humanos con mejores habilidades y profesionalmente más competentes, y por el otro, los nuevos profesionales adquirirían un visión más completa de la realidad local y podrían ejercer un rol protagónico en la dirección de los gobiernos municipales; subsanando así una de las grandes dificultades que enfrentan los municipios: la escasa disponibilidad de recursos humanos bien preparados para lograr una adecuada y eficiente gestión de los recursos disponibles localmente y para aprovechar las oportunidades o encarar las limitaciones que acarrear las influencias tanto internas como externas.

Finalmente, las instituciones de educación superior pueden jugar un importante rol, por cuanto su función sustantiva de extensión y difusión de la cultura puede ser una

---

<sup>4</sup> Con frecuencia los municipios no cuentan con un departamento u oficina especializada en el manejo y ordenamiento de la información; situación que corroboramos en los tres estudios realizados y que se debe principalmente a que los gobiernos locales no le han dado la importancia requerida, pues en los tres municipios encontramos que existe la capacidad técnica y de infraestructura para contar con una oficina o departamento que concentre, ordene y procese la información municipal. Este planteamiento lo hacemos en la lógica de que si las autoridades locales dispusieran de información de primera mano, podrían estar en posición de tomar decisiones más acertadas en la inversión eficiente de los escasos recursos del municipio y brindar una atención más oportuna a los distintos problemas presentes en el municipio.

importante conexión con la función académica y la de investigación. Esta conexión puede hacer posible que los educandos adquieran una formación más integral, una cosmovisión y una mejor capacidad para interpretar las distintas realidades presentes tanto en el contexto local, como nacional e internacional.

En definitiva, las instituciones académicas podrían desempeñar un papel relevante en el ámbito municipal en virtud de que éste constituye un excelente escenario para que los estudiantes conozcan de primera mano los problemas de la sociedad en la que se desenvuelven. Entendemos, entonces, que los académicos e investigadores, con programas bien articulados y debidamente planificados y de común acuerdo con las autoridades locales, podrían emprender, junto con los alumnos, acciones multidisciplinarias encaminadas a la búsqueda de alternativas concretas y viables para dar solución a muchos de los problemas presentes en cada contexto local. Al emprender acciones de esta naturaleza podrían obtenerse los siguientes resultados: un mejoramiento de la práctica y la experiencia de los académicos e investigadores; el desarrollo de la cultura del trabajo en equipo; la solución de una serie de problemas a muy bajo coste; una formación más sólida e integral de los nuevos profesionales; el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la promoción con éxito de la SAF y el DHL; y el desarrollo de una nueva dinámica en la relación Universidad-Sociedad-Estado.

### **3. ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL**

A lo largo de nuestra investigación, evidenciamos la gran importancia que tiene la participación activa y consciente de la sociedad civil en la implementación de los procesos de desarrollo local sostenible, especialmente cuando se facilitan los procesos participativos por parte de la autoridad local, estatal y nacional. Sin embargo, cuando las condiciones locales son adversas y los gobiernos locales no responden a los intereses de las mayorías, consideramos que es posible implementar diversas alternativas para avanzar en procesos de desarrollo local sostenible.

Tanto en la literatura como en los estudios de caso, encontramos evidencias de condiciones locales adversas para emprender procesos de DLS y promover la SAF y el



DHL. Esas condiciones predominan por diversas causas: la lucha por el poder, el asistencialismo, el clientelismo político, la corrupción, la escasa cooperación y solidaridad y la desconfianza. Consideramos, no obstante, que en los municipios donde prevalecen estas condiciones es posible generar o fortalecer movimientos sociales que las reviertan a mediano plazo, de manera que finalmente se pueda construir un contexto político, económico y social propicio para el desarrollo local sostenible, para el fortalecimiento del gobierno local y para asegurar la continuidad de un proceso de participación activa de todos los actores que viven y conviven en el territorio municipal.

Por otra parte, se pueden desarrollar acciones encaminadas a mejorar paulatinamente las condiciones del contexto local y emprender proyectos con el fin de lograr la articulación con los distintos actores. Distintas experiencias latinoamericanas<sup>5</sup> indican que es posible emprender diversas acciones cuando las condiciones adversas predominan en el ámbito municipal. En este sentido, identificamos las siguientes acciones que es posible emprender desde la sociedad civil:

*Primera: La implementación y desarrollo de empresas cooperativas.* Como referimos en el marco teórico, Morell (2002:117) cita la propuesta que Robert Owen —socialista utópico británico considerado el padre del movimiento cooperativo— le hizo en 1921 al condado de Lanark, Inglaterra: en lugar de mantener a los desempleados se les diera un lugar para que se instalaran y cultivaran sus propios alimentos; la propuesta no tuvo mucho eco en su tiempo, pero un siglo más tarde constituyó el proyecto de lo que se llamó agricultura colectiva. Owen sostuvo la idea de que la agricultura o la industria difícilmente podrían servir a los intereses comunes de la sociedad mientras estuvieran dirigidos por intereses comerciales, advirtiendo que era preciso cambiar el egoísmo por la solidaridad; sólo así sería posible construir una sociedad mejor. Esa filosofía se fue desarrollando y extendiendo en diferentes regiones del mundo. Al respecto, Briscoe y Ward (2000:3) señalan que la forma en que las cooperativas han venido trabajando en la actualidad ha permitido la integración de un amplio número de usuarios: unos 725 millones de personas son miembros de

---

<sup>5</sup> Existen diversos países como Argentina, donde se muestra que desarrollo local puede ser dinamizado a partir de experiencias cooperativistas que, entre sus objetivos, promueven la participación activa de las personas, al mismo tiempo que fortalecen el capital humano y las redes sociales.

cooperativas afiliadas a la Alianza Internacional de Cooperativas (International Cooperative Alliance), una considerable proporción del total de la población mundial de 6.000 millones de personas.

Encontramos que en la literatura y en los estudios de caso el cooperativismo aparece como una alternativa viable para dar solución a diversos problemas de la sociedad actual. Asimismo, advertimos que el cooperativismo coincide con los postulados de la propuesta democratizante de la descentralización (descrita en el capítulo II, sección 3.2.3), la cual plantea la integración de la sociedad, entre otros mecanismos, a través del movimiento cooperativista que tome el control de algunas empresas locales en lugar de ser entregadas a capitales extranjeros.

Una cooperativa es una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para lograr satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales a través de una empresa de su propiedad, que es manejada democráticamente y que, además, se sustenta en los principios de: voluntariedad y apertura a otros miembros; control democrático por parte de sus propios miembros; participación económica de sus miembros; autonomía e independencia; promoción de la educación, capacitación y acceso a la información; cooperación entre cooperativas; y acciones centradas en la comunidad (Briscoe y Ward, 2000:75). Considerando estos principios, es claro que el desarrollo del cooperativismo podría producir cambios significativos en el ámbito de las personas y por ende del contexto local: sentirse propietarios de la empresa donde trabajan y participar en la toma de decisiones les permite revalorar su autoestima y su autoeficacia. En este sentido, las empresas cooperativas pueden funcionar como incubadoras de desarrollo humano, por cuanto producen y reproducen capital humano y capital social en el territorio donde funcionan.

De lo anterior podemos deducir que si un gran número de personas forma parte de empresas cooperativas en un determinado territorio, éstas podrían ser catalizadoras de procesos de desarrollo, ya que al fortalecer el capital humano y social promoverían al mismo tiempo una mayor participación ciudadana en los asuntos de la comunidad. Por consiguiente, resulta interesante explorar con mayor profundidad el rol que las empresas

---

cooperativas pueden jugar para cambiar los factores adversos en el contexto municipal o, en su caso, fortalecer los procesos de DLS a través de acciones articuladas del binomio sociedad-gobierno.

*Segunda: Iniciativas desde la sociedad civil organizada.* Diversas experiencias acreditan que la participación de la sociedad civil y de las ONG es crucial en cualquier estrategia de desarrollo local. Esta afirmación fortalece la idea de que, independientemente de la actuación del Estado y especialmente de las autoridades municipales, es necesario el surgimiento de iniciativas de la sociedad civil que busquen consolidar a largo plazo la participación de todos y cada uno de los actores que concurren en un determinado territorio. Son múltiples las experiencias surgidas de la sociedad civil, muchas de las cuales están impactando las políticas públicas en diferentes sectores como el de la agricultura, la salud, la educación y el medio ambiente, por mencionar algunos. Por parte de la actuación de las ONG, tal vez el efecto más importante es la penetración que están logrando en la cosmovisión de las personas en cuanto a una nueva manera de ver el mundo y de entender el sistema económico actual como un sistema insostenible, así como en la apreciación de las posibles alternativas o vías a través de las cuales se puede transitar para construir un mundo mejor.

De las ONG que han surgido a nivel local, muchas están ganando terreno en sus propios entornos y logrando importantes impactos en diferentes sectores del desarrollo. Sin embargo, aún hay mucho camino por recorrer para conseguir que las clases marginadas, los campesinos, las mujeres y en general los más pobres y excluidos logren alcanzar niveles significativos de empoderamiento para participar en la toma de decisiones.

Sobre las iniciativas de la sociedad civil también es necesario tener en cuenta sus propias limitaciones. Durston (2003:194) señala que en general la literatura sobre la descentralización y el papel del capital social ha exagerado el grado en que la sociedad civil local, por sí sola, puede contrarrestar la frecuente tendencia a la corrupción y el contubernio en el gobierno local; agrega que las evidencias en Brasil indican que las mejorías en el gobierno local fueron el resultado de una dinámica tripartita: local,

central y cívica. Por ello, es necesario tener en cuenta este hecho y enfocarse permanentemente en la búsqueda de esa dinámica tripartita.

*Tercera. Constitución de un movimiento político.* Esta es una acción más que podría ser desarrollada en la exploración de las potencialidades y los límites para avanzar hacia los procesos de DLS y la ampliación de las oportunidades en los entornos locales. Esta idea se sustenta en la experiencia desarrollada en el municipio de Pensilvania, Departamento de Caldas, Colombia, que revela la posibilidad real de desarrollar procesos encaminados hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Respecto a esta experiencia, Maldonado (2000:1) señala la participación de un conjunto de actores del municipio en la conformación de un movimiento político que ha ganado todas las elecciones desde el año de 1988, y ha logrado por lo tanto garantizar la continuidad del proyecto político. Con base en un esquema de planificación de largo plazo, consulta permanente a la comunidad y establecimiento de alianzas con otros niveles de gobierno y con la sociedad civil, las administraciones públicas de Pensilvania han logrado mejorar sustancialmente la provisión de servicios públicos y sociales, llevando al municipio a un lugar destacado por el desarrollo de sectores como el de la educación, la salud, el agua potable y la electrificación.

La experiencia mencionada podría dar la pauta para que en otros municipios de la región se inicien acciones locales a través de la alianza de los diferentes sectores de la sociedad, y se conforme un movimiento sociopolítico con un proyecto de largo plazo, orientado a la instalación de una democracia participativa y con miras a que sus integrantes sean quienes dirijan en el futuro el gobierno local.

# APÉNDICES

## APÉNDICE 1.

### **Definiciones de seguridad alimentaria.**

Se incluyeron 38 definiciones de SA que fueron apareciendo a lo largo del tiempo, de tal forma que permite identificar, cómo se fueron incorporando nuevos componentes al concepto y que contribuyeron a los cambios de paradigma ya mencionados. De la 1 a la 19 y de la 21 a la 32 fueron tomadas de Maxwell, (1996) y complementadas de otras fuentes que son señaladas según corresponde a la definición.

1.-Disponibilidad en todo momento de un adecuado suministro mundial de alimentos básicos...para sostener una continua expansión del consumo de alimentos...y para compensar fluctuaciones en la producción y los precios (UN, 1975)

2. "Es una condición en la cuál la probabilidad de consumo de los ciudadanos de un país descenden por debajo un nivel mínimo del consumo de alimentos (Reutlinger y Knapp, 1980).

3. "La capacidad para reunir los niveles objetivos de consumo base anualmente (Siamwalla y Valdes, 1980).

4. "Todos tienen lo suficiente para comer en cualquier momento de la vida, salud y crecimiento de los jóvenes, y para un esfuerzo productivo"(Kracht, 1981).

5. "La capacidad segura para financiar importaciones necesaria para reunir los objetivos inmediatos de los niveles de consumo" (Valdes y Konandreas, 1981).

6. "La libertad de obtención absoluta de alimentos para todas las personas del mundo en todo momento (Reutlinger, 1982).

7. "Seguridad de que todas las personas en todo momento a tener acceso físico y económico para cubrir sus necesidades básicas de alimentos. (FAO, 1983).

8. "La estabilización del acceso, del déficit de calorías para una población (Heald y Lipton, 1984).

9. La disponibilidad-déficit de alimentos de países, regiones u hogares para lograr los niveles básicos y de consumo anuales. (Siamwalla y Valdés, 1984 citado por Tollens, 1988).

10. "Una canasta de alimentos, nutricionalmente adecuada, culturalmente aceptable, adquirida con dignidad humana y perdurable a lo largo del tiempo (Oshaug, 1985, in Eide et al., 1985). Y citada por Maxwell y Slater, (2003).

11. "Acceso para toda las persona en todo momento a los alimentos suficientes para una vida active y saludable. (Reutlinger, 1985). Y citado también por Tollens, (1988).
12. "Acceso para toda las persona en todo momento a los alimentos suficientes para una vida activa y saludable. (World Bank, 1986). Citado por (Maxwell y Slater, 2003).
13. "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias a fin de llevar una vida activa y sana". (FAO, 1986). Citada por Maxwell y Slater, (2003).  
safety
- 14.-Acceso a los alimentos en calidad y cantidad adecuada, para cubrir todos los requerimientos nutricionales de todos los miembros de la familia durante todo el año. UNICEF, 1986. (Young, 1998)
15. "En todo momento tener lo suficiente para comer. (Zipperer, 1987).
16. "Seguridad para suministrar y distribuir los suficientes alimentos para todos los grupos sociales e individuales adecuados en calidad y cantidad para reunir sus necesidades nutricionales (Barraclough y Utting, 1987).
17. "Acceso tanto físico como económico a una alimentación para todos los ciudadanos tanto a corto como a largo plazo. (Falcon et al., 1987).
18. "Un país y su gente están en seguridad alimentaria cuando sus sistemas alimentarios operan eficientemente de tal manera que se aleja el temor de que no habrá lo suficiente para comer. (Maxwell, 1988). En particular, la seguridad alimentaria será lograda cuando los pobres y vulnerables, especialmente las mujeres, niños y aquellos que vivan en áreas marginadas, tengan acceso seguro a los alimentos que deseen. (Maxwell, 1996). Citado por (Maxwell y Slater, 2003).
19. "Adecuada disponibilidad de alimentos para todas las personas en condiciones normales. (UN World Food Council, 1988).
20. Es la disponibilidad de alimentos de los países, regiones o individuos para suplir los requerimientos calóricos necesarios durante el año a través de la producción nacional, la capacidad de las reservas y el comercio internacional. (Tollens, 1988).
21. "Adecuada acceso a suficientes alimentos para suplir las necesidades energéticas para que todos los miembros de la familia tengan una vida saludable, activa y productiva. (Sahn, 1989).
22. "El consumo de menos del 80% de las recomendaciones de la OMS del promedio calórico requerido diariamente. (Reardon y Matlon, 1989).
23. "La capacidad para satisfacer adecuadamente el consumo de alimentos necesarios para una vida normal y saludable en todo momento. (Sarris, 1989).

24. "Acceso adecuado de alimentos por y para los hogares a lo largo del tiempo. (Eide, 1990).
25. "La capacidad...para asegurar, en un largo plazo, que el sistema alimentario provea a la población total el acceso oportuno, confiable y el suministro de alimentos nutricionalmente adecuados. (Staatz, 1990).
26. "La ausencia de hambre y malnutrición. (Kennes, 1990).
27. "La ausencia de alimentos para reunir las necesidades durante cada estación del año. (UNICEF, 1990).
28. "La capacidad de autopercepción de los miembros de las familias para suministrarse por sí mismos los alimentos adecuados a través de cualquier medio. (Gillespie y Mason, 1991).
29. Bajo riesgo de perder el acceso a los alimentos que las personas necesitan para lograr vidas saludables. (Von Braun, 1991).
30. "Una situación en la cuál todos los individuos de una población poseen los recursos para asegurar el acceso a suficientes alimentos para una vida activa y saludable. (Weber y Jayne, 1991).
31. "Acceso adecuado a los alimentos en cantidad y calidad, para cumplir con los requerimientos nutricionales de todos lo miembros de la familia a lo largo de todo el año. (Jonsson y Toole, 1991).
32. Disponibilidad suficiente de alimentos para asegurar el consume mínimo necesario para todos los miembros. (Alamgir y Arora, 1991).
33. "Acceso a los alimentos requeridos para una vida saludable para todos los miembros y... no que no se encuentren en riesgo de perder tal acceso. (ACC/SCN, 1991).
34. Todos tienen acceso a cantidades suficientes de alimentos y de buena calidad en todo momento. Oxfam, 1997. (Young, H. 1998)
35. "Un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan, en calidad y cantidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo". INCAP (INCAP, 1999).
36. Existe cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos para una dieta segura para cubrir todos los nutrimentos necesarios y de acuerdo a sus preferencias para lograr una vida activa y saludable. (World Food Summit Plan of Action, United Nations, 2001)
37. Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus

preferencias a fin de llevar una vida activa y sana. La seguridad alimentaria se ha conseguido cuando se garantiza la disponibilidad de alimentos, el suministro es estable y todas las personas lo tienen a su alcance. FAO (INCAP. 2003)

38. Cuando todas y cada una de las personas tienen acceso en todo momento a una cantidad suficiente de alimentos que les permita llevar una vida sana y productiva. IFPRI (INCAP. 2003)-

## Apéndice 2

### Cuestionario aplicado en los estudios de caso

#### I.-Confianza y redes sociales

1. ¿Cómo definen la confianza?
2. ¿Cuál es nivel de confianza entre las personas y las familias de la comunidad?
3. Si hay confianza. ¿Por qué hay confianza?
4. Si no hay confianza ¿Por qué no hay confianza?
5. ¿En quienes confían y en quienes no confían? El municipio, El Estado, El nivel nacional, En la Iglesia, Las ONG's, Los partidos políticos.
6. ¿Qué se puede hacer para mejorar la confianza?
7. ¿Cómo se da la Cooperación o solidaridad entre personas en el municipio?
8. ¿Cómo se da la cooperación entre las instituciones que desarrollan programas en el municipio?
9. ¿Qué nivel de gobierno considera usted que tenga mayor capacidad de defender sus intereses y derechos, de promover el desarrollo socioeconómico, de luchar contra la corrupción, promover la justicia y la no discriminación de grupos vulnerables, gestionar programas contra la pobreza, prevenir desastres, programas asistenciales y de servicios?
10. A que nivel de gobierno ve más próximo, eficiente y sensible a sus intereses; el municipal, estatal o nacional?
11. Cuales son las redes y organizaciones sociales que valoran la identidad y los vínculos locales y como están articuladas? (ONG's, Iglesia, Sindicatos, Organizaciones campesinas, etc)

#### II.-Corrupción

12. ¿Cómo se define la corrupción?
13. ¿Hay corrupción en la comunidad?
14. ¿En donde hay más corrupción? (en la comunidad, a nivel Municipal, Estatal, Nacional, en las organizaciones de la iglesia, las ONG's, los Partidos políticos, etc.)
15. ¿Cuáles son los actos de corrupción que con frecuencia se dan en la población?
16. ¿Cómo afecta la corrupción a las familias y las comunidades?
17. ¿Qué se puede hacer para acabar con la corrupción?
18. De acuerdo al proceso de descentralización. ¿Considera usted que el traslado de poderes políticos y económicos están fortaleciendo al municipio?



19. ¿Cuál o cuales programas considera usted que son más transparentes, los que se aplican por el municipio, en el estado o del nivel federal?
20. ¿Quiénes considera usted que son más transparentes, los políticos del municipio, del estado o del nivel federal.

### **III.-Partidos políticos**

21. ¿Qué opina de los partidos políticos?
22. ¿Usted cree que los partidos políticos están cumpliendo su rol en la sociedad?
23. ¿Pertenece a algún partido político? ¿Por qué sí o porqué no?

### **IV.-Participación y empoderamiento**

24. ¿Considera usted que es importante o es irrelevante que las personas de las comunidades se involucren en la toma de decisiones de las políticas, programas, proyectos e inversiones que se realizan en el municipio?
25. ¿Qué componentes de las políticas o programas del Estado fortalecen la participación y el empoderamiento de los más pobres?
26. ¿Qué componentes de las políticas o programas del Estado dificultan o impiden la participación y el empoderamiento de los más pobres?

### **V.-Pobreza e Inseguridad alimentaria**

27. ¿Sabe usted que está haciendo el gobierno para disminuir la pobreza y la inseguridad alimentaria? (Municipal, Estatal, Nacional) o ¿Qué hacen otras organizaciones? (La Iglesia, Las ONG's, la Iniciativa Privada, etc.?)
28. ¿Qué opinión tiene usted sobre los niveles de pobreza en el municipio?
29. ¿Qué opina de la inseguridad alimentaria en el municipio?
30. ¿Qué considera usted que hay que hacer para disminuir y eliminar la pobreza y la inseguridad alimentaria en el municipio?
31. ¿Cuáles considera usted que son los principales factores que están impidiendo la disminución de la pobreza y la inseguridad alimentaria en el municipio?

### **VI.- Género**

32. ¿Cuál es rol que la mujer está jugando en la toma de decisiones? En la familia (presupuesto diario, educación de los hijos, servicios de salud, planificación familiar, inversiones, ahorros). En la comunidad (organización, representación) y en el municipio, (economía y política).
33. ¿Qué nivel de participación tiene la mujer en los proyectos o programas implementados en el municipio?
34. ¿Qué nivel de satisfacción tiene la mujer en cuanto a su rol en la sociedad?
35. ¿Conoce algunos proyectos o políticas específicas para favorecer la participación y el empoderamiento de las mujeres?
36. ¿Normalmente a nombre de quien están los bienes materiales; como la casa, el terreno, el auto, etc., del hombre o la mujer?

37. ¿Existen tradiciones culturales o religiosas que favorezcan o impidan la participación y la igualdad de la mujer?
38. ¿Cuáles considera que son los factores que influyen en mantener las diferencias en la equidad de género?
39. ¿Existe violencia intrafamiliar?
40. ¿Puede la mujer expresar libremente sus opiniones en la familia, la comunidad y el municipio?
41. ¿Tienen las mujeres las mismas oportunidades de educación que los hombres?

### **VII.-Globalización**

42. ¿Qué sabe respecto a la globalización?
43. ¿Usted cree que la globalización, afecta o beneficia el desarrollo local?

### **VIII. FODA**

44. ¿Cuáles son las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en el municipio?

### **IX.-Preguntas generales**

49. Como (Empresario, Profesional, Líder, Político, Ciudadano) ¿Qué puede hacer para mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del municipio?
50. ¿Si fuera alcalde del Municipio que haría para lograr un desarrollo que beneficie a todos sus habitantes?

## BIBLIOGRAFÍA

- Abalos, J. (2000). *El fomento al desarrollo productivo local: Orientaciones, actores, estructuras y acciones: La situación en Chile en los noventa*. Proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". Santiago de Chile: CEPAL.
- Acción contra el hambre. (2005). El hambre tiene solución. Recuperado el 15 de abril de 2007, del <http://www.accioncontraelhambre.org/alai.php?p=213>.
- Aghón, G. (1993). *Descentralización fiscal: Marco conceptual*. Naciones Unidas. Serie política fiscal No 44. pp 59. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aguerrondo, I. (1993). *Escuela, fracaso y pobreza: cómo salir del círculo vicioso*. Buenos Aires: OEA.
- Ageitos, S. M. (2002). *La historia de la impunidad Argentina (1976 / 1989): desde las actas del proceso a los indultos de Menem*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Aguilera, F. y Alcántara, V. (1994). *De la economía ambiental a la economía ecológica*. Barcelona: Icaria/FUHEM.
- Aguirre, P. (1998). *La seguridad alimentaria, ¿un derecho o una capacidad?* Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires y el Boletín Techint. Recuperado el 21 de septiembre de 2003, del [http://www.clacyd-apc.org.ar/LeerNota.asp?Id\\_Nota=29](http://www.clacyd-apc.org.ar/LeerNota.asp?Id_Nota=29).
- Al-Sultan, F. H. (1995). *Potenciación de la capacidad de los pobres de las zonas rurales*. Bruselas: FIDA. Recuperado el 20 de enero de 2006, del <http://www.ifad.org/pub/coalition/popsp.pdf>
- Alburquerque, F. (2002). *Desarrollo económico local y cooperación descentralizada para el desarrollo*. En *Desarrollo local para una globalización alternativa. Memoria de la conferencia Cooperación Local para el Desarrollo*. San Sebastián, octubre de 2001. Bilbao, España: HEGOA/EUSKAL FONDA.
- Alonso, J. (2003). *Microfinanzas, microempresas y desarrollo económico local*. En J. Alonso, (Ed). *Microempresa y desarrollo económico local*. Bilbao, España: Hegoa.
- Allen, P. (1999). *Reweaving the food security safety net: Mediating entitlement and entrepreneurship*. *Agriculture and human values*, 16, 117-129.
- Alvarado P., Rivera, P., Porras, M. y Vigil, G. (2003). *Análisis de los efectos y usos de las transferencias intergubernamentales*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

- Álvarez, A. (1991). *Salud pública y medicina preventiva*. México, D.F.: Manual Moderno
- Álvarez, E. y Castro, S. (1999). Participación ciudadana y gobierno local. *Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México*. Recuperado el 27 de enero de 2005, del <http://www.municipio.org.mx/>
- Álvarez-Gayou, J. (2005). *Cómo hacer investigación cualitativa: Fundamentos y metodología*. México: Paidós Educador.
- Anderson, M. y Cook, J. (1999). Community food security: Practice in need of theory? *Agriculture and Human Values*, 16, 141-150.
- Andrien, M. (1994). *Social communication in nutrition: a methodology for intervention*. Roma: FAO.
- Arze, F. y Martínez-Vázquez, J. (2004). Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. *Gestión y política pública*. XIII, (3), 619-661.
- Arraigada, R. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ( ILPES)-CEPAL*. 20, 619-661
- Asbjom, E. (s/f). El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Recuperado el 3 de agosto de 2004, del <http://www.fao.org/DOCREP/W9990S/w9990s03.htm>
- Atria, R., Siles, M., Arraigada, I., Robison, L. J. y Whiteford, S. (Eds), (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL/ Universidad del Estado de Michigan.
- Ávila, A., Shamah, T., Galindo, C., Rodríguez, G. y Barragán, L. (1998). La desnutrición infantil en el medio rural mexicano. *Salud pública México*. 40, 150-160
- Azcárate, G. y Orduña, E. (1979). *Municipalismo y regionalismo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Babu, S. y Andersen-Pinstrup. (2000). Achieving food security in Central Asia —current challenges and policy research needs. *Food Policy*, 25, 629 - 635.
- Bagini, R. (2005). *Departamento de Lavalle: Estudio de situación*. Agencia de extensión rural Lavalle. Mendoza.
- Bakaikoa, F. (1991). Sendero luminoso. Perú. En Komite internazionalistak. País Vasco. España.

- Banco Mundial (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2004). HNPSStats, short for health, nutrition, and population statistics, is a component of the knowledge management system of the World Bank's human development network. Recuperado el 26 de marzo de 2004, del <http://devdata.worldbank.org/hnpstats>
- Bandura, A. (1999). *Auto-eficacia: cómo afrontamos los cambios de la sociedad actual*. Bilbao: Desclée de Brouwer, S.A.
- Barrera, V. (Dir). (2001). *Diccionario maya*. Cuarta edición. México, D.F.: Porrúa.
- Becantini, G. y Rullani, E. (1996). Sistemas productivos locales y mercado global. *Globalización y Sistemas productivos locales*. ICE No. 754 pp. 14.
- Bello, A. y Rangel, M. (2000). *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL
- Benavides, E., Díaz, S. y Narrea, D. (2003). *Historia del Perú en el proceso americano y mundial 2*. Lima, Perú: Editorial Escuela Nueva S.A.C.
- Beriain, J. (1996). La construcción de la identidad colectiva en las sociedades modernas. En J. Beriain y P. Lanceros (Comps). *Identidades culturales*. (pp. 13-43). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Bermejo, R. (2001). *Economía sostenible. Principios, conceptos e instrumentos*. Bilbao. España: Bakeaz.
- Bestard, C. (2003). *Globalización del tercer mundo y solidaridad*. Madrid, España: Editores y ensayos BAC, pastoral.
- Bernard, H. (1970). *Human development in western cultural*. Tercera Edición. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- BID. (2000). *Sección VII: Metodología, enfoques y técnicas*. Libro de consulta sobre participación del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 25 de septiembre de 2002, del <http://www.geocities.com/Athens/Forum/2829/Cinep1/iap0.html>
- BID. (2002). *Estrategia de desarrollo subnacional*. Washington, D. C. Recuperado el 3 de diciembre de 2003, del <http://www.iadb.org/sds/soc>

- Blanco, H. (2003). Planeamiento del desarrollo local. División de recursos naturales e infraestructura. *CEPAL. Serie Recursos naturales e infraestructura. 61*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Blanco R. (2006) Influencia de la legislación en la información medioambiental suministrada por las empresas. Un estudio regional. Tesis doctoral. Universidad Rey Juan Carlos. Recuperada el 8 de diciembre de 2006, del <http://www.eumed.net/tesis/2006/erbr/>
- Bocco, A., Alturria, L., Antonioli, E. y Dubini, D. (2005). Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el departamento de Lavalle, provincia de Mendoza. Documento no publicado que forma parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural para la Argentina.
- Bongaarts, J y Bruce, J. (2002). Crecimiento poblacional y opciones de política en el mundo en desarrollo. Capítulo 10. En *La agenda inconclusa. Perspectivas para superar el hambre, la pobreza y la degradación ambiental*. Washington, D.C.: IFPRI.
- Bonnard, P., Haggerty P., Swindale, A., Bergeron, G., y Dempsey, J. (2002). Report of the food aid and food security assessment: A review of the title II development food aid program. Food and nutrition technical assistance project. Washington, D.C.: Academy for Educational Development.
- Boisier, S. (1995) La modernización del estado: una mirada desde las regiones. *Nueva Sociedad No. 139*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. Recuperado el 4 de junio de 2006, del <http://ladb.unm.edu/econ/content/nuesoc/1995/september/modernizacion.html>
- Boisier, S. (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL No. 86*. pp 47-62. Santiago de Chile: CEPAL
- Borja, J., Valdés, T., Pozo, H. y Morales, E. (1987). *Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local*. Santiago de Chile: ICI/FLACSO/CLACSO.
- Borón, A. (2005). Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. Conferencia magistral pronunciada en el XXV Congreso ALAS (Asociación Latinoamericana de Sociología). Porto Alegre, Brasil, 22 al 26 de agosto de 2005.

- Bossier, S. (1990). Estado, territorio y sociedad. Recuperado el 11 de mayo de 2006, del lugar  
Biblioteca Digital. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=4>
- Bouzas, R. (2005). El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. *Revista de la CEPAL*, 85 pp. 7-18.
- Bracamonte, P. (1993). *Amos y sirvientes: Las haciendas de Yucatán 1789-1860*. Mérida, Yucatán, México: Universidad Autónoma de Yucatán.
- Bracamonte, P. (1994). *Historia de los pueblos indígenas de México: La memoria enclaustrada. Historia indígena de Yucatán, 1750-1915*. México, D.F.: Instituto Nacional Indigenista.
- Bracamonte, P. (1994b) El despojo de las tierras comunales. *La memoria enclaustrada. Historia de los pueblos indígena de Yucatán, 1750-1915*. Recuperado el 4 de junio de 2005, del lugar. Universidad Autónoma de Yucatán: [http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/hp\\_07.html](http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/hp_07.html)
- Bracamonte, P. (1994c) Los orígenes de la rebelión maya de 1847. *La memoria enclaustrada. Historia de los pueblos indígena de Yucatán, 1750-1915*. Recuperado el 4 de junio de 2005, del lugar Universidad Autónoma de Yucatán: [http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/hp\\_08.html](http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/hp_08.html)
- Bracamonte, P. (1994d) La sociedad maya independiente. *La memoria enclaustrada. Historia de los pueblos indígena de Yucatán, 1750-1915*. Recuperado el 4 de junio de 2005, del lugar Universidad Autónoma de Yucatán: [http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/hp\\_09.html](http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/hp_09.html)
- Bracamonte, P. (1994e) Los recursos de la sobrevivencia colectiva. *La memoria enclaustrada. Historia de los pueblos indígena de Yucatán, 1750-1915*. Recuperado el 4 de junio de 2005, del lugar Universidad Autónoma de Yucatán: [http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/hp\\_03.html](http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/hp_03.html)
- Bracamonte, P. Y Solís, R. (1996). *Espacios mayas de autonomía: el pacto colonial en Yucatán*. Mérida, Yucatán, México: Universidad Autónoma de Yucatán.
- Briscoe, R. y Ward, M. (2000). *The competitive advantages of co-operatives*. Cork, Irlanda: Litho Press.
- Bubolz, M. (2001). Family as source, user, and builder of social capital. *Journal of socio-economics*, 30, 129 –131.

- Buendía, M. y Tremblay, B. (2001). Las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. En Instituto de Derecho y Economía Social de la Universidad del País Vasco. (Ed.) *Temas de economía social* (pp. 111-156) Madrid: Marcial Pons
- Burijovich, J. y Pautáis, L. (2005). Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud en Córdoba, Argentina. Aportes para políticas laborales más equitativas. *Serie Mujer y desarrollo 60*. Santiago de Chile: CEPAL
- BTF; Boletín de Transferencia Fiscal. (2002). Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú. Recuperado el 18 de mayo de 2006, del [www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/btfiscal/N11BTFinforme.pdf](http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/btfiscal/N11BTFinforme.pdf)
- Cáceres L. y Figueroa, N. (2000). *Sistematización Ranquil, Chile: una experiencia sobre la generación de condiciones para el desarrollo económico local*. Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Calderón, F., Hopenhayn, M. y Ottone, E. (1993). Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 52. Santiago de Chile: CEPAL.
- Calhoun, C., Light, D. y Keller, S. (2000). *Sociología*. (7ª ed.) Madrid: McGraw Hill.
- Caminotti, M. (2003). Regionalización y gestión del desarrollo Local en la provincia de buenos aires. La experiencia del Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo. En D. Cravacuore (Coord). *Alianzas para el desarrollo local en Argentina: Experiencias, aprendizajes y desafíos*. Buenos Aires: Editor Dunken.
- Campbell, C. (1991). Food insecurity: A Nutritional Outcome or a Predictor Variable? *Journal of Nutrition*, 121, 408-415.
- Campbell, T. (2002). Banking on decentralization in continents of cities: Taking Stock of lessons, looking forward to reform. En J. Tulchin, D. Varat y B. Ruble (Eds.), *Democratic governance and urban sustainability*. (pp.127-138) Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Campbell, T., Peterson, G. y Brakarz, J. (1991). Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department. Report N°5.
- Campos, J., Lien, D. y Pradhan, S. (1999). The impact of corruption on investment: predictability matters. *World Development*. 27, (6), 1059-1067.



- Candia, A. (2004). Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de educación*. 34. 179-200.
- Congreso democrático constituyente Presidencia de la República (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*. Lima, Perú: Gobierno de la República/Congreso de la República.
- Castillo, C. (sf). Ocioso, pobre e incivilizado: algunos conceptos e ideas acerca del maya yucateco del siglo XVIII. Recuperado el 15 de mayo de 2006, del lugar Universidad Autónoma de Yucatán: <http://www.uady.mx/sitios/mayas/articulos/ocioso.html>
- Castillo, V., Novick, M., Rojo, S. y Yoguel, G. (2006). La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal. *Revista de la CEPAL*. 89. 157-177.
- Castro, R. (2002). Perú, partidos políticos y sociedad civil. Exposición en el aniversario de la carta democrática interamericana, por el BID, el BM y la OEA en septiembre 2002. Recuperada el 13 de mayo de 2006, del <http://www.upla.net/modules/news/print.php?storyid=8>
- Casalet, M. (2000). *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México*. Proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Caswell, J. (1991). *Economics of food safety*. Englad: Elsevier Science Publishing Co., Inc.
- CEA. (Comisión de Emergencia Asháninca). (1995). *Voz indígena asháninca. Un pueblo de emergencia se levanta*. Edición especial. Lima, Perú: UGL Servicios Gráficos.
- Cela, J. (1999). *Tan cerca, tan lejos: La cultura de la pobreza*. Madrid: Manos Unidas.
- CEPAL (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL. (2002). *Globalización y desarrollo*. Brasilia, Brasil: CEPAL.
- CEPAL (2003). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL/IPEO/PNUD. (2003). *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. 70*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/PNUMA. (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y El Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chavez, M. (2001). El presupuesto participativo ¿Es Viable en Guatemala? Foro Interamericano para la capacitación municipal. OEA. El Presupuesto Participativo Local: hacia un municipio más incluyente. Guatemala. Recuperado el 15 de febrero de 2007, del [www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/PresupuestoParti1.pdf](http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/PresupuestoParti1.pdf)
- Chambers, R. (1995). Poverty and livelihoods: whose reality counts? *Environment and Urbanization*, 7, (1).
- Cheal, D. (2002). *Sociology of family life*. Grant Britain: Arrowsmith.
- CICC. (Convención Interamericana Contra la Corrupción). (1996). Resolución 1346 (XXV-0/95) de la Asamblea General de la OEA y celebrada el 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela. Recuperado el 3 de diciembre de 2003, del <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>.
- Clasco y Cetri. (2003). América Latina. En A. Samir y F. Houtart. (Eds.) *Globalización de las resistencias. El estado de las luchas 2003*. (pp 135-153). Barcelona, España: Icaria.
- Cohen, M. (2002). *Filosofía política de Platón a Mao*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Colombres, A. (1991). *La colonización cultural de la América indígena*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones del Sol.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). (2001). *Índices de Desarrollo Humano, 2000*. México, D.F.: Talleres Gráficos de México.
- Conference Report. (2000). Ensuring Food Security in Egypt: Food Subsidy, Income Generation and Market Reform, Cairo Egypt, 25–26 May 1999. *Food Policy*, 25, 219-224.
- Gobierno de México. (2005). Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos: comentada. México, D.F.: Limusa Noriega editores.
- Cook, J. y Brown J. (1996). Children's rights to adequate nutritious foods in the two Americas. *Food Policy*, 21 (1), 11-16.

- Coraggio, J. (1997). La Descentralización. El día después..., *Cuadernos de Posgrado*. Recuperado el 23 de febrero de 2006, del lugar Universidad de Buenos Aires: [http://www.coraggioeconomia.org/jlc\\_public\\_complet.htm](http://www.coraggioeconomia.org/jlc_public_complet.htm)
- Cravacuore, D. (2003). Nuevos consensos para el desarrollo local. En D. Cravacuore (Coord). *Alianzas para el desarrollo local en Argentina: Experiencias, aprendizajes y desafíos*. (pp 6-14). Buenos Aires: Editor Dunken.
- Cruise, M. y Fennell, D. (1998). Codes of ethics and tourism: An exploratory content analysis. *Turism Management*, 19, (5) 453-461.
- Cruz, R. (2001). Descentralización: Teoría y práctica. Instituto del Banco Mundial, Programa de Alta Gerencia para el Desarrollo Local (PRAGEDEL), Oficina de Planeación Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), Lincoln Land Policy Institute.
- CVR. (Comisión para la Verdad y Reconciliación). (2003). Informe final. CVR: Lima, Perú. Recuperado el 10 de julio de 2006, del <http://www.cverdad.org.pe/pagina01.php>
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. (Eds.). (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. Banco Mundial.
- Dehollain, P. (1995). Concepto y factores condicionantes de la seguridad alimentaria en hogares. *Revista Agroalimentaria 1*. Recuperado el 1 de nov de 2003, del <http://www.fpolar.org.ve/revistagr/concyfact.htm>.
- DEIE. (Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas). (2005). Lavalle. Mendoza 1991-2004. Disco compacto con estadísticas socio-económicas. Mendoza, Argentina: Casa de Gobierno.
- Devereux, S. (2000). Book reviews. *Famine in Africa: Causes, Responses, and Prevention*. J. Von, T. Teklu y P. Webb; Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1998. *Food Policy*, 25, 225–230.
- Devereux, S. (2001). Book reviews. *Food Security and Nutrition: The Global Challenge* Uwe Kracht y Manfred Schulz (Eds), New York, St. Martin's Press, 1999. *Food Policy*, 26, 97–105.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. (2004, 21 de julio). Programa estatal de desarrollo del pueblo maya 2001-2007. Número 30.176.

- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. (2004, 31 de diciembre). Decreto número 563. Se reforman diversos artículos de la ley general de hacienda para los municipios del Estado de Yucatán. Número. 30.284.
- Díaz-Albertini, F. (2003). Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. Capítulo VIII. En R. Atria., M. Siles., I. Arraigada., L. Robison y S. Whiteford. (Comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. (pp.246-302). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Díaz, B. (1994). El relajo de la cultura de la pobreza. *Revista Alteridades 4*, 21-26. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa.
- Díaz, F. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias. Una perspectiva teórica. *Economía, sociedad y territorio. III* (11), 387-407.
- Díaz-Bonilla, C., Díaz-Bonilla, E., Piñeiro, V. y Robinson, S. (s.f). El plan de convertibilidad, apertura de la economía y empleo en argentina: una simulación macro-micro de pobreza y desigualdad. Recuperado el 24 de noviembre de 2006 del <http://www.undp.org/rblac/finaldrafts/sp/Capitulo4.pdf>
- Dieterlen, P. (2003). *La pobreza: Un estudio filosófico*. México, D.F.:UNAM/Fondo de Cultura Económica.
- Dilley, M. y Boudreau, T. (2001). Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition. *Food Policy*, 26, 229–247.
- Doyal, L. y Gough, I. (1991). *A theory of human need*. Hong Kong: Macmillan Education LTD.
- DPE. (Dirección de Promoción Económica). (2005). Programa de desarrollo local Municipalidad de Lavalle. Lavalle, Mendoza. (Documento interno no publicado).
- Dreze, J. y Sen A. (1989). *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press.
- DTT. (Decentralization Thematic Team). (2003). What is Decentralization? The Work Bank. Recuperado el 25 noviembre 2003, del [http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/Gen\\_info\\_1st.html](http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/Gen_info_1st.html).
- DTT (Decentralization Thematic Team). (2006). *Rationale for Decentralization. The World Bank/ The Center for International Earth Science Information Network (CIESIN)*. Recuperado el 25 de enero de 2005, del [http://.coesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://.coesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html)

- Du, S., Mroz, T.A., Zhai F. y Popkin, B.M. (2004). Rapid income growth adversely affects diet quality in China—particularly for the poor! *Social Science y Medicine*. Artículo en prensa, disponible Online el 16 de marzo de 2004.
- Dubois, A. (2000). Pobreza. En *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Por K. Pérez de Armiño, (director y editor). Bilbao, España: Icaria Editorial/ Hegoa.
- Durston, J. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Capítulo V. En R. Atria., M. Siles., I. Arraigada., L. Robison y S. Whiteford. (Comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. (pp. 147-202). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Echeverría, R. (2000). Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL 70*, 147-160. Santiago, Chile: CEPAL.
- Eigen, P. (2003). Presentación del Informe Global de la Corrupción 2003. Transparencia Internacional. Recuperado el 20 de sep. de 2005, del [http://www.transparency.org/content/download/4496/26905/file/SPANISH\\_Introduccion.pdf](http://www.transparency.org/content/download/4496/26905/file/SPANISH_Introduccion.pdf)
- Eizagirre, M., Murguialday , C. y Pérez de Armiño, K. (2000). Empoderamiento. En K. Pérez de Armiño (Dir. y Ed.). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Bilbao, España: Icaria Editorial/Hegoa.
- Elizalde, A. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Serie: *Gestión Pública 29 ILPES*. Santiago, Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Epstein, T. y Jezeph, D. (2001). Development-There is another way: A Rural-Urban partnership development paradigm. *World Development*, 29 (8), 1443- 1454.
- Estrada, G. (2004) Descentralización: nueva gestión para el desarrollo local. Conferencia presentada en el III Seminario REDMUNI. Tecnologías, gestión y gobiernos locales balance y perspectivas. *Biblioteca Digital*. Recuperado el 11 de mayo de 2006, del <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=4>
- Falleti, T. (2004). Descentralización educativa en argentina: condicionantes institucionales y consecuencias políticas. *e-I@tina*, 2 (8), Buenos Aires, julio-septiembre de 2004. Recuperado el 4 de octubre de 2006, del <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udish>

- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*. 99 (3), 327-346
- FAO. (1995). Extensión "por y para la mujer" capacitación de campesinas para que actúen de enlace con otras campesinas. Recuperado el 16 de febrero de 2003, del <http://www.fao.org/DOCREP/U8654s/U8654s00.htm>.
- FAO. (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Roma: FAO. Recuperado el 23 de noviembre de 2006, del [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)
- FAO. (1997) *Mujeres: Llave de la seguridad alimentaria*. Roma, Italia: FAO
- FAO. (1998). *Estado Mundial de la Alimentación y la Agricultura en 1998*. (SOFA 98). Roma: FAO
- FAO. (1999). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 1999*. Roma: FAO.
- FAO. (2000). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000*. Roma: FAO.
- FAO. (2000a). *El derecho a la alimentación: en la teoría y en la práctica*. Roma: FAO.
- FAO. (2000b). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. Roma: FAO.
- FAO. (2001). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma: FAO.
- FAO. (2001a). Estudios FAO. Cuestiones éticas. Roma Italia: FAO.
- FAO. (2002). Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030. Informe resumido. Roma: FAO.
- FAO. (2002a). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma: FAO.
- FAO. (2002b). Código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada. Instituto internacional Jacques Maritain/FIAN International/WANAHR Recuperado el 8 de noviembre de 2003, del [www.maritain.org/nuovo/Resources/codice\\_alimentazione\\_spa.pdf](http://www.maritain.org/nuovo/Resources/codice_alimentazione_spa.pdf)
- FAO. (2002c). Progresos en la aplicación del derecho a la alimentación. Comité de Seguridad Alimentaria. Roma: FAO.
- FAO. (2002d). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2002*. Roma: FAO
- FAO. (2002e). 27ª Conferencia regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Preparación para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco años después – Perspectiva Regional. La Habana, Cuba, 22 al 26 de abril de 2002.

- FAO. (2002f). *Informe de la cumbre mundial sobre la alimentación: cinco años después*. Roma: FAO.
- FAO. (2003). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma: FAO.
- FAO. (2003a). Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. Recuperado el 8 de noviembre de 2003, del [http://movimientos.org/cloc/show\\_text.php3?key=741](http://movimientos.org/cloc/show_text.php3?key=741).
- FAO. (2005) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005. La erradicación del hambre en el mundo: clave para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Roma: FAO
- FAO. (2006). A history of decentralization. Recuperado el 25 de enero de 2006, del [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history\\_fao.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html).
- FAO/CFS. (2001). Reforzar la voluntad política para combatir el hambre. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 27º período de sesiones. 1 CFS: 2001/Inf.6. Roma: FAO.
- FAO/CFS. (2002). Comité de Seguridad Alimentaria. Informe 7. Progresos en la aplicación del derecho a la alimentación 28ª reunión Roma, 6-8 de junio de 2002. Recuperado el 27 de septiembre de 2003, del <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6761S.HTM>.
- FAO/CFS. (2003). Efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria y repercusiones sobre la producción sostenible de alimentos. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 29º período de sesiones Roma, 12-16 de mayo de 2003.
- FAO/Comunidad Andina. (2004). Perfil de proyecto Programa Especial de Seguridad Alimentaria del Perú: estrategia de intervención y gestión. Lima, Perú: FAO
- FCLMPH/APM. (2002). Fundación Charles Léopold Mayer para el Progreso del Hombre, (FCLMPH) Red "Agriculturas campesinas, sociedades y globalización" (APM). Cuaderno de propuestas para el siglo XXI. Alimentación, nutrición y políticas públicas.
- Fernández, R. (1994). *Manual de psicología preventiva. Teoría y práctica*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Ferrando, B. (1978). *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Madrid: Editorial Tecnos.
- FIDA, (2001). *Informe sobre la pobreza rural en el mundo*. Roma: FAO.

- Figuroa, A., Altamirano, T. y Sulmont, D. (1996) Exclusión social y desigualdad en Perú. Lima, Perú: OIT/IIEL.
- Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. En Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, nov. 3-5, San José, Costa Rica: CLAD.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES/CEPAL.
- Finot, I. (2001a) Descentralización en América Latina: Elementos para una Gestión Estratégica. Presentación en IX Curso Internacional de Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica, organizado por ILPES/CEPAL/NN.UU.
- Finot, I. (2001b). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. *Boletín*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL NO. 78*. pp 139-149. Santiago de Chile: CEPAL
- Fishbein, L. (1998). Transmissible spongiform encephalopathies, hypotheses and food safety: An overview. *The Science of the Total Environment*, 217, 71-82.
- Fisman, R. y Gatti, R. (2000) Decentralization and corruption: evidence across. *Countries. Journal of Public Economics* 83 (2002) 325–345.
- Fjeldstad, O. y Tungodden, B. (2003). Fiscal Corruption: A Vice or a Virtue? *World Development*, 31 (8), 1459–1467.
- Florencio, C. (1996). Human rights in nutrition and nutrition in human rights. *Food Policy*, 21, (1) 5-10.
- Flores, M y Rello F. (2003). Capital social: virtudes y limitaciones Capítulo VI. En R. Atria., M. Siles., I. Arraigada., L. Robison y S. Whiteford. (Comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. (pp. 203-227). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Frankovits, A. (1996). Rejoinder: the rights way to development. A national human rights NGO speaks on donor aid policy. *Food Policy*, 21 (1), 123-128.



- Frankenberger T. y Mccaston, M. (1998). The household livelihood security concept. *Food, Nutrition and Agriculture*, 22, 30-35.
- Friebel, G. (2001). Book reviews. Governance, decentralization and reform in China, India and Russia. *Economic Systems*. 25 (4), 403-404.
- Fritschel, H. (2002). Combatiendo el hambre escondida. Capítulo 5. En *La Agenda Inconclusa. Perspectivas para Superar el Hambre, la Pobreza y la Degradación Ambiental*. Washington, D.C.: IFPRI.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press Paperbacks Book.
- Fukuyama, F. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera Capítulo II. En R. Atria., M. Siles., I. Arraigada., L. Robison y S. Whiteford. (Comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. (pp. 33-48). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Fulcher, J. y Scout, J. (1999). *Sociology*. Barcelona, España: Oxford University Press.
- Furlani C. y Gabay. R. (2003). El desarrollo local: una estrategia para la gestión municipal. Ponencia presentada en el V Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Mendoza, Argentina.
- Galán, G. (2001). *La potestad normativa de la autonomía local*. Barcelona, España: Atelier.
- Galindo, M. y Malgesini, G. (1994). *Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes*. Madrid: Ed. Mc Graw-Hill Interamericana de España, S.A.
- Gallicchio, E. (2004). El desarrollo económico local en América Latina. ¿Estrategia económica o de construcción de capital social? En el seminario gobierno local y desarrollo, 28 y 29 de enero. Barcelona: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Garafoli, G. (1992). Endogenous development and Southern Europe: An introduction. En *Endogenous development and Southern Europe*. Inglaterra Gran Bretaña: Autor.
- García del C. (1999). *Los municipios en México: los retos ante el futuro*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- García, D. (2000). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

- George, S. (1993). *El bumerang de la deuda*. Barcelona, España: Deriva Editorial.
- Ghymers, C. (2005). *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina: El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Giner, S., Lamo, E. y Torres, C. (Eds.), (1998). *Diccionario de sociología*. Madrid: Alianza.
- Gonzáles, U. (1999). Los pueblos indígenas de la Selva Central y sus organizaciones representativas. *Voz de los pueblos indígenas de la Selva Central*. Lima, Perú: CEA.
- González de O. (2004). *La difícil descentralización fiscal en el Perú: teoría y práctica*. Lima: IEP Ediciones
- González-Trevijano, P. y Núñez, R. (1998). *El Estado autonómico. Principios, Organización y competencias*. Madrid: Editorial Universitas, S.A.
- Gordon, I. (1969). *Human development from birth through adolescence*. (2nd. Edition). New York: Harper y Row.
- Gordon, S. (1997). Pobreza y patrones de exclusión social en México. En R. Menjívar, D. Kruijt, L. Van Vucht (Eds), *Pobreza, exclusión y política social*. Costa Rica: FLACSO, Universidad de UTRECHT y UNESCO-Programa MOST.
- Güemez, P (sf). Mujer maya, identidad y cambio cultural en el sur de Yucatán. Recuperado el 4 de junio de 2006, del lugar Universidad Autónoma de Yucatán: <http://www.uady.mx/sitios/mayas/articulos/mujer.html>
- Habibi, N., Huang, C., Miranda, D., Murillo, V., Ranis, G., Sarkar, M. y Stewart, F. (2001). Decentralization in Argentina. Recuperado el 27 de mayo de 2006, del lugar Yale University: [http://www.econ.yale.edu/growth\\_pdf/cdp825.pdf](http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp825.pdf)
- Haddad, L., Bhattarai, S., Immink, M. y Kumar, S. (1998). Estimating the interactions between household food security and preschool diarrhea. *Food Policy*, 23 (3/4), 241–261.
- Haddad, L. y Oshaug, A. (1998). How does the human rights perspective help to shape the food and nutrition policy research agenda? *Food Policy*, 23 (5), 329–345.
- Hadera, A. (2000). Food security and human right. Presented on Conference on Global and Local Dimensions of Food Security: Threats, Challenges and Responses, April 14th, 2000. The International Famine Centre. Cork, Ireland: University College Cork.

- Hanushek, E.A., Wöbmann, L. (2007). Education quality and economic growth. Washington, DC.: World Bank.
- Haro, E., Lara, E., Salido, A. y Salazar, S. (1996). El sistema local de salud en la región Guarijío/Makurawe de Sonora: retos y perspectivas. *Revista del colegio de Sonora*. VII (12).
- Hasan, K. M. (2001). La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública. Fondo Monetario Internacional. Washington. Recuperado el 14 de abril de 2004, del <http://www.imf.org>.
- H. Congreso del Estado de Yucatán (2005). Constitución Política del Estado de Yucatán. Oficialía Mayor Unidad de Servicios Técnico-Legislativos Última Reforma D.O. 9-Septiembre-2005.
- HEGOA-UPV. (2000). *Conferencia ONGD 2000: globalizar la solidaridad, construir el desarrollo humano. Conclusiones*. Bilbao, España: Hegoa/Coordinadora de ONGD de la Comunidad Autónoma Vasca.
- Henson, S. (2003). Food Safety Issues in International Trade, en . Food safety in food security and food trade. 2020 Visión. Washington, D.C.:International Food Policy Research Institute.
- Hernández, A. (1997). *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Deploma.
- Hernández, B. (2004). El municipio en los tiempos de la aldea global. *Provincia 1*,. 89-104.
- Hindle, R. E. (1990). The World Bank approach to food security analysis. *Institute of Development Studies-Bulletin*, 21 (3), 62-66.
- Holmboe-Ottesen, G. (1991). Food security and nutrition systems. In: Proceedings of the Norwegian Association for Development Research (NFU) Annual Conference 1991: *Development and Environment*, 9, 128-146.
- Hounie, A., Pittaluga L., Porcile G., y Scatolin, F. (1999). La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento. Santiago, Chile. *Revista de la CEPAL*, 68, 7-33.
- Houtart, F. (2003). La amplitud de los desafíos: Reflexiones sobre los orígenes y el comportamiento de las resistencias y las luchas: La dimensión social. En S. Amin y F. Houtart (Eds.). *Globalización de las resistencias. El estado de las luchas 2003*. (pp.287-304). Barcelona, España: Icaria.

- Howes, B. (2003). *Colonización del Perú y América Latina: historia de los abusos cometidos por la superpotencia*. Lima, Perú: Editorial Tawantisuyo.
- Hopenhayn, M. (2002). Perspectivas de la Tolerancia en Chile. *Mar y Arena*. Revista electrónica de la Facultad de ciencias sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Recuperado el 31 de enero de 2007, del <http://www.maz.uasnet.mx/maryarena/numeros.html>
- Hulme, D. y Shepherd, A. (2003). Conceptualizing Chronic Poverty. *World Development*, 31 (3), 403–423.
- Hussein A. (1998). *Corruption; Its Nature, Causes and Functions*. Gran Bretaña: Reinprinted. Biddles Limited, Guildford y King's Lynn.
- IFPRI. (2003). Estrategia del IFPRI hacia la seguridad alimentaria y nutricional. Investigaciones sobre políticas alimentarias, fortalecimiento de la capacidad y comunicación de las políticas. Washington, D.C.: Autor.
- IIG/ACCD. (2005). Perfiles nacionales de gobernabilidad. República de Perú. Recuperado el 27 de mayo de 2006, del lugar Instituto Internacional de Gobernabilidad: <http://www.iigov.org/tiig/index.drt?edi=276743>
- IMSS. (2003). Diagnóstico situacional de acción comunitaria. Programa IMSS-Oportunidades. Zona 5 Motul, Yucatán. México. Manuscrito no publicado.
- IMSS. (2004). Diagnóstico de salud 2004. Delegación estatal de Yucatán. Programa IMSS-Oportunidades. Zona 5 Mérida. Manuscrito no publicado.
- INAP. (1997). *La administración local en México. Tomo III*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- INCAP. (1999). La iniciativa de la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica. Versión electrónica CEDIAN del INCAP. Guatemala, C.A.: INCAP ME/086,
- INCAP. (2003). Conceptualización de la seguridad alimentaria y nutricioanal (SAN). Pilares fundamentales de la SAN. Recuperado el 31 de agosto de 2003, del lugar Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá: [http://www.bvssan.incap.org.gt/bvs\\_incap/e/test/aula/content/unidad\\_i.htm](http://www.bvssan.incap.org.gt/bvs_incap/e/test/aula/content/unidad_i.htm)
- INDEC. (2001). *Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001*. Buenos Aires: Autor.
- INDEC. (2002). *Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: Autor.

- INEI. (2004) Encuesta Nacional de Hogares-IV trimestre abril-junio 2004. Lima, Perú: Autor.
- INEI/CIDE. (2006) Violencia conyugal física en el Perú. Distribución regional, caracterización de víctimas y agresores, factores asociados y consecuencias de un problema de salud pública. Lima, Perú: INEI/CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo).
- INEGI. (1994). VII Censo agrícola ganadero. Tomos I, II y III. México: Autor
- INEGI. (2000). *XIII Censo Nacional de población y vivienda*.
- INEGI. (2003). *Encuesta nacional de empleo 2002*. Aguascalientes, Ags. México.
- INEGI. (2004). *La población hablante de lengua indígena en Yucatán*. Impreso en México.
- INEGI. (2004a). *Encuesta nacional sobre dinámica de las relaciones en los hogares 2003*. Yucatán.
- INEGI. (2005). *Perfil sociodemográfico de la población hablante de maya*.
- INEGI. (2005b). Esperanza de vida al nacer 2003. Recuperado el 22 de junio de 2006, del lugar Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática:  
<http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/impresion/yucatan.asp>
- Instituto Internacional de Gobernabilidad, (2006) No es magia... es política. Sobre las misiones de Chávez. *Gobernanza. Revista internacional para el desarrollo Humano*.48. Recuperado el 27 de mayo de 2006, del lugar Instituto Internacional de Gobernabilidad: <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=572778yart=573985>.
- Insunza, F.I.(1997). Descentralización de recursos hacia los gobiernos regionales en Chile. *Serie Política Fiscal 100*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ
- Iregui A., Ramos, J. y Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Informe preliminar. Banco de la República: Colombia.
- Iturburu, M. (2001). Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Recuperado el 22 de octubre de 2006, del lugar Instituto Nacional de Administración Pública.  
[http://www.inap.gov.ar/publicaciones/publ\\_activ\\_elect/publ\\_estudios/municipiosarg.pdf](http://www.inap.gov.ar/publicaciones/publ_activ_elect/publ_estudios/municipiosarg.pdf)
- Jacobs, M. (1996). *La economía verde: Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Barcelona: Icaria/FUHEM, D.L.

- Jary, D. y Jary, J. (2000). *Dictionary sociology*. (3th Ed.). Glasgow, Escocia: Harper Collins.
- Javed, B., Perry, G. y Dillinger, R. (1999). *Más allá del centro: La descentralización del Estado*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jonsson, U. (1996). Nutrition and the convention on the rights of the child. *Food Policy*, 21 (1), 41-55.
- Käferstein F. (2003). Food Safety as a Public Health Issue for Developing Countries. En *Food safety in food security and food trade. 2020 Vision*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Kanonnikoff, G., González de Asís, M., Domecq R. M. y Vergara C. V. (2002). Manual Del programa Gobierno Abierto y Participativo, GAP. Gobernando Municipios sin corrupción. Recuperado el 10 de mayo de 2003, del lugar de Banco Mundial: [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/gapmanual.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/gapmanual.pdf)
- Keating, M. y Loughlin, J. (eds.) (1997). *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Keating M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Cheltenham UK: Edward Elgar
- Kennedy, B., Kawachi, I. y Brainerd, E. (1998). The Role of Social Capital in the Russian Mortality Crisis. *World Development*, 26 (11), 2029-2043.
- Kennedy, P. (1993). *Hacia el siglo XXI*. Barcelona: Plaza Janés.
- Klennert, K. (Edit.). (2005). *Achieving food and nutrition security: Actions to meet the global challenge. A training course reader*. Feldafing, Germany: InWEnt/GTZ/DWHH
- La Parra Casado, D. y José María Tortosa Blasco, J. M. (2002). Procesos de exclusión social: redes que dan protección e inclusiones desiguales. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 35, 55-66.
- Lacayo, C. (2003). Participación ciudadana, desarrollo local y Descentralización. Lecciones y experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua en proceso de transformación. Capítulo X. En R. Atria., M. Siles., I. Arraigada., L. Robison y S. Whiteford. (Comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 339-356). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.

- Lacoste, P. (2004). Utopía y resistencia. En A. Roig, P. Lacoste y M. Satlari (Eds.). *Mendoza a través de su historia* (pp. 335-366). Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Lacoste, P. y Bustelo, G. (2004) Democracia y Globalización. En A. Roig, P. Lacoste y M. Satlari (Eds.). *Mendoza a través de su historia* (pp. 407-451). Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Laffont, J. y N'Guessan, T. (1999). Competition and corruption in an agency relationship. *Journal of Development Economics*, 60, 271–295.
- Lagos R. (2001). Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial. Recuperado el 19 de mayo de 2006, del lugar Universidad de Castilla-La Mancha: [www.uclm.es/ab/fcee/D\\_trabajos/6-2001-1.PDF](http://www.uclm.es/ab/fcee/D_trabajos/6-2001-1.PDF)
- Latouche, K., Rainelli, P. y Vermersch, D. (1998). Food safety issues and the BSE scare: some lessons from the French case. *Food Policy*, 23 (5), 347–356.
- Laurian, J. (2003). Food safety in food security and food trade. 2020 Focus 10. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Lendechy, A. (1999). En la búsqueda del desarrollo sustentable y la seguridad alimentaria. Una descripción teórica y de lecciones aprendidas. Universidad Autónoma de Yucatán. Mérida. México, Manuscrito no publicado.
- Lewis, O. (1965). *Antropología de la pobreza: cinco familias*. Colección: Sección de obras de antropología. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- LI Congreso Constitucional Del Estado Libre y Soberano de Yucatán. (2005). Ley orgánica de los municipios del estado de Yucatán. Decreto número 59. Gobierno del Estado de Yucatán.
- Lizárraga, B. (2005) Perú: El proceso descentralista. Balance general. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*. PNUD. Recuperado el 20 de agosto de 2006, del [http://www.revistadesarrollohumano.org/boletin/diciembre\\_05/](http://www.revistadesarrollohumano.org/boletin/diciembre_05/)
- López, A. (2004). Desigualdad, pobreza, inequidad y exclusión. Diferencias conceptuales e implicaciones para las políticas públicas. Ponencias presentada – en el XI Curso-Taller OPS/OMS-CIESS del 6 al 10 de septiembre en México, D.F. Recuperado el 23 de junio de 2006. Del lugar Organización Panamericana de la Salud. <http://www.paho.org/Spanish/DPM/SHD/HP/hp-xi-taller04-ponencias.htm>

- López-Murphy (1996). Descentralización fiscal y política macroeconómica. *Serie Política Fiscal, 87*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Madrigal, F. y Martínez, S. (1996). *Manual de encuestas de dietas. Usos y limitaciones de los métodos de encuestas dietética*. Cuernavaca, Morelos, México: Litografía Electrónica S.A. del Instituto Nacional de Salud Pública.
- Magenzo, A. (2000). Investigación de la práctica pedagógica: Una modalidad crítica para la educación para la paz. Recuperado el 18 de marzo del 2004, del <http://www.eip-cifedhop.org/espagnol/publicaciones/magenzo.html>
- Mahaman, A y Tidjani, S. (s/f) Decentralization in Niger: An Attempted Approach. Recuperado el 25 de noviembre de 2003 del [http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/CaseStudies/SDC\\_niger.html](http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/CaseStudies/SDC_niger.html)
- Makón, M. P. (2000). Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. *Serie Gestión Pública 3*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Maldonado, A. (2000). La experiencia de desarrollo económico local en el municipio de Pensilvania (Colombia). Proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
- Maldonado, A. (2000a). Descentralización y desarrollo económico local una visión general del caso de Colombia. Proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
- Maldonado, C. *et al.* (2004). *Diccionario general de lengua española*. (5° ed.), Madrid: SM.
- Martín, J. (1988). Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía. *Revista de la CEPAL, 36*, Santiago de Chile: CEPAL
- Martínez, M. (1994). El municipio: Descentralización y democracia "elementos para la (re)construcción del federalismo en México" Edición *Internet Gestión y Estrategia*, 5. Recuperado el 15 de diciembre de 2005, del <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc11.htm>
- Martínez, S. (1992). *Nuestros paisanos los indios*. Buenos Aires: Emecé Editores S.A.
- Match, R. (2003). La rebelión de Jacinto Canek en Yucatán: una nueva interpretación. Tomado de *Desacatos. Revista de Antropología social, 13*. CIESAS-Conacyt. Recuperado el 4 de junio de 2006, del lugar Universidad Autónoma de Yucatán: <http://www.uady.mx/sitios/mayas/articulos/rebellion.html>



- Mateu, A. (2004). Entre el orden y el progreso (1880-1920). En A. Roig, P. Lacoste y M. Satlari (Eds.). *Mendoza a través de su historia* (pp. 245-288). Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Maxwell, D. 1996. Measuring food insecurity: the frequency and severity of "coping strategies" *Food Policy*, 21 (3), 291-303.
- Maxwell, D., Ahiadeke, C., Levin, C., Armar-Klemesu, M., Zakariah, S. y Lamptey, G. (1999). Alternative food-security indicators: revisiting the frequency and severity of coping strategies. *Food Policy*, 24, 411- 429.
- Maxwell, S. (1998). Saucy with the Gods: nutrition and food security speak to poverty. *Food Policy*, 23, (3/4) 215–230.
- Maxwell, S. (1996). Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, 21 (2), 155-170.
- Maxwell, S. y Frankenberger, T. (1992). Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review. New York: UNICEF/International Fund for Agricultural Development.
- Maxwell, S. y Slater, R. (2003). Food Policy Old and New. *Development Policy Review*, 21 (5-6), 531-553.
- Maza, J. (s.f). *Ensayo sobre la historia del departamento de Lavalle*. Mendoza, Argentina: Editorial estudio Alfa.
- Maza, R. (2001). Frecuencia de obesidad, hábitos de alimentación y las percepciones de las mujeres adultas ante esta enfermedad, en una comunidad del municipio de Motul. Manuscrito no publicado.
- Méndez, V. (1995). Reflexiones en torno al concepto de descentralización. *Provincia, revista científica 1 del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales* (CIEPROL). Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.
- Messer, E., Cohen, M. y D'Costa, J. (2004). *Breaking the links between conflict and hunger*. Africa Conference Brief No. 10. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Micale, A. (2004). Crisis y conflicto (1973-1983). En A. Roig, P. Lacoste y M. Satlari (Eds.). *Mendoza a través de su historia* (pp. 367-406). Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora Andina Sur.

- MIMDES, (2004). Transferencia de los programas sociales 2004. Normas y procedimientos. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Lima, Perú: Dirección General de Descentralización, Concertación y Participación Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación (2006) Plan de desarrollo local y economía social. Recuperado el 8 de julio de 2006, del lugar Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.indec.mecon.ar/>
- Miro, R. P. (2002) El teorema de Coase y sus implicaciones según el problema del coste social. Recuperado el 1 de mayo de 2007, del <http://eumed.net/cursecon/colaboraciones/Miro-Coase.htm>
- Molinas, J. (1998). The impact of inequality, gender, external assistance and social capital on local-level cooperation. *World Development*, 26 (3), 413-431.
- Moncayo, J. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. *Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Mondito, G. (2001). Pobreza y distribución del ingreso en el Gran Mendoza. *Serie Fondo de Investigaciones*. Programa MECOVI-ARGENTINA, BID-BM-CEPAL. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Montecinos, E. (2005) Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*. 31 (93), 73-88.
- Montero, A. y Samuels. D. (2004). The Political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences. In *Decentralization and Democracy in Latin America*, Ed. A. P. Montero and D. J. Samuels. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 3-32.
- Montes Lira, P. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *Serie Medio ambiente y desarrollo*, 45. Santiago, Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Morán, M. (1998): "Prólogo" en Gianfranco Pasquino. *La oposición*. Madrid: Alianza.
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona, España: Anthropos Editorial.

- Mori, A. (2006). Rendición de cuentas, presupuesto participativo y vigilancia ciudadana. Ponencia presentada el 21 de abril de 2006 en la municipalidad de san Ramón con motivo de la rendición de cuentas del alcalde de San Ramón, provincia de Chanchamayo, Junín. Perú
- Mosby, P. (1999) *Diccionario Mosby Pocket de medicina y ciencias de la salud*. Madrid: Harcourt.
- Municipalidad de San Ramón. (2005). Plan de desarrollo integral concertado 2005-2015. (Documento modificado en 2006). Distrito de San Ramón: Autor.
- Muñoz V. (2000). La experiencia de desarrollo económico local en el municipio de Rancagua: Programa Rancagua emprende, Sexta Región, Chile. Proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
- Murgialday, C. y Maoño, C. (2000) Igualdad de género. En K. Pérez de Armiño (Dir. y Ed.). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Bilbao, España: Icaria Editorial/Hegoa.
- Murgialday, C. (2000) Roles de género. En K. Pérez de Armiño (Dir. y Ed.) *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Bilbao, España: Icaria Editorial/Hegoa.
- Naredo J.. (1996). *La economía en evolución. Historia y perspectiva de las categorías básicas del pensamiento económico* (2ª Ed.). Madrid: Siglo XXI de España Editores, S. A.
- Nickson, A. (2001). Reforma Educativa en América Latina: Descentralización o re-estructuración? Documento presentado en la Conferencia sobre Exclusión e Inserción: Política Social en América Latina, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, 22-23 de marzo 2001. Recuperado el 22 de octubre de 2006, del <http://www.idd.bham.ac.uk/research/publications/Staff/Edureform-inspanish.pdf>.
- Ocampo, J. (1998). Prólogo. En E. di Gropello y R. Cominetti (Comps.). *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile:CEPAL

- Ocampo, J. (2000). La brecha de la equidad: Una segunda evaluación. CEPAL. En la Segunda Conferencia Regional de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre desarrollo social. Santiago de Chile: CEPAL
- Ocampo, J. (s/f). Retomar la agenda del desarrollo. Santiago, Chile: CEPAL.
- Ocampo, J. (2002). (coordinador) Globalización y desarrollo. Santiago, Chile: CEPAL.
- Ocampo, J. (2003) Capital social y agenda del desarrollo. Capítulo 1. En R. Atria., M. Siles., I. Arraigada., L. Robison y S. Whiteford. (Comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. (pp. 25-31). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- O'Donnell, G. (2003) América Latina: reflexiones sobre algunas democracias problemáticas. *Tribuna Americana* 2. Madrid.
- OECD. (2000). Policy Brief. Local development and job creation. Recuperado el 14 de abril de 2004, del <http://www.oecd.org/tds/bis/leed.htm>
- OPS/ILSI. (1991). *Conocimientos actuales sobre nutrición*. Capítulo 48. Cálculo de la ingesta dietética. Pp 464-465. (Sexta Ed.). Publicación Científica No. 532. Washington D.C.: Autor.
- OMS. (1995). El estado físico: Uso e interpretación de la antropometría. Informe de un comité de expertos de la OMS No. 854. Impreso en España: Autor.
- OMS. (2002). Conocer la sociedad civil: Temas de interés para la OMS. Documento de trabajo N° 2. CSI/2001/DP2. Iniciativa de Colaboración con la Sociedad Civil, Relaciones Externas y Órganos Deliberantes. Recuperado el 25 de septiembre de 2006, del lugar de la Organización Mundial de la Salud: [www.who.int/entity/civilsociety/documents/en/ConocerSociedadCivil2001-DP2-sp.pdf](http://www.who.int/entity/civilsociety/documents/en/ConocerSociedadCivil2001-DP2-sp.pdf)
- OMS. (2003). *Informe sobre la Salud en el Mundo 2003*. Francia: Autor.
- ONU. (2001). Economic, Social and Cultural Rights. The right to food. Economic and Social Council. United Nations. Recuperado el 8 de agosto de 2004, del [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.2001.167+E.2001.23.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.2001.167+E.2001.23.En?Opendocument)
- ONU. (2003). Long-range population projections. New York. Recuperado el 23 de enero de 2004, del [http://www.un.org/esa/population/publications/longrange/long-range\\_working-paper\\_final.PDF](http://www.un.org/esa/population/publications/longrange/long-range_working-paper_final.PDF)

- ONU. (2003a). Estatutos de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Oficina de la alta comisionada de derechos humanos. Los instrumentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Recuperado el 27 de enero de 2004, del [http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm)
- ONU/CEPAL. (2006). Panorama social de América Latina. Publicación LC/G.2288–P. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en Educación. *Revista de Investigación Educativa*, 3 (1). Recuperado el 5 de octubre 2006, del <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). Recuperado el 9 de noviembre de 2003, del [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_cescr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm)
- Palladino, C. (1992). *Cómo desarrollar la autoestima. Guía para lograr el éxito personal*. México, D.F.: Grupo editorial Iberoamérica, S.A. de C.V.
- Panadero, M. (1999) La región en América Latina. Nuevas estrategias de formación regional y ordenación del territorio. Ponencia presentada en Simposio Internacional celebrado en el Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA) y Centro de Estudios de Tradición Clásica en Europa Oriental (OBTA), en la Universidad de Varsovia. Recuperado el 25 de enero de 2006, del <http://www.ub.es/geocrit/sv-82.htm>
- Paredes, A (2004) Los inmigrantes en Mendoza. En A. Roig, P. Lacoste y M. Satlari (Eds.). *Mendoza a través de su historia* (pp. 209-244). Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Participación Ciudadana. (2004) Plan de acción para fortalecer la democracia, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano, nuestros Gobiernos. República Dominicana: Mediabyte, S.A..
- PEA. (Programa de Emergencia Alimentaria). (2002). Informe ejecutivo. Provincia de Mendoza. Recuperado el 10 de julio de 2002, del lugar Sindicatura General de la Nación. [http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes\\_redfederal/peamendoza.pdf](http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_redfederal/peamendoza.pdf).
- Pearce, D. (1985). *Economía ambiental*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Pecqueur, B. y Rui S. (1992). Territory and economic development: The example of diffuse industrialisation. En G. Garofoli, *Endogenous development and South Europe*, Inglaterra. Gran Bretaña: Garofoli.
- Pérez, B. y Ruz, M. (1988). *Yucatán, textos de su historia II*. México, D.F.: Secretaría de Educación Pública.
- Pérez de Armiño, K. (1995). Seguridad alimentaria y derecho humano al alimento: Implicaciones para las políticas públicas y la ayuda internacional en África Subsahariana. Tesis doctoral. Bilbao, España: Hegoa. UPV.
- Pérez de Armiño, K. (1996). Guerra y hambruna en África: consideraciones sobre la ayuda humanitaria. *Cuadernos de trabajo de HEGOA*, 15. Bilbao, España: UPV.
- Pérez de Armiño, K. (1998). El futuro del hambre: población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. *Cuadernos de trabajo de HEGOA*, 22. Bilbao, España: UPV.
- Pérez de Armiño, K. (1999). Vulnerabilidad y desastres: Causas estructurales y procesos de la crisis de África. *Cuadernos de trabajo de HEGOA*, 24. Bilbao, España: UPV.
- Pérez de Armiño, K. (2000). Cuidado. En *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Por K. Pérez de Armiño, (director y editor). Bilbao, España: Icaria Editorial/ Hegoa.
- Pérez de Armiño, K. (2002). La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo: Objetivos, puesta en práctica y críticas. *Cuadernos de trabajo de HEGOA* No. 33. Bilbao, España: UPV.
- Pérez de Armiño, K. (2002a). Seguridad alimentaria: implicaciones para las políticas nacionales e internacionales. En G. Ramírez de Haro, A. Rodríguez, A. Macías y P. Ballarín (Coords). *Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África para adentrarse en el bosque*. Madrid: Catarata.
- Pérez, T. y González, H. (1998). La Descentralización Fiscal en México. *Serie Política Fiscal*, 106, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Santiago, Chile: CEPAL/ GTZ.
- Pigna, F. (1998). *Historia social de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Troquel.

- Pinstrup-Anderson, P. (2001). Achieved sustainable food security for all: Required policy action. Paper prepared for 3<sup>rd</sup> Mansholt Lecture, Wageningen University, The Netherlands.
- PNUD. (1992). *Desarrollo humano: informe 1992*. Tercer Mundo Editores: Bogotá, Colombia.
- PNUD. (1995). *Informe sobre desarrollo humano 1995*. New York: PNUD
- PNUD. (2000). *Informe sobre desarrollo humano 2000*. España: Mundiprensa Libros S.A.
- PNUD. (2001). *Informe sobre desarrollo humano 2001*. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. New York: PNUD.
- PNUD. (2002). *Informe sobre desarrollo humano 2002*. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. España: Mundi-Prensa Libros, S.A.
- PNUD. (2003). *Informe sobre desarrollo humano 2003*. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. New York: PNUD.
- PNUD. (2003b). *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano Colombia 2003*. Capítulo 14. Gobiernos para la paz: el papel de lo local. Colombia: PNUD.
- PNUD. (2004). La municipalización del desarrollo humano. El desarrollo local y el desarrollo humano en el marco de la descentralización. Recuperado el 15 de junio de 2004, del <http://www.pnud.org.ve/IDH98/hmdh6.htm>
- PNUD. (2004a). Programa de desarrollo humano a nivel Local. Programa Anti-Poverty Partnership Initiatives (APPI). Recuperado el 15 de junio de 2004, del <http://www.onu.org.cu/uunn/pdhl/derech.html>
- PNUD. (2004b). La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. New York: PNUD. Recuperado el 15 de junio de 2004, del <http://www.pnud.org.ve/IDH99/capitulo-I.htm>.
- PNUD. (2005). *Informe sobre desarrollo humano 2005*. La cooperación internacional ante una encrucijada, ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. New York: PNUD.
- PNUD. (2005a). Argentina después de la crisis un tiempo de oportunidades. Informe de Desarrollo Humano 2005. Buenos Aires: PNUD.

- PNUD. (2005b). Informe sobre desarrollo humano Perú 2005: Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos. Lima, Perú: PNUD.
- PNUD. (2006) Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía. Lima, Perú: PNUD
- Popkin, B. (2001). Nutrition in transition: The changing global nutrition challenge. *Asia Pacific Journal Clinical Nutrition*, 10, S13–S18.
- Preciado, S. (2001). La Guerra de Castas en Yucatán (1847-1901). Recuperado el 30 de septiembre de 2006, del <http://www.antropoetica.com/rebellion/castas.html>.
- Presidencia de la República. (2003). Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. Lima, Perú: Gobierno del Perú.
- Presidencia de la República. (2002). Ley N° 27783. Ley de bases de la descentralización. Lima, Perú: Gobierno del Perú.
- Presidencia de la República (2002). Ley No. 27867. Ley orgánica de gobiernos regionales. Lima, Perú: Gobierno del Perú/ Poder legislativo/ Congreso de la república.
- Prieto, M., Dussel, P. y Pelagatti, O. (2004). Indios, españoles y mestizos en tiempos de la colonia en Mendoza (Siglos XVI, XVII y XVIII). En A. Roig, P. Lacoste y M. Satlari. (Eds.). *Mendoza a través de su historia* (pp. 49-92). Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Prieto, R. (1993). Prólogo. En, M. Max-Neef. *Desarrollo a escala humana. Conceptos aplicaciones y algunas reflexiones*. (pp. 13-16). Barcelona: Icaria.
- Quezada, S. (2001). Breve historia de Yucatán. Tomado de Fideicomiso Historia de las américas. Serie breves historias de los Estados de la república mexicana. Recuperado el 4 de junio de 2006, del lugar Universidad Autónoma de Yucatán: [http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/ph\\_01.html](http://www.uady.mx/sitios/mayas/historia/ph_01.html)
- Raboy, J. y Menéndez, M. (2004). *Descentralizar en la Argentina: Achicando la brecha entre los dirigentes y la sociedad*. Argentina: Ediciones Trabajando.
- Ranis, G. y Stewart, F. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista de la CEPAL* 78, 7-24.
- Rawls, J. (2000). *A theory of justice*. Revised edition of a theory of justice, published in 1971 USA: Harvard University Press.



- Rejón, P. (1995). Bordadora de oficio: una dimensión de la identidad maya femenina. En L. Ramírez y A. Alfonso, (Eds.). *Género y cambio social en Yucatán*. Tratados y Memorias de Investigación de la Unidad de Ciencias Sociales 2. Mérida, Yucatán: UADY.
- REMURPE. (Red de Municipalidades Rurales del Perú). (2005). ¿Quiénes somos? Recuperado el 8 de mayo de 2006, del <http://www.remurpe.org.pe/remurpe.htm>
- Reutlinger, S. y Holst, P. (1986). Informe preparado para el Banco Mundial. Estudios de políticas del Banco Mundial. La pobreza y el hambre. Temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. Washington, D.C.
- Rivas, L. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión política* 9, 36-46. Revista científica del Instituto de Estudios Políticos. Recuperado el 9 de octubre de 2006, del lugar Universidad Autónoma de Bucaramanga: <http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/index.htm>
- Rivera, J., Shamah, T., Villalpando, S., González, T., Hernández, B., y Sepúlveda, J. (Eds.). (2001). Encuesta nacional de nutrición 1999. Recuperado el 13 de diciembre de 2005, del lugar Instituto Nacional de Salud Pública: <http://www.insp.mx/enn>
- Robison, L., Siles, E. y Schmid, A. (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. Capítulo III. En R. Atria., M. Siles., I. Arraigada., L. Robison y S. Whiteford (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 51-113). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Rodas-Martini, P. (2003). Informe Global de la Corrupción 2003. América Central, México y el Caribe. Recuperado el 15 de enero de 2006, del [http://www.transparency.org/content/download/4495/26902/file/SPANISH\\_Central\\_America.pdf](http://www.transparency.org/content/download/4495/26902/file/SPANISH_Central_America.pdf)
- Rodríguez, M. y Villaneda, A. (2003). *Los 10 engaños al pueblo de México*. México, D.F.: Cincel ediciones.
- Rodríguez, V. (1993). *Desplazados: el caso asháninca*. Lima, Perú: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP).
- Rojas, F. (2002). Sistemas integrados de administración financiera (SIAF): avances y requerimientos para mejorar la productividad del gasto público en Paraguay.

- Ponencia presentada en el XIV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL
- Romero, C. (1997). *Economía de los recursos ambientales y naturales*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Rosenfeld, A. (2001). Descentralización y poder. Conferencia presentada en el III Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos. Universidad Nacional de Córdoba. *Biblioteca Digital*, Recuperado el 11 de mayo de 2006, del <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=4>
- Rose-Ackerman S. (1978). *Corruption a study in political economy*. New York: Academic Press Inc.
- Rossi, M (s.f.) Decentralization – Initial experiences and expectations of the SDC. Recuperado el 25 de noviembre de 2003, del lugar Center for International Earth Science Information Network Columbia University: [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC\\_Initial.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_Initial.html)
- Roth, T. (1999). Consequentialism, rights, and the new social welfare theory. *Journal of Socio-Economics*, 28, 95-109.
- Rui, S. (1992). Development and local productive spaces: Study on the Ave Valley (Portugal). En *Endogenous development and Southern Europe*. Inglaterra Gran Bretaña: Editado por Garafoli, G.
- Sachs, J. (2006). *El fin de la pobreza: como conseguirlo en nuestro tiempo*. Buenos Aires, Argentina: Debate/Editorial Sudamericana S.A..
- Sagar, A. y Najam, A. (1998). The human development index: a critical review. *Ecological Economics*, 25, 249–264.
- Salazar, B. (2002). *Geografía e historia de Chanchamayo*. La Merced, Chanchamayo, Perú: Industria gráfica Millar.
- Salcedo, D. (1997). Introducción. En A. Sen. *Bienestar, Justicia y Mercado* (pp. 10-38). Barcelona, España: Ediciones Paidós ICE/UAB.
- Salinas, J. (2000). *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso en Bolivia*. Proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
- Sánchez, A. (1983). *Principios de teoría política*. Madrid: Editora Nacional.

- Sánchez, D. (2001). La universidad frente a la pobreza como escándalo y como bienaventuranza. En L.G. Gallardo, G., J. Osorio, G. y M. Gendreau. (coods). *Los rostros de la pobreza; el debate. Tomo III*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana/Limusa.
- Sánchez, J., Barboza, J. y Cosser, C. (2005). Sistema de información del estado nutricional. *Boletín del Instituto Nacional de salud, 11*, 186-191.
- Sanjur, D. y Rodríguez, M. (1997). *Evaluación de la ingesta dietaria. Aspectos selectos en la colección y análisis de datos*. Nueva York: Cornell University. Ithaca,.
- San Martín, H. y Pastor V. (1988). *Salud Comunitaria: Teoría y práctica*. Madrid: Díaz de Santos.
- Satlari, M. (2004). El estado de bienestar (1918-1995). En A. Roig, P. Lacoste y M. Satlari (Eds.). *Mendoza a través de su historia* (pp. 93-134). Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Schiff, M. y Valdés, A. (1990). Poverty, food intake, and malnutrition: implications for food security in developing countries. *American Journal of Agricultural Economics*, 72 (5), 1318-1322.
- Schobinger, J. (2004). Arqueología de Mendoza: ojeada sobre sus antiguas poblaciones a través del tiempo. En A, Roig, P. Lacoste y M. Satlari (Eds.). *Mendoza a través de su historia* (pp. 93-47). Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Schultz, M. y Kracht, U. (edits.) (1999) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. New York: St. Martin's Press.
- Scott, J. (2004). La descentralización, el gasto social y la pobreza en México. *Gestión y Política Pública XIII*, (3), 785-831.
- SDWW. (1997). Women in Development Service. FAO Women and Population Division. Towards sustainable food security. Recuperado el 10 enero de 2003, del <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/EXdirect/EXan0016.htm>
- Sen, A. (2000). *Nuevo examen de la desigualdad*. Primera reimpresión. Madrid: Alianza editorial, S.A.
- Sen, A. (2000a). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Editorial Planeta.
- Sepúlveda, R. (2001). Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad. *Serie Estudios y perspectivas, 3*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires: Impreso en Naciones Unidas.

- Shaw, J. (1992). La economía de opción pública. Recuperado el 9 de octubre de 2002, del lugar Centro de Estudios Económicos y Sociales. Guatemala: <http://www.cees.org.gt>
- Silvey, R. y Elmhirst, R. (2003) Engendering Social Capital: Women Workers and Rural-Urban Networks in Indonesians Crisis. *World Development*, 31, (5) 865–879.
- Skees, J. (2000). A role for capital markets in natural disasters: apiece of the food security puzzle. *Food Policy*, 25, 365- 378
- Smith, L., El Obeid, A. y Jensen, H. (2000). The geography and causes of food insecurity in developing. *Agricultural Economics*, 22, 199-215
- Smith, L. y Haddad, L. (2001). How important is improving food availability for reducing child malnutrition in developing countries? *Agricultural Economics*, 26, 191-204.
- Smith, L. y Haddad, L. (2002). Superando la desnutrición infantil en países en desarrollo. Logros pasados y opciones futuras. Capítulo 3. En *La Agenda inconclusa. Perspectivas para superar el hambre, la pobreza y la degradación ambiental*. Washington, D.C.: IFPRI.
- Smith, S. (1991): Reasons for the decentralization of government. En *Local Governments: An International Perspective*. Owens, J. y Panella, G. Amsterdam.
- Sojo, A. (2000). Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica. *Serie Políticas sociales*, 39. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC.
- Solé, C. (2002). Prologo. En A. Morell. *La legitimación social de la pobreza* (pp. ix-xiv) Barcelona: Anthropos Editorial.
- Spitz, P. (1996). The right to food and the role of finance. *Food Policy*, 21 (1) 17-21.
- Stephens, W.N. (1963). *The family in cross-cultural perspective*. New York: Holt, Rinehart and Winston Inc.
- Stiglitz, J.. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Editorial Taurus.
- Suarez, N. (1988). Informe sobre las cusas y el carácter de los frecuentes cambios políticos ocurridos en Yucatán. En A. Pérez y R. Ruiz (Comps.). *Yucatán textos de su historia II*. México, D.F.:Secretaría de Educación Pública

- Sunkel, G. (2003). La pobreza en la ciudad: capital social y políticas Públicas. Capítulo IX. En R. Atria., M. Siles., I. Arrigada., L. Robison y S. Whiteford (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 303-338). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Timmer, C., Falcon, W. y Perason, S. (1983). *Food policy análisis*. Washington, D.C: World Bank Publication.
- Tjark, S. y Keulen, H. (2003) Modelling the dynamics of agricultural development at farm and regional level. *Agricultural Systems* 76, 379–396
- Tollens, E. (1988). Food and nutritional strategies in Africa; concepts and objectives. En *Food and nutritional strategies, Concepts, Applications*. Seminar, Brussels, 3-7 Nov. 1986.
- Tortosa Blasco, J.M. (2006). Sobre el carácter humano del poder mundial. Polis: revista académica de la Universidad Bolivariana, Vol. 5, Nº. 13. Recuperado 10 de marzo de 2007, del <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=104537>.
- Torres, T. (2001). El saldo del siglo XX: la inseguridad alimentaria en México. En *XXI seminario de economía agrícola*. México, D.F.:UNAM
- TI. (Transparency Internacional). (2001). Global Corruption Report 2001. Recuperado el 3 de diciembre de 2003, del <http://www.transparency.org>
- Umali-Deininger, D. y Deininger, K. (2001). Towards greater food security for India's poor: balancing government intervention and private competition. *Agricultural Economics*, 25, 321-335.
- UNDP. (2002). *Mozambique National human development report 2001*. Maputo, Mozambique.
- UNHCHR. (2000). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/10. 52ª Sesión, 17 de abril de 2000. Geneva, Switzerland.
- Unión Europea. (2000). Informe bianual 1998-1999. Programa comunitario de ayuda y seguridad alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria. Bruselas-Luxemburgo: Unión Europea.
- United Nations. (2001). Economic and Social Council. Commission on Human Rights. fifty-seventh session. Economic, Social and Cultural Rights. The right to food.

- Unnevehr, L., Haddad, L. y Delgado, C. (2003). Food Safety Policy Issues for Developing Countries en Food safety in food security and food trade. 2020 Vision. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas, (1993). Declaración de Cartagena de Indias, Colombia. Autonomía, democracia y participación. Recuperado el 1 de junio de 2006, del <http://www.uimunicipalistas.org/cartagena.php>
- Uphoff, N. (2003). El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. Capítulo IV. En Atria, R., Siles, M., Arraigada, I., Robison, L.J., y Whiteford S. (compiladores) 2003. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Uslaner, M. (2003). Confianza y corrupción: sus repercusiones en la pobreza. Capítulo VII. En Atria, R., Siles, M., Arraigada, I., Robison, L., y Whiteford S. (compiladores) 2003. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Uslaner, E. (2003). Confianza y corrupción: sus repercusiones en la pobreza. En R. Atria., M. Siles., I. Arraigada., L. Robison y S. Whiteford (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 229-243). Santiago de Chile: CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Van, E. (1999). Right to food; right to fee; right to be fed. The intersection of women's rights and the right to food. *Agriculture an Human Values*, 16, 225-232.
- Valderrama, M. (2004) Políticas y prácticas de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina. En Mito y Realidad de la Ayuda Externa: América Latina al 2004. Lima, Perú. ALOP. (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción).
- Valderrama, M. (2004b). Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación internacional. En Mito y Realidad de la Ayuda Externa: América Latina al 2004. Lima, Perú: ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción).

- Vargas, J. y Sarmiento, A. (1998). Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia. En E. Di Gropello y R. Cominetti (Comps.). *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile:CEPAL
- Vásquez, A. y Martell, C. (2000). La inocuidad alimentaria, realidad y reto mundial. En revista de la FAO, *Food, Nutrition and Agricultural*. No. 28
- Vázquez, B. (1992). Local development and flexible accumulation: Learning from history and policy. En Garafoli, G. *Endogenous development and Southern Europe* (pp. 31-47). Inglaterra Gran Bretaña: G. Garafoli.
- Vázquez, B. (1992a). Local development and the regional state in Spain. En *Endogenous development and Southern Europe* (pp.103-116). Inglaterra Gran Bretaña: G. Garafoli.
- Vázquez, B. (1992b). Local development initiatives under incipient regional autonomy: The Spanish experience in the eighties. En G. Garafoli. *Endogenous development and Southern Europe*. Inglaterra Gran Bretaña: G. Garafoli.
- Vázquez, B. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
- Vázquez, B. (2000a) La política de desarrollo local en Italia: instrumentos y experiencias proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL
- Villareal, M. y Kent T. (1996). Promoting nutrition rights in Latin America. *Food Policy*, 21 (1), 103-110.
- Von Haldenwang, C. (2000). Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana. Proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
- Young, H. (1998). *Food security assessment in emergencies; Theory and practice of a livelihoods approach*. Enfield, London: Overseas Development Institute.
- Young, H., Jaspars, S., Brown, R., Frize, J. y Khogali, H. (2001). Food-security assessments in emergencies: a livelihoods approach. En *Humanitarian practice a*

- network*, 36. Overseas Development Institute. Enfield, London: DS Print y ReDesign.
- Walker, A., Adam, F. y Walker, B. (2001). World pandemic of obesity: the situation in Southern African populations. *Public Health*, 115, 368-372
- WFP. (World Food Programme). (1998). Time for change: Food aid and development. Food security, livelihoods and food aid interventions. Strategy and Policy Division, WFP. Recuperado el 1 de noviembre de 2003, del [http://www.wfp.org/policies/Introduction/background/index.asp?section=6ysub\\_section=1#](http://www.wfp.org/policies/Introduction/background/index.asp?section=6ysub_section=1#)
- Whelan, C. (2002). Advancing an ethical framework for long-term care. *Journal of Aging Studies*, 16, 57-71.
- White, M. (2004). Can homo economicus follow Kant's categorical imperative? *Journal of Socio-Economics*, 33, 89-106.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin America Research Review*, 34 (1), 7-56.
- Wilson, E. (2002). Hambruna y pobreza en el siglo 21. Capítulo 1. En *La agenda inconclusa. Perspectivas para superar el hambre, la pobreza y la degradación ambiental*. Washington, D.C.: IFPRI,
- Winkler, D., e Ian, G. (2000) Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling. Human Development Department LCSHD Paper Series No. 59. World Bank.
- World Bank. (2006). Definición de sociedad civil. Recuperado el 29 de septiembre de 2006, del <http://web.worldbank.org>
- Wolfe, W. y Frongillo, E. Jr. (2000). Building household food security measurement tools from the ground Up. Division of Nutritional Sciences, Cornell University. Ithaca, New York.
- Zarzar, A., (1989). *Apo Capac Huayna. Jesús sacramentado, mito, utopía y milenarismo en el pensamiento de Juan Santos Atahualpa*. Lima, Perú: Ediciones CAAAP.
- Ziman, J., Sieghart, P. y Humphrey, J. (1986). *The world of science and the rule of law*. Great Britain: Oxford University Press.