

# Cooperación en el Área Andina

## Jornadas sobre Cooperación Andaluza en el Área Andina

Montilla, 27 - 29 Octubre 2005



**Diputación** de Córdoba

Oficina Cooperación Internacional

© de la edición: Diputación de Córdoba.

Edita: Diputación de Córdoba.

Autores de la edición: los participantes de las jornadas.

Diseño: Casares, S.L.

Fotomecánica y maquetación: Casares, S.L.

Impresión: Diputación de Córdoba. Departamento de Imprenta.

ISBN: 84-8154-176-1

Depósito Legal: CO-1152-06

# ÍNDICE

<b>Presentaciones</b> .....	<b>9</b>
<b>Oír la voz de los cerros. Los retos de las sociedades andinas en el s. XXI por la educación y el respeto a sus identidades.</b> <i>Dr. Juan Marchena F.</i> .....	<b>13</b>
Mirando hacia atrás con lágrimas .....	15
Tiempos de guerra .....	18
Culturas de resistencia: raíces y alas .....	28
La larga lucha por la educación .....	40
<b>El retorno de las políticas públicas a las agendas de desarrollo local: especial referencia al Área Andina.</b> <i>Dr. Federico A. Castillo Blanco y Fátima E. Ramallo López</i> .....	<b>57</b>
1. El nuevo rol del gobierno local “de prestador de servicios a gobierno del territorio” .....	57
2. La puesta en valor de la política social para la consecución de los objetivos del milenio .....	69
<b>Proceso de descentralización en el Perú: balance, perspectivas desde el punto de vista de las municipalidades rurales del Perú.</b> <i>Herminio Neyra Zurita</i> .....	<b>81</b>
Antecedentes .....	81
¿Para qué queremos descentralización? .....	82
¿Por qué municipalizar la descentralización? .....	83
<b>Breve revisión de la descentralización y desarrollo local en Ecuador.</b> <i>Amelia Herraes</i> .....	<b>87</b>
Algunos datos para ubicar al Ecuador .....	87
Por qué la descentralización .....	87
La descentralización en el Ecuador .....	89
Conclusión general .....	91
Iniciativas de desarrollo local .....	91
<b>La perspectiva de género en el Área Andina.</b> <i>Jaime Pineda Salguero</i> .....	<b>93</b>

El género en las ONGDs .....	93
El género en el Perú .....	94
El género en el Plan Integral de Madre Coraje .....	95
El género en los proyectos de Madre Coraje .....	96
Las Conclusiones extraídas del Diagnóstico se sitúan en varios niveles .....	98
<b>Perspectiva de género en la región andina: Caso de Bolivia.</b>	
<i>Julieta Montaña Salvatierra</i> .....	<b>101</b>
1. Contexto geográfico y organización política .....	101
2. Aspectos sociales, económicos y culturales .....	102
3. Género en las políticas públicas .....	102
4. Violencia de género y políticas públicas .....	104
5. Violencia de género. Legislación .....	105
6. Mecanismos de prevención y sanción de la violencia doméstica .....	109
7. Resultados de las políticas de género .....	110
<b>Perspectivas de género en el Área Andina.</b> <i>Josefa Polonio Armada</i>	<b>115</b>
1. Educación .....	116
2. Salud reproductiva .....	117
3. Integración en la sociedad .....	118
4. La imagen de la mujer .....	119
5. Violencia de género .....	120
<b>Desarrollo económico local en Área Andina.</b> <i>Vladimir Paspuel</i> ..	<b>121</b>
1. Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana .....	121
2. Desarrollo local .....	124
3. Proyectos de desarrollo ejecutados .....	125
4. Bibliografía .....	127
<b>Sostenibilidad de la cooperación al desarrollo y el desarrollo de las economías locales.</b> <i>José María Gómez García</i> .....	<b>129</b>
Perspectiva de desarrollo económico local .....	130
Estructura de la línea de desarrollo de economías locales (DEL)	134
<b>Promoción del Desarrollo Económico Local. Santa Catalina de Mossa - Morropon - Piura. Perú.</b> <i>Prof. Esguard José Rodríguez Ramírez</i> .....	<b>139</b>
<b>Seguridad alimentaria versus soberanía.</b> <i>Francisco Pineda Zamorano</i> .....	<b>143</b>

<b>El ecoturismo como factor de desarrollo sustentable. Caso:</b>	
<b>Isla San Cristóbal, Galápagos-Ecuador.</b> <i>Diego Bonilla Urbina M.Sc.</i>	<b>147</b>
1. Las Islas Galápagos . . . . .	148
2. El Turismo en las Galápagos . . . . .	148
3. La Isla San Cristóbal y su Programa de Desarrollo Integral .	151
4. San Cristóbal camina en la ruta correcta . . . . .	152
5. Conclusiones . . . . .	162
<b>Carta al lector.</b> <i>Diego Bonilla Urbina M.Sc.</i> . . . . .	<b>165</b>
<b>En busca de una nueva utopía: Un mundo sin Excluidos.</b>	
<i>Fernando Romero Sánchez</i> . . . . .	<b>167</b>
Paradojas de la Seguridad Alimentaria en el Norte . . . . .	169
y su impacto gravitante el Sur . . . . .	169
El derecho a la alimentación en América Latina . . . . .	170
El drama del hambre en el Perú . . . . .	171
En busca de una nueva utopía: Un mundo sin hambrientos . . .	172
<b>Nuevos Actores de Cooperación en el Área Andina.</b> <i>Félix Tejada</i>	<b>173</b>
Sobre la red MITIMAES . . . . .	173
Informe remesas y fugas de cerebros . . . . .	174
Aspectos relevantes de las remesas . . . . .	175
Las remesas en el mundo y latinoamérica . . . . .	175
Algunas características de las remesas . . . . .	176
La propensión de enviar remesas . . . . .	180
Posibilidades para la regulación de las remesas . . . . .	180
Una propuesta para el uso productivo de las remesas en los países de origen . . . . .	181
Los migrantes crean riqueza en los países de destino, como en España . . . . .	181
Distribución según continente de los extranjeros en España . .	182
Migrantes en España . . . . .	183
Principales nacionalidades . . . . .	184
Evolución de afiliados extranjeros en la seguridad social española - integrantes y no integrantes de la Unión Europea . .	185
Afiliación de migrantes a la Seguridad Social española por régimen y país de origen - Octubre 2005 . . . . .	185
<b>Reportaje fotográfico</b> . . . . .	<b>187</b>

## **PRESENTACIÓN**

*José Antonio Albañir Albalá*

Diputado Delegado de Cooperación al Desarrollo  
de la Diputación de Córdoba y Vicepresidente del FAMSÍ

Es para mí una grata satisfacción presentar este libro sobre la Cooperación Internacional en el área andina.

Este libro es fruto de las jornadas sobre cooperación andaluza en dicho área que tuvieron lugar en la ciudad de Montilla (más concretamente en la Casa del Inca) entre los días 27 y 29 de Octubre de 2005.

Para esta Diputación Provincial se trata de una zona de cooperación estratégica. Ya se encuentra bien asentada una línea de trabajo con ONG y mancomunidades en Bolivia y en Perú. El reto es ahora comenzar a trabajar en Ecuador, lo que abordaremos próximamente.

Asimismo, nos honramos en coordinar esta zona geográfica dentro del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSÍ). De alguna manera, la realización de estas jornadas, coorganizadas por la Oficina de Cooperación al Desarrollo y el Ayuntamiento de Montilla, se deben a ello.

Ciertamente, los trabajos que se incorporan en este libro son interesantes, actuales y que nos acercan de primera mano a la realidad de la cooperación en la zona y a las potencialidades que, sin duda, la misma ofrece.

## **PRESENTACIÓN**

*Rafael Soriano Ortiz*

*Subdirector General de Cooperación con América del Sur*

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, anclado en la agenda internacional de desarrollo y con el objetivo esencial de luchar eficazmente contra la pobreza, ejemplariza el compromiso de reforzamiento cuantitativo y cualitativo de nuestra política de cooperación.

Está previsto que al final de la actual legislatura la AOD española represente el 0,5% de nuestro PIB. Este esfuerzo cuantitativo irá de la mano de una mejora cualitativa que asegure un mayor impacto de nuestra cooperación. Para ello es crucial mejorar en la coordinación de los distintos actores que caracterizan el mapa plural de nuestra cooperación. Será preciso también trabajar en favor de la mejora de la coherencia entre los distintos instrumentos de cooperación (fundamentalmente, entre los fondos reembolsables y los no reembolsables), así como para una mayor coherencia con otras políticas con un impacto decisivo en términos de desarrollo como la política comercial, las reformas de las grandes políticas comunitarias o nuestra política de acompañamiento de la inversión privada española en el exterior.

El nuevo Plan establece también un conjunto de prioridades sectoriales y geográficas. Algunas prioridades tienen carácter horizontal como la equidad de género, la defensa de los derechos humanos o la promoción de la sostenibilidad medioambiental. Otras atienden a objetivos específicos como la cobertura de necesidades sociales, la promoción del tejido económico o la prevención de conflictos. Por último, en relación con los criterios geográficos de asignación de recursos, el Plan, aunque incrementa sustancialmente nuestro compromiso con los Países Menos Avanzados, mantiene a América Latina como principal destinatario de la cooperación española.

Esta opción latinoamericana de nuestra cooperación no está sólo motivada por razones políticas o basada en la existencia de lo que llamamos una comunidad de valores. Esta opción forma parte del compromiso solidario de España con la lucha contra la pobreza y en favor de la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio.

Latinoamérica es un continente lleno de potencialidades que ha experimentado una decepción crónica a la hora de convertirlas en realidades. La llegada de la democracia en la década de los ochenta y la conclusión de la mayoría de los procesos de pacificación en el continente, situaban a América Latina en una posición privilegiada para aprovechar las oportunidades que brindaba la globalización y avanzar así en la consecución del desarrollo económico y social de sus pueblos.

Sin embargo, las políticas emprendidas en el marco del llamado Consenso de Washington, que permitieron un crecimiento en términos macroeconómicos, fueron incapaces de reducir la desigualdad y la pobreza. Lejos de lograr este objetivo, las desigualdades se incrementaron, la pobreza aumentó hasta niveles alarmantes y todo ello redundó en un distanciamiento, a veces teñido de recelo, hacia los sistemas democráticos.

Superar la serie de “décadas perdidas”, y gobernar la globalización en favor de sociedades más cohesionadas e incluyentes es el principal desafío al que se enfrentan los países latinoamericanos. España está comprometida y decidida a acompañarlos en este proceso.

El área andina es una sub-región de especial relevancia para la cooperación española ya que concentra una parte muy importante de nuestra AOD. Los países andinos, en general, se caracterizan por la fuerte desigualdad social y por la permanencia, cuando no aumento, de la exclusión social y económica de amplias capas de la población. Nuestra filosofía de intervención persigue fundamentalmente “acompañar” políticas públicas que se traduzcan en acciones que promuevan el crecimiento económico y una mayor inclusión social. Además, estamos diseñando líneas de intervención regional (en sectores como la gobernabilidad, el desarrollo sostenible o el turismo) que complementen y aporten valor añadido a nuestras intervenciones bilaterales.

La región andina es además un espacio en el que, junto con la Agencia Española de Cooperación Internacional, participan muchos de los actores de la cooperación española como la cooperación descentralizada, las ONGD, los sindicatos o las universidades. Resulta, por lo tanto, muy relevante que la Diputación de Córdoba, pionera en tantos aspectos de lo que hoy llamamos cooperación descentralizada, haya acogido estas Jornadas de reflexión sobre nuestra cooperación en estos países.

Estoy seguro que la publicación de las ponencias de esas Jornadas contribuirá a conocernos mejor y, con ello, a ayudarnos a una mejor planificación e impacto de nuestra cooperación en la región.

## OIR LA VOZ DE LOS CERROS. LOS RETOS DE LAS SOCIEDADES ANDINAS EN EL S. XXI POR LA EDUCACIÓN Y EL RESPETO A SUS IDENTIDADES

Dr. Juan Marchena F.  
Universidad Pablo de Olavide  
Sevilla

*Sapa urqutaqmi sutiyaqkama. Urqukunaqa kawsaqmi runa hina kawsayniyuqmi runahinan yarqachikuq. Ch'akichikuq. Chaymi wawakunata naceqtin urqukuna urqarikunku... Chaymi padridoyki para siempre... Huq criatura nacenchiq chaypa uq urqus uqariwashun... Ñawpaqqa urqukunan rimaq, ahinan... "Qan urquchu kashanki?". "Ari, urqun kashani" <sup>1</sup>.*

*Cada cerro tiene su nombre. Los cerros viven, tienen vida como los runas<sup>2</sup>. Así como los hombres, tienen hambre y sed. Por eso cuando nacen los wawas<sup>3</sup>, los cerros se apoderan de ellos. "Mi ahijado", dicen... "él es tu padrino para siempre"... Cuando nacemos como criaturas, un cerro nos alza para protegernos... Antiguamente los cerros hablaban, así es... "¿Tú eres ese cerro?" "Sí, soy el cerro".*

Los pueblos andinos originarios han sido constreñidos, durante los dos siglos de construcción republicana, entre la inclusión forzada en la vida económica de la nación, en su calidad de mano de obra barata y poseedora de tierras que se les podía arrebatar, y su exclusión también forzada de los avatares de la vida política, en cuanto que su pertenencia a la ciudadanía de pleno derecho ha estado siempre sujeta a discusión. Esta conferencia trata de analizar el como y el por qué en las repúblicas andinas (fundamentalmente Ecuador, Perú y Bolivia, pero también en el sur colombiano y los nortes chileno y argentino) la inclusión de los pueblos indígenas a los destinos nacionales –en el grado que ellos se haya podido conseguir– ha sido lenta, insegura e irregular, y señalada por mil y una contingencias, marcada por la marginación y sellada muchas veces por la violencia más extrema.

---

<sup>1</sup> *Mitos del Valle del Colca. La doncella sacrificada*. Rec.: Ricardo Valderrama Fernández y Carmen Escalante Gutiérrez. Arequipa, 1997. Pág. 49, 50, 136, 137.

<sup>2</sup> Hombres y mujeres andinos.

<sup>3</sup> Niños pequeños.

Trata también este trabajo de cómo la educación de este importante contingente de población, en su lucha por ver incluidas sus señas identitarias en el concepto republicano de ciudadanía, ha sufrido igualmente recortes y atrasos continuos por parte de los estados y sus instituciones. Los pueblos indígenas originarios, a todo lo largo del cordón andino, no solo han sido relegados durante décadas en los procesos educativos nacionales, sino que ha sido a través de una “educación nacional” como sus particularidades y especificidades, sus lenguas, sus formas organizacionales, sus culturas en suma, han sido barridas o menospreciadas. Y ello en aras a constituirse estas repúblicas en países blancos y occidentales, menospreciando el valor de estos pueblos originarios, por lo demás mayoritarios en el conjunto de su sociedades hasta hace muy pocos años.

En América Latina, desde el Estado-Nación y desde muchas de sus instituciones, especialmente las educativas, han querido convencernos de que los pueblos indígenas históricos duermen un sueño de siglos en los museos, o en los catálogos sobre el patrimonio cultural nacional, del que –nos dicen– hay que sentirse orgullosos. Sin embargo, sus descendientes, continúan en nuestros días –como desde hace quinientos años– reclamando el reconocimiento de sus identidades culturales, sus tierras y su autonomía, así como sus derechos ciudadanos y republicanos. Parece que no fueran los mismos indígenas.

Porque esos mismos pueblos y sociedades, tan tradicionalmente relegados y sometidos, si se duelen, si alzan la voz, si insisten y reclaman, si apelan a la justicia o a la memoria, si se reconstruyen y reorganizan, si crean, si avanzan, si sienten, si votan, entonces pasan a constituir un problema para el Estado que, normalmente, acude a la fuerza o apela al “sentimiento nacional” para solucionarlo. Solo parecen ser “nuestros” los indígenas “históricos”; los del presente, no tanto. Pero están ahí, ellos son los herederos de los que fueron los pueblos más orgullosos de América; y al parecer es hora de que lo vuelvan a ser.

Actualmente constituyen más de setecientos grupos indígenas en todo el continente, que hablan más de cuatrocientos idiomas y lenguas, con una población superior a los 50 millones<sup>4</sup>, fundamentalmente situa-

---

<sup>4</sup> Aunque las cifras oscilan sustancialmente según quien aporte la información, cálculos realizados sobre las fuentes más fiables (OIT, PNUD, Directorio de Organizaciones Indígenas...) nos llevan a considerar que Bolivia (6 millones de indígenas y un porcentaje sobre la población total del 71%) Guatemala (8,3 millones y el 66%) Perú (12,6 y el 47%) Ecuador (5,5 y el 43 %) México (14 millones y el 14%) y Chile (1,2 millones y el 8 %) son los países donde esta población tiene un mayor peso demográfico. Más atrás, y en la región andina, quedan Colombia (0,8 millones y el 2%) y Venezuela (0,4 millones y el 2%)

dos en la región Andina y en Mesoamérica, y su memoria constituye el referente más importante de lo que hoy venimos a llamar América Latina. No solo por conformar las que fueron las sociedades originarias, sino porque en el presente, aún dominados física, económica y culturalmente, testimonian con su lucha permanente la conquista de la independencia, la justicia, la dignidad y la necesidad de combatir la pobreza. No se rindieron, no se dejaron comprar, fueron y son abatidos y destruidos. Su lucha durante siglos, por sus tierras, su cultura y su identidad, representa a la vez la lucha que debería ser de todos por acercarnos la propia y olvidada memoria colectiva del continente. Una memoria que debe reconstruirse a partir del análisis histórico –señalan los indígenas en sus textos– para ubicar y explicar la situación de pobreza y marginación en que viven, tal y como expresaron en la famosa declaración de Barbados, que se remonta nada menos que a 1977<sup>5</sup>: “La ideología debe formularse a partir del análisis histórico. El método de trabajo inicial puede ser el estudio de la historia para ubicar y explicar la situación de dominación”<sup>6</sup>. Y una memoria que expresan de mil y una formas, con mil y un gritos, con mil y un cánticos. Porque los pueblos originarios andinos no han cesado de cantar, y es su cántico de creación espiritual y humana la señal y testimonio más importante de vida y reconstrucción. Por eso a veces debemos oír la voz de los cerros: Urqkunaqa rimac, los cerros hablan, pero no los oímos. Apus<sup>7</sup> y Súpay<sup>8</sup>, reclaman nuestra atención.

## MIRANDO HACIA ATRÁS CON LÁGRIMAS

La conquista y destrucción de los universos prehispánicos andinos, con la invasión europea en el s. XVI, constituye uno de los episodios más terribles de la historia de la humanidad. No solo en lo cultural, sino especialmente en lo demográfico. No es fácil hallar otra catástrofe humana de las proporciones que alcanzó el derrumbe de la población indígena andina desde 1550 a 1700. Además de eso, la inserción de estas sociedades en la economía-mundo de la Edad Moderna se realizó en las más desiguales condiciones, tanto económicas como sociales. El Nuevo Mundo no fue, por tanto, un concepto geográfico, sino fundamentalmente una construcción política; porque, gracias a la extracción sistemática del excedente americano, producido por la mano de obra indígena

---

<sup>5</sup> En Jesús Contreras (Comp.) *Identidad étnica y movimientos indios*. Madrid, 1988. Pág. 183

<sup>6</sup> Id. Declaración de Barbados II, Barbados, 18 de julio de 1977. Puntos B y C de “Los instrumentos”. Pág. 183.

<sup>7</sup> Apus en quechua; Achachilas en aymara. Señores, dioses, amos de los cerros.

<sup>8</sup> El maligno, demonio que habita ciertos cerros y lugares.

puesta masivamente al servicio de la explotación colonial, es como fue posible la elaboración de una modernidad que tuvo en el capitalismo europeo su forma genuina de expresión, no solo económica sino también cultural, material, espiritual y simbólica. Por más importante que fueron los metales americanos en el desarrollo de esta economía-mundo regulada desde la Europa atlántica, la fuerza de trabajo de estas sociedades originarias constituyó el elemento principal. Dichos metales no hubieran podido ser extraídos sin la existencia de esta mano de obra indígena que, compulsiva e intensivamente, fue puesta al servicio del proyecto económico, y todo el sistema colonial fue diseñado con este propósito. De ahí que la famosa frase “sin indios no hay Indias” sea un resumen despiadado de esta realidad.

Un examen detenido de la fiscalidad americana muestra, además, un panorama más desolador aún si cabe. En el total de la tributación al régimen colonial de los territorios americanos, haciendo un computo global del s.XVI a inicios del s.XIX, el mayor porcentaje de metálico que fue a parar a las arcas del estado colonial no procedió de la minería, ni del comercio, ni de ningún otro rubro productivo: fue el tributo indígena, aportado por los pueblos originarios, en metálico y anualmente, el ingreso mayor de la Hacienda Real<sup>9</sup>. Y ello a pesar de que, al mismo tiempo, tuvieron que afrontar las cargas del trabajo forzoso en las minas y en las nuevas actividades que se les impusieron; a pesar de que tuvieron que abonar otras cargas impositivas en la circulación y venta de sus productos, otros impuestos a la Iglesia, otras dádivas a los funcionarios coloniales venales y abusivos; a pesar de que tuvieron que cumplir con otras obligaciones al estado, como adquirir a precios excesivos las ventas forzadas de productos que les hacían los corregidores, y adquirir bienes peninsulares para favorecer la producción española...

Frente a todo lo anterior, sus formas organizativas, sus sistemas productivos autóctonos, sus mecanismos peculiares de organizar el trabajo y la vida comunitaria que tan exitosos habían resultado en el pasado hasta lograr desarrollar algunas de las civilizaciones más importantes de la historia de la humanidad... todo fue rehecho y trastocado con la conquista. El fin del mundo se les vino encima, pero nunca, aún en las peores circunstancias, los pueblos andinos dejaron de crear, de luchar, de inventar y reinventar, de readaptarse, de crecer, de actuar... porque la capacidad creadora el mundo andino es extraordinaria.

---

<sup>9</sup> Juan Carlos Garavaglia y Juan Marchena. *América Latina. De los orígenes a la independencia*. Vol I y II. Barcelona, 2005.

No cesaron tampoco nunca de rebelarse, de aceptar la situación sin más, de resistir; porque si no hubiera sido así hoy no existirían, como no existen otros muchos pueblos sobre la tierra. Resistieron y pelearon en las peores circunstancias, y con ellos sus lenguas, su cultura, aún sumergida, oculta, sus huacas, sus ritos... Resistieron y pelearon con todas sus armas, las que tenían y las que inventaron.

Ante tantos abusos, los caciques, kurakas, mallkus, jillacatas, jefaturas étnicas todas que pudieron ir sobreviviendo en el nuevo régimen impuesto, utilizaron los mecanismos propios del sistema colonial: los archivos se hallan repletos de autos y pleitos interpuestos ante la justicia española por las autoridades indígenas y las comunidades en general en reclamo de sus derechos, y en procura también de obtener respeto para sus propiedades, especialmente las tierras comunales. Pero en otras ocasiones, cuando estos reclamos judiciales no fueron atendidos, las autoridades indígenas o las comunidades organizadas emprendieron movimientos de protesta que llegaron a la utilización de medidas de fuerza contra la opresión colonial. Los siglos XVI, XVII y XVIII están jalonados de sublevaciones, alzamientos y motines a fin de recuperar lo que entendían como suyo e intentar defender sus derechos que sentían con toda razón conculcados y despreciados. La mayor parte de estos movimientos tuvieron un alcance muy local y concreto, con lo que fueron fácil aunque sangrientamente reprimidos; pero hubieron cientos, si no miles de ellos, y conforman una de las más largas historias de resistencia que puedan descubrirse en el pasado de las sociedades humanas. Resistencia que tomó mil y una formas, desde las simbólicas como el Taky Onkoy, o la persistencia en sus cultos antiguos a pesar de la fuerte imposición que significó la evangelización cristiana, hasta el carácter marcadamente revolucionario que tuvieron otras sublevaciones, masivas e incendiarias, que se extendieron por amplias zonas de la región, como la de Santos Atahualpa en la Sierra Central peruana, la de Túpac Amaru en la región cusqueña, o la de los hermanos Katari y Tupác Katari en el Alto Perú (la actual Bolivia).

Estos grandes movimientos de protesta hicieron tambalear por momentos la estructura de dominación colonial, y una gran ola de represión se extendió por toda la Sierra, afectando fundamentalmente a las autoridades indígenas, muchas de las cuales fueron eliminadas, sustituidas por agentes leales o recluidas en el fondo de la "mancha india" en la que los propietarios y terratenientes, algunos ya criollos europeizados, quisieron incluir a todos estos vigorosos pueblos andinos. Buena parte de las tierras comunales de estos indígenas alzados fueron absorbidas por

las haciendas, que se convirtieron en enormes latifundios, y los comuneros muertos o desterrados o convertidos en peones forzados.

Tras tres siglos coloniales, el impacto de este tiempo sobre las sociedades indígenas americanas había sido terrible. La desarticulación de los universos originarios les obligó a cambiar sus lugares y formas de cultivo, a participar compelidamente en los mercados monetarios, o a emigrar a las ciudades, donde se transformaron en el lumpen colonial, encerrados en sus barrios, “cercados” y “parroquias de indios”, malviviendo en pésimas condiciones de servilismo y exclusión.

Por más que la historiografía tradicional ha intentado mostrarnos una historia colonial de blancos conquistadores en “sus tierras,” criollos adinerados en sus palacios, obispos en sus catedrales y monjas en sus conventos de clausura, la historia colonial continuó siendo una historia indígena. Los pueblos originarios no solo fueron la base de la economía colonial, como indicamos. Sobre todo, en una evidencia del poder del número, fueron los que en el momento de la independencia constituían más del 75 % de la población total de las repúblicas andinas. Habían sido y eran agentes de su propia historia, y sujetos indiscutibles de la misma por su desafío ante el sistema colonial, pasiva, activa o creativamente. A ellos debía corresponderles, en el sistema de libertades y representación propuesto por el triunfante liberalismo republicano, en virtud de este trascendental factor del número y de su larga lucha de resistencia, formar y constituir el cuerpo y el alma de las Repúblicas. Desde luego no fue así.

## **TIEMPOS DE GUERRA**

La creación de las repúblicas significó una gran oportunidad perdida para la población indígena. La extensión de los derechos de ciudadanía a esta población no se produjo sino a lo largo de un complicado y muchas veces sangriento proceso que ha durado dos siglos más. La concepción de los indígenas como masa tributaria y mano de obra semigratuita continuó como una pesada herencia del tiempo colonial.

Durante décadas el tributo indígena continuó siendo el rubro fundamental de ingresos para las arcas republicanas; a cambio se les permitía continuar en sus tierras tradicionales. Pero cuando, en la segunda mitad del s.XIX, la demanda de productos agrícolas creció y las exportaciones constituyeron el ingreso principal de las élites nacionales, la situación cambió radicalmente. Así, desde el sur de Colombia al norte

de Argentina, y desde el punto de vista de la acción política, se trató de cambiar tributo para el Estado por tierras para los hacendados; indios “mal ocupados” en sus comunidades por peones asalariados; tierras “improductivas” por haciendas exportadoras. Tanto el conservatismo como el liberalismo encontraron puntos de encuentro en esta política depredadora emprendida por las repúblicas. Los unos con un claro afán de apropiarse de tierras y brazos, consolidando su posición económica y política mediante el manejo y control de “los indios de sus jurisdicciones”; los otros, aplicando equivocadas medidas para “modernizar la nación”, aunque ello conllevara privar a la mayor parte de la población de sus tradicionales sistemas productivos y de consumo, despojarles de su autonomía y autogobierno, desposeerlos de sus tierras y arrojarlos indefensos a las fauces de los hacendados, los gamonales. Los indios, era la propuesta, debían dejar de ser “seres colectivizados” en sus comunidades, y pasar, individualmente, a sujetos nacionales. Esos fueron los argumentos jurídicos utilizado por la clase política para proceder al despojo de sus tierras.

De una u otra manera, en todas las regiones andinas se fueron dictando leyes mediante las cuales las tierras fueron rematadas por el Estado y enajenadas en pública subasta, acabando en manos de los principales terratenientes. En las Memorias de Gobierno de los Ministerios del ramo, en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, pueden estudiarse estas gigantescas transferencias de tierras desde las comunidades a los serranos más pudientes. Solo en Bolivia y entre 1866 y 1869, más de cuatrocientas comunidades fueron liquidadas y subastadas públicamente<sup>10</sup>. Según E. Luis Antezana<sup>11</sup> las haciendas pasaron en estas décadas de 300 a más de 4000, y en el sur peruano, con el desarrollo lanero, de 700 a más de 3000<sup>12</sup>. Como un gran éxito republicano, aclamado por conservadores y liberales, se consideró abolido, al fin, el “oprobioso tributo de los indios”, “herrumbrosa herencia del coloniaje”.

¿Qué sucedió con la mayor parte de los indígenas campesinos y comuneros? Muchos de ellos acabaron siendo controlados por el nuevo propietario, el gamonal, bajo la forma de peones o “colonos”. Podían permanecer en el fundo –muchas veces la tierra arrebatada de la antigua

---

<sup>10</sup> Pagos que, además, se realizaron no en efectivo sino en valores fiduciarios nunca abonados, puesto que el Banco de Crédito Hipotecario de Bolivia otorgó hipotecas sobre estas mismas tierras de las comunidades; hipotecas que nunca se saldaron, ni, obviamente se ejecutaron.

<sup>11</sup> *El feudalismo de Melgarejo y la Reforma Agraria. Proceso de la propiedad territorial y de la Política de Bolivia*. La Paz, 1970.

<sup>12</sup> Manuel Burga y Wilson Reátegui. *Lanas y capital mercantil en el sur. La Casa Ricketts. 1895-1935*. Lima, 1981.

comunidad o ayllu<sup>13</sup>– y a cambio de permitirles cultivar ciertas parcelas que les asignaban (obviamente las de peor calidad) trabajarían para él como peones y a él debían asegurarles su lealtad y algunas prestaciones de servicios: de entre los colonos, determinados indios “pongos” debían encargarse anualmente del servicio doméstico en la casa-hacienda (“casco”), o de transportar en sus bestias de carga las mercancías y los productos de la hacienda hasta los mercados. Este régimen de semi-esclavitud (que en Ecuador recibió el nombre de huasipunaje –huasipungo, la casa de los pongos– y que significaba dedicar a la hacienda del patrón más de 320 días de trabajo al año) se extendió a todo lo largo de las sierras andinas. Quedaron así liquidadas y deshechas no solo las formas tradicionales de organización indígena; no solo se eliminaron sus autoridades, que fueron perseguidas y obligadas a permanecer en la ilegalidad, persistiendo subterráneamente en una “cultura sumergida”, siendo representadas en los juzgados mediante “apoderados” y “personeros”; sino que desapareció también el sistema productivo tradicional que a duras penas había sobrevivido a la colonia y que constituía su forma de vida. La riqueza de la región andina, basada en la complementariedad y diversidad de sus nichos ecológicos, quedó así reducida a la homogeneidad de la producción del latifundio, para ser vendida en el marco regional o, en ocasiones, en el mercado internacional. Todo lo demás debía ser adquirido más allá de las lindes de las haciendas. El derecho individual quedaba sometido a la voluntad, casi siempre más que caprichosa, de los gamonales. La tierra era transmitida entre ellos por herencia, o transferida por compraventa, con sus indios adentro; eran parte de la hacienda, a veces lo de más valor; como el ganado, como los árboles, como los cerros o los arroyos.

Pueblos enteros quedaron encerrados tras sus cercas. En ellos el cura, el juez, el escribano, no eran sino esbirros del gamonal, y a cuya familia muchas veces pertenecían. La vida quedó ahogada y silenciada tras las pircas de piedra, bajo la mirada atenta de los mayordomos del amo.

En aquellos escasos momentos en que el triunfo momentáneo de determinadas opciones políticas permitieron y lograron una mayor participación de estos peones y huasipungos, antaño altivos comuneros, en la vida política nacional o local, mediante su incorporación como sufragistas en las elecciones, el clientelismo político del gamonal mantuvo y

<sup>13</sup> Antigua forma prehispánica de organización indígena. Se basaba en la colectividad, en el manejo comunitario de unas tierras, bajo un mismo patrón identitario, lingüístico, y bajo el respeto a una misma autoridad.

usó los votos cautivos de sus indios en su propio provecho. Usando estrategias bien dispares, desde las amenazas de expulsión de la hacienda, condenando al hambre y a la miseria a los que osaban oponérsele, hasta el castigo físico individual y colectivo, el compadrazgo forzado, el patriarcado moral y religioso, o las dispersiones obligadas de los miembros de las familias de colonos entre los diversos fundos que constituían la hacienda, el gamonalismo sujetó a la población indígena hasta atarla a ellos y a sus intereses por mil lazos. Como explicaba uno de estos latifundistas bolivianos, “arrancar esos terrenos de manos del indígena ignorante y atrasado, sin medios, capacidad y voluntad para cultivarlos, y pasarlos a la emprendedora, activa e inteligente raza blanca, ávida de propiedades y fortuna, llena de ambición y necesidades, es efectuar la conversión más saludable en el orden social y económico de Bolivia”<sup>14</sup>. El campesino andino siguió siendo un indio miserable sumergido o en la sumisión política, social y económica más absoluta, o en lo más profundo de la inexistencia civil y ciudadana<sup>15</sup>.

Contra estos abusos los indígenas mostraron una aparente sumisión no obstante salpicada de cientos de reclamos planteados por todas las vías. Continuaron, como en la colonia, pleiteando en los juzgados, exponiendo documentos y títulos que demostraban su dominio sobre sus tierras y que ocultaron y transmitieron de kuraka en kuraka como el tesoro más preciado<sup>16</sup>; pleitos y reclamos que, en su mayor parte, durmieron el sueño de los juzgados, fueron resueltos en su contra o fueron pasto de abogados y “tinterillos” sin escrúpulos o jueces prevaricadores, como luego explicaremos. También se refugiaron en el bandidaje y el abigeato, siendo muchos de ellos detenidos y sentenciados a décadas de prisión en legendarias y lejanas cárceles de las que solo algunos regresaron. O se rebelaron violentamente contra los hacendados y sus mayordomos, quemaron las haciendas y sembraderas, apalearon, lapidaron o chancaron<sup>17</sup> a algunos gamonales, sufriendo por ello castigos ejemplares, masacres colectivas y persecuciones eternas que el tiempo apenas ha conseguido relegar al olvido.

En Bolivia, las rebeliones aymaras se extendieron con las leyes del presidente Melgarejo sobre desvinculación de las tierras comunales y su puesta en venta forzosa. Hubo alzamientos en San Pedro de Tiquina,

---

<sup>14</sup> José Vicente Dorado. *Proyecto de repartición de tierras y venta de ellas entre los indígenas*. Sucre, 1864.

<sup>15</sup> *Ayllu: pasado y futuro de los pueblos originarios*. Taller de Historia Oral Andina, La Paz, 1995.

<sup>16</sup> *El indio Santos Marka T'ula, Cacique Principal de los ayllus de Qalapa y Apoderado General de las Comunidades Originarias de la República*. Taller de Historia Oral Andina, La Paz, 1984.

<sup>17</sup> Chancar: Aplastar, machacar a golpe de piedra. Castigo ritual en algunas comunidades andinas.

Ancoraimes y Taraco, que se saldaron con la muerte de más de tres mil indígenas en 1869 y 1870, aunque al año siguiente consiguieron cercar La Paz a costa de otros cientos de muertos. La instalación de “Mesas revisitadoras”, donde volvieron a deslindarse nuevas tierras comunales que se subastaron, motivaron mayores sublevaciones, con la consiguiente represión, fusilamiento y arresto de kurakas, jilacatas y personeros<sup>18</sup>. En 1896 el dirigente Pablo Zárate Willka, de la comunidad de Sicasica, organizó un gran movimiento indígena que conmocionó los distritos de la capital boliviana, Oruro y Potosí. Sus “soldados aymara” recorrieron la región castigando a los patrones, vecinos q’aras (“pelados”, blancos) y mistis (mestizos propietarios, mistis q’ara<sup>19</sup>), y a las autoridades abusivas en general, fueran conservadores o liberales. Quemaron haciendas y procuraron recuperar las tierras usurpadas. Los regimientos gubernamentales apagaron con el mayor ensañamiento –que quisieron fuera ejemplar– a esta sublevación. Muchos kurakas fueron apresados, encarcelados, fusilados y sus tierras pasaron a manos de los principales políticos, incluido el presidente Pando. Otros intentos de rebelión, ya en las primeras décadas del s.XX, fueron igualmente ahogados en sangre, dado que ahora la elite no solo necesitaba tierras, sino toda la mano de obra posible para el pavoroso desarrollo minero en torno al estaño que comenzaba a producirse; y una forma de conseguirla era sacar a los indígenas de sus tierras. Victor Hugo Cárdenas cita una de las órdenes que dictó el Ministro de Guerra a sus tropas en 1902: “Respecto de la actitud que manifiesta la indiada, y si encontrara masas numerosas reunidas en actitud hostil... los disparos se harán con objeto de herir blanco seguro, prohibiendo todo disparo de simple fogueo o alarma, que no hace otra cosa que amenguar el respeto que debe tenerse por la fuerza pública”<sup>20</sup>. No obstante, la determinación de resistir y reclamar lo que consideraban era de justicia llevó a las autoridades indígenas a nuevos actos de protesta en Chayanta y Pocoata, Machaka, Caquiaviri, Patamaya, Aroma, Loayza, Pacajes... sofocados de nuevo con masacres ordenadas por las autoridades provinciales y nacionales. La historia de Bolivia está salpicada de estos acontecimientos.

En el Perú, a las sucesivas rebeliones de indígenas y campesinos en la Sierra Central<sup>21</sup> siguió entre otras la que tuvo lugar en Huancané (Puno) en 1867. El presidente Prado y el Congreso Nacional aprobaron un de-

---

<sup>18</sup> Víctor Hugo Cárdenas. “La lucha de un pueblo”. En: Xavier Albó (comp..) *Raíces de América. El Mundo Aymara*. Madrid, 1988.

<sup>19</sup> En algunas zonas de Bolivia llamados también “españoles”.

<sup>20</sup> Cit. Pág. 514.

<sup>21</sup> Patrick Husson. *De la guerra a la rebelión. Huanta, S.XIX*. Lima, 1992.

creto extraordinario llamado “Ley del Terror” que autorizaba al ejército a trasladar a los habitantes de las comunidades indígenas sublevadas a las regiones selváticas del oriente, a la par que se les permitía usar cualquier método que considerasen adecuado para solucionar el problema. En cooperación con mercenarios de los hacendados afectados por la rebelión, los soldados vencieron a los indígenas e iniciaron sangrientas acciones represivas no solo en Huancané sino en otros lugares de la Sierra<sup>22</sup>. Pocos años más tarde, en 1885, el alcalde de un barrio indígena de Huaraz, Pedro Pablo Atusparia, junto con varios varayoq<sup>23</sup> del Callejón de Huaylas (sierra de Ancash), organizaron otra gran sublevación propugnando la devolución de sus tierras y la eliminación o expulsión de la población blanca<sup>24</sup>. De nuevo el ejército enviado desde Lima organizó una feroz campaña represiva, seguida por la prensa gamonalista en estos términos: “Aún después de la entrada en esta ciudad (Huaraz) de las fuerzas expedicionarias comandadas por... y de la derrota de los indígenas, de recuerdos imperecederos para nosotros, la situación de Departamento no estaba definida; todavía el desorden y la anarquía imperaban en muchos de los pueblos, y no se podía decir, con verdad, que la tranquilidad y la paz reinasen, ni podía asegurarse cuándo terminaría ese estado anómalo que estaba aniquilando las industrias y matando el trabajo... En los últimos días fue aprisionado y pasado por las armas el que nos inquietaba desde las breñas y escarpadas rocas de la Cordillera Negra. El cacique Pedro Cochaquín pagó con su vida su insensata y salvaje pretensión de dominar el Departamento con sus huestes armadas de palos y lanzas... Un esfuerzo del Supremo Gobierno salvará la nación”<sup>25</sup>. A este alzamiento siguieron los de llave y Juli (orillas del Titikaka) en 1896, liquidados igualmente con cientos de muertos indígenas. En 1915, también en la zona de Puno, el dirigente Teodomiro Gutiérrez Cuevas, llamado Rumi Maki (Mano de Piedra) lideró una gran sublevación por la recuperación de sus tierras y la abolición de la servidumbre del trabajo obligatorio para las autoridades políticas, judiciales y eclesíásticas, también reprimido a conciencia por las tropas gubernamentales. De nuevo en 1923 en Huancané volvieron a rebelarse los campesinos, intentando crear un “pueblo libre aymara”, siendo fusilados sus líderes y las tierras comunales repartidas entre las haciendas. Todavía en 1930 y 1945 en Azángaro y Chucuito se produjeron nuevas sublevaciones contra los hacendados.

---

<sup>22</sup> Thomas M. Davies. *Indian Integration in Peru. A Half Century of Experience. 1900-1948*. Lincoln, 1974.

<sup>23</sup> Alcaldes indígenas.

<sup>24</sup> William W. Stein. *El levantamiento de Atusparia. El movimiento popular ancashino de 1885: un estudio de documentos*. Lima, 1988.

<sup>25</sup> Diario *El Bien Público*. Lima, 6 de noviembre de 1885. Citado por Stein. Cit. Pág.270.

En Ecuador fueron comunes estas rebeliones indígenas, en la zona de Cañar y Azuay, contra el diezmo –que consideraron abusivo–, en defensa de las tierras comunales, contra el tributo estatal y contra la contribución subsidiaria (en forma de trabajo obligatorio, al igual que en el Perú llamadas “conscriptciones”) En el centro y norte de la sierra ecuatoriana los conflictos estallaron contra la extensión de las haciendas sobre las tierras de las comunidades, y contra las contribuciones desmesuradas exigidas por el Estado. Especial virulencia tuvo la represión del alzamiento dirigido por Fernando Daquilema en Chimborazo (1872) conocido como el Cápac Apu, llevado a cabo contra los diezmeros abusivos y ahogada en sangre después de que los sublevados asaltaran las ciudades de Cajabamba y Punín. Todos estos levantamientos, al igual que en Bolivia y Perú, se agudizaron en la sierra ecuatoriana durante las últimas décadas del s.XIX, cuando el gamonalismo logró su mayor expansión amparado por los gobiernos. Se dictaron así las leyes de derogación de los cabildos indígenas, según las cuales las tierras comunales pasaban a los “consejos municipales”, que podían arrendar las tierras y liquidarlas por adquisición individual<sup>26</sup>. Todos estos conflictos y luchas continuaron en el s. XX. Los indígenas siguieron reclamando por la recuperación de estas tierras, contra los excesos gamonalistas y contra la tiranía de funcionarios públicos corruptos, empeñados en someterles a una continua extorsión laboral y económica. Sucesos como los de Patateurco en Tungurahua (1907), Chillanes en Bolívar (1913), Guamote en Chimborazo (1921), Sinincay en Azuay (1923) o Urcuquí en Imbabura (1924) muestran este camino de continua rebelión<sup>27</sup>.

En Argentina, en la zona de la puna jujeña, las tierras indígenas habían sido transformadas en fiscales desde 1835, y prohibido que los originarios pagaran arriendos ni cargas personales “que a título de propietarios les hayan impuesto los descendientes de los antiguos encomenderos” coloniales. Aunque tales arriendos y gravámenes continuaron siendo exigidos, entre otros por el antiguo Marqués de Yavi, Fernando Campero, que alegaba derechos familiares sobre esas tierras. Derechos que le fueron reconocidos en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1877, aunque aclarando que existía un contrato mediante el cual el titular del derecho real cedió a perpetuidad o por largo

---

<sup>26</sup> Gerardo Fuentealba. “La sociedad indígena en las primeras décadas de la República. Continuidades coloniales y cambios republicanos”. En: Enrique Ayala Mora (edit) *Nueva Historia del Ecuador*. Vol 8. Época Republicana II. Quito, 1990.

<sup>27</sup> Oswaldo Albornoz. *Las luchas indígenas en el Ecuador*. Guayaquil, 1976; José Almeida Vinuesa. “Luchas campesinas del S. XX”. En: Enrique Ayala Mora (edit) *Nueva Historia del Ecuador*. Vol 10. Época Republicana IV. Quito, 1990.

tiempo el dominio útil de los predios, reservándose el dominio directo, a cambio de un canon anual<sup>28</sup>. Es decir, el enfiteuta (los indígenas) y sus herederos conservarían la tierra mientras pagasen. Dado que el cobro de este canon (que en realidad funcionaba como arriendo) fue licitado por los propietarios entre ciertos particulares y mayordomos, los abusos se hicieron crónicos y motivaron algunas protestas, desarrolladas en 1850, 1852, 1860 y 1864 y en toda la zona: Humahuaca, Tilcara, Purmamarca, Salinas Grandes, Casabindo, Cochinoca... En 1872 los campesinos indígenas de estos dos últimos pueblos de la Puna protestaron ante la Corte Provincial de Jujuy por los cobros indebidos ejecutados por los agentes de Campero; protestas que fueron desoídas dado que el terrateniente y el grupo de propietarios puneños representaban la fuerza política más importante de la Provincia. Los indígenas se alzaron entonces y ocuparon Yavi, siendo acusados de “comunistas” y de “bolivianos” que atacaban el territorio nacional. La rebelión se extendió a otros pueblos, ocuparon las fincas y se declaró “general sublevación”. Tropas nacionales y provinciales se enfrentaron a los alzados en Quera (1875) donde murieron más de 200 indígenas, siendo otros fusilados en sus pueblos respectivos “para mayor escarmiento”. El bando del Gobernador de la Provincia de Jujuy señalaba que “por cuanto un considerable número de habitantes de los cuatro departamentos de la Puna se han declarado en abierta rebelión contra las autoridades legalmente constituidas de la Nación y de la Provincia, asaltado a mano armada poblaciones indefensas, asesinando a sus vecinos, incendiando y saqueando varias propiedades”, el Presidente había ordenado la intervención del modo más drástico<sup>29</sup>. Años después, en 1913, todavía los puneños se quejaban del trato recibido ante un Interventor General nombrado para determinar las circunstancias de lo acontecido. Los indígenas elevaron este reclamo: “Nuestros abuelos y padres han sido los primeros en denunciar y gestionar la reivindicación de nuestros territorios; por este motivo, todo el poder armado de la provincia cayó sobre ellos en los campos de Quera, donde la masacre sepultó por centenares a puneños altivos y conscientes de sus deberes”<sup>30</sup>. Aún en 1946, una comisión de ellos fue hasta Buenos Aires para entrevistarse con el presidente Juan Domingo Perón; al día siguiente fueron obligados a embarcar en un tren de ganado y devueltos a la Puna.

En Chile, la normativa contra las comunidades fue aplicada en el norte, en la zona de Atacama y Antofagasta, pero tuvo una especial

---

<sup>28</sup> Andrés Fidalgo. *¿De quién es la Puna?* Jujuy, 1988.

<sup>29</sup> Idem. Pág. 37.

<sup>30</sup> Idem. Pág. 62.

incidencia en el sur, una fase cruel de exterminio de los pueblos indígenas situados más abajo de la conocida como “la frontera” desde los tiempos coloniales. Sus tierras fueron invadidas por el ejército en la llamada Campaña del Sur. El Mercurio de Valparaíso llegó a publicar en 1859: “Los hombres no nacieron para vivir inútilmente y como los animales selváticos, sin provecho del género humano; y una asociación de bárbaros, tan bárbaros como las pampas o como los araucanos, no es más que una horda de fieras, que es urgente encadenar o destruir en el interés de la humanidad y en bien de la civilización”. Como ha señalado Jorge Pinto, surgieron voces contra esta posición, como las de Eulogio Altamirano, Aquinas Ried o J.C. Morales, en la Revista Católica o en la Revista del Pacífico, e incluso se llegó a un agrio debate parlamentario en 1868 en el que el senador Vicuña Mackenna llevó la voz cantante entre los anti-indigenistas: “Basta ya de timideces; aquí hay que llamar las cosas por su nombre, y la única palabra que cabe es conquista”, fueron sus palabras en la Cámara de Diputados. Después de la guerra despiadada de los años 1870 y 80, los araucanos habían sido reducidos, habían perdido sus tierras que fueron repartidas entre colonos (muchos de ellos los soldados que participaron en la guerra de conquista) cuando no exterminados en su mayor parte. El discurso de la desolación sustituyó entonces tímidamente al anterior pro-indigenista entre algunos escritores y políticos. Araucanos y mapuches quedaron relegados a la más mísera condición, sin tierras y sin futuro ni esperanza<sup>31</sup>.

En Colombia se siguió el proceso general ya enunciado para el resto de las repúblicas andinas de liquidar sus formas tradicionales de propiedad. Aparte las misiones religiosas de “reducción y civilización”, se insistió en el “atraso” que la existencia de estos “resguardos indígenas” comportaba para amplias zonas de la nación. Los “resguardos”, aunque procedentes de la normativa colonial, fueron modificados por la legislación republicana. Se reconocía dominio pleno sobre las tierras tradicionales a favor de una comunidad originaria, y se les permitía en ellas el ejercicio de ciertas formas de autogobierno, siendo –solo sobre el papel– “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Pero la situación cambió cuando la presión de los terratenientes aumentó sobre los gobiernos regionales y nacionales. En 1858, en Cundinamarca y Boyacá, los resguardos fueron divididos en lotes y parcelas y repartidos –vendidos en realidad– entre los indígenas. El resultado fue que éstos a su vez

---

<sup>31</sup> Juan Marchena. “El poder y la palabra en la Historia Andina”. En: *Historia Andina*. Vol. VIII. Quito, 2006; Jorge Pinto Rodríguez, Jorge (ed.) *Del discurso colonial al proindigenismo. Ensayos de historia Latinoamérica*. Temuco, 1996.

se vieron obligados a malvenderlos a los gamonales de sus pueblos, convirtiéndose en miserables peones a jornal o en arrendatarios forzosos de las que hasta entonces habían sido sus tierras; u obligados a marchar a otras zonas de colonización, desvinculándose de su cultura y de sus formas organizativas. Además, estas tierras, antaño agrícolas, fueron dedicadas por los gamonales masivamente a la ganadería, con lo que los precios de los alimentos subieron e hicieron más difícil aún la subsistencia de este campesinado cautivo y encerrado en las haciendas. En otras zonas, como el valle del Cauca, la situación fue similar y las voces de protesta para impedir las leyes de parcelación fueron acalladas con una sangrienta represión y la enajenación forzada de las tierras comunales, que se transformaron en parte de las grandes haciendas de la zona. Frente a estas medidas, los procesos de resistencia tanto legal como violenta no se hicieron esperar; procesos que concluyeron con un elevado saldo de muertos y detenidos. Parte de estas luchas conllevarían al mantenimiento de algunos de los resguardos en determinadas regiones. La Ley 89 de 1890, establecía una cierta tolerancia con los resguardos y cabildos indígenas mientras se encontraba una fórmula para sacar a los originarios de lo que la misma ley llamaba “estado de salvajismo”. Es decir, un compás de espera. En 1910, un indígena llamado Manuel Quintín Lame Chantre, que había nacido en la hacienda de Polindara, cerca de Popayán, fue elegido representante y defensor de los cabildos indígenas del Cauca y viajó a Bogotá a fin de recuperar las cédulas reales de los resguardos, pidiendo ser recibido por el Congreso. Pocos años después dirigió un levantamiento en sus pueblos de origen que se extendió por el Huila, Tolima y el Valle, protestando contra el terraje o impuesto que pagaban los indígenas a los gamonales por tierras que hasta entonces habían sido suyas: “¿A cuenta de qué seguimos descontando terraje por un pedazo de tierra que es de nosotros? ¿Nos da miedo que nos quemem los ranchos y nos corten los cercos, porque reclamamos lo que nuestro Señor nos dio? Los blancos nos quitaron las tierras porque no supimos defenderlas, y hoy nos quieren estrechar más; no lo podemos permitir”<sup>32</sup>. Lame fue acusado de construir una “república de los indígenas” y arrestado durante años, a pesar de lo cual el movimiento continuó hasta llegar a constituirse en un serio conflicto nacional que fue denunciado en la capital como una “verdadera guerra racial”. Él seguía hablando por “los restos de mi raza que vive hoy... odiada, engañada, perseguida, pisoteada, robada por las personas no indígenas colombianas de los trece departamentos”<sup>33</sup>. Después de nuevas detenciones, asesinatos de líde-

---

<sup>32</sup> Manuel Quintín Lame. *En defensa de mi raza*. Bogotá, 1971.

<sup>33</sup> Idem. Pág. 63.

res y asaltos a las tierras comunales, en 1938 se obtuvieron los primeros resultados de su lucha con la restitución de los resguardos de Ortega y Chaparral<sup>34</sup>.

Es decir, desde Colombia a Argentina, estas campañas de subyugación y masacres campesinas no impidieron la larga lucha de los pueblos indígenas por sus tierras, sus derechos, sus autoridades y su identidad. La resistencia pareció enquistarse al interior de las almas.

### **CULTURAS DE RESISTENCIA: RAÍCES Y ALAS**

Las reformas agrarias emprendidas en la región desde los años cincuenta hasta nuestros días han demostrado, en general, su escaso desarrollo y profundidad. Todavía hoy, los jueces de reforma agraria siguen intentando en algunas regiones una aplicación efectiva de la ley que procure mitigar los errores del pasado. Una losa de tiempo agota estas posibilidades. La violencia de algunos grupos armados como Sendero Luminoso, atacando y destruyendo los jirones de estas comunidades, a sus autoridades y personeros, completó aún más éste tan triste panorama.

Pero ahora, en los últimos años, y tras graves incidentes que ni siquiera los más conspicuos gobiernos defensores a ultranza del liberalismo económico han podido evitar ni soslayar, comienza a reconocerse el inmenso coste social que las políticas de ajuste y la lucha contra la inflación llevada a cabo por la mayor parte de los mismos, a instancias de las grandes instituciones financieras internacionales, han acarreado para la mayor parte de la población, y muy especialmente para los más carenciados. A nivel gubernamental, entre el ruido de los porcentajes de “crecimiento económico nacional”, a duras penas se considera la importancia de los indicadores sociales regionales o de las microcifras, que muestran un claro deterioro en la situación de los sectores populares, cada vez más y más sumidos en la pobreza y en la desesperanza. Unos indicadores que muestran la incorporación anual de seis millones de personas al contingente de pobres en el continente, el aumento vertiginoso de la mortalidad infantil, de la desnutrición y de la juventud sin escolarizar, ocasionado todo ello por el abandono por parte del Estado de sus prestaciones sociales.

---

<sup>34</sup> Diego Castrillón Arboleda. *El Indio Quintín Lame*. Bogotá, 1973.

Es en estas circunstancias donde el problema de la población indígena adquiere su auténtica dimensión. Si el Estado se muestra como un estado excluyente es porque su carácter, en la mayor parte de América Latina, se ha ido bosquejando en función de los intereses de la clase o de la alianza de clases dominante que lo generó y lo constituye; de aquí la exclusión que termina realizando para con el resto de los sectores sociales y económicos. Y no puede olvidarse que la población indígena en el área andina constituye, sobre todo en algunas regiones, la mayor parte de sus habitantes. Es decir, la ciudadanía. Surge pues la pregunta: ¿su exclusión es producto de su raza, o son excluidos por pertenecer a los sectores populares más terriblemente afectados por las políticas neoliberales; o lo son por la combinación letal de ambas circunstancias?.

En las últimas décadas, diversas organizaciones indígenas latinoamericanas y ciertos grupos de intelectuales vinculados a ellas han remarcado el hecho diferencial étnico y cultural como una ventaja positiva para el conjunto de estos pueblos, luchando por afianzar en el contexto de la sociedad nacional sus procesos de autodemarcación, de creación colectiva, de formalización de su conciencia comunitaria, presentando la reivindicación étnica y la educación en sus lenguas y sus valores como una lucha por la defensa de la identidad de estos grupos sociales frente a la anomia, a los procesos de despersonalización e irracionalidad de la sociedad de masas representada por la Nación-Estado y por la globalización.

Hasta ahora, estas batallas han sido observadas como la “lucha de las minorías”. Pero, ¿qué sucede cuando este hecho diferencial “afecta” a porcentajes mucho mayores de la población, y cuando precisamente es la minoría blanca la que detenta históricamente la representación y la actuación del Estado?. Se entiende mucho mejor así el interés de las élites nacionales por soslayar el problema étnico; y por soslayar también que la “incorporación de la población indígena a los destinos nacionales” se ha producido sustituyendo forzosamente sus elementos constitutivos –políticos, culturales o lingüísticos– por otros completamente extraños a ellos, en un afán por alienarlos, y mediando la expropiación de las tierras comunales y la ampliación de las haciendas, el destrozo irreversible de los ecosistemas donde se mantenían, y el vertido hacia las industrias, las maquilas o la recolección monoprodutora, de estos pueblos indígenas como mano de obra abundante y semigratuita, lo que les ha permitido mantener bajo mínimos los costos de producción y enriquecerse en el mundo globalizado.

Hace casi ochenta años, el pensador peruano José Carlos Mariátegui afirmaba que el “problema del indio” era un problema social antes que

étnico<sup>35</sup>. Ahora, en los últimos tiempos, la presencia masiva de indígenas serranos en las ciudades y en especial en las capitales, ha despertado viejos temores criollos, hablándose de “desborde popular” o de “cholificación nacional”, cuando la lógica de los procesos conlleva forzosamente a un universo de fusión cultural e integración que parece estar marcando el nacimiento de una nueva nación. En Bolivia ha sucedido algo similar, a partir del impresionante crecimiento de la ciudad de El Alto, y del desbordamiento de las ciudades con población desplazada.

Los esquemas de clasificación social o incluso étnica en muchos países de la América Latina oligárquica, precisamente aquellos donde la población indígena-mestiza presenta los mayores porcentajes, están dejando de tener sentido, y los cambios en las últimas décadas así lo demuestran. ¿Quién es indígena? ¿Quién no lo es? Si pasamos de las apreciaciones del censista a las autoidentificaciones, o autoclasificaciones, los resultados sorprenden. Y ello tiene que ver con la desaparición de los actores sociales de esa América Latina oligárquica tradicional (los terratenientes, la oligarquía como clase gobernante) y la aparición de nuevos gestores políticos y económicos, pero sobre todo con la reubicación de quienes se suponía debían estar siempre debajo: “los indios”. Las poblaciones “campesinas” –un eufemismo para evitar el uso de la palabra indígena– se están resistiendo política, social y económicamente a seguir ocupando el lugar subordinado en que les sumió primero el régimen colonial y luego el régimen oligárquico. Y es una resistencia abrumadoramente mayoritaria, donde aparecen más como ciudadanos de la república en defensa de sus derechos que simplemente como “inditos incultos anclados en sus tradiciones ancestrales”. Las mujeres y los hombres andinos de nuestros días, precisamente utilizando su larga lucha étnica reivindicativa, aparecen mucho más preocupados por la educación y el progreso material que por los mitos ancestrales o el retorno del Inca.

Sobre si esto acarreará cambios más que sustanciales en la realidad latinoamericana no nos queda la más ligera duda. Nada va a ser igual, ni en Ecuador, ni en Colombia, ni en Perú, ni en Bolivia... Nada está ya siendo igual. La “conquista de la nación por el indio”, o los nuevos mecanismos de participación política, inventados, reinventados, propuestos o conquistados, indican que nos encontramos ante cambios muy importantes en la sociedad y en la política del subcontinente. Y su incorporación a las masas electorales, capaces de situar a sus líderes en las

---

<sup>35</sup> *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Primera edición, Lima, 1928.

sedes departamentales, gubernativas y presidenciales, como estamos observando en los últimos meses, es un hecho incuestionable e imparable, por más que los analistas políticos de corte occidental se nieguen a aceptarlo tal cual es.

Hablan y reivindican la conquista de la ciudadanía, de sus derechos, y entre ellos –muy destacadamente– del derecho a la educación. Los otros consideran estos reclamos como una invasión; pero se trata de una “invasión” que es justamente el punto de partida de un proceso de construcción de nuevas identidades: de invasores a ciudadanos. De meros “indios” a indígenas republicanos. Identidades que se están forjando, que son nuevas, que son calificadas como “desborde popular” (sartawi– levantamiento, rebelión, motín) y que alientan, como ya indicamos, los temores de la vieja sociedad criolla, cuando no el recelo o el rechazo –por desconocimiento entre otras muchas cosas– de ciertos grupos de opinión occidentales. A estos cambios también tenemos que irnos acostumbrando; y dejar de considerar a la población indígena, desde el acomodado primer mundo, a partir de parámetros exclusivamente folklóricos o culturalistas.

Posibilitar la esperanza, configurar espacios desde donde edificarla, son las nuevas funciones de muchos dirigentes indígenas en nuestros días: esperanza basada en ideales propios, en valores específicos, en proyectos liberadores. Esta búsqueda de adscripción étnica en el contexto de la batalla por los derechos ciudadanos y constitucionales, y desde la solidez de su tradición, su lengua, su cultura, sus mecanismos de representación, su concepto de la educación, frente a la represión, frente a la muerte, frente a la más injusta y desigual de las realidades, es, para numerosos indígenas o campesinos latinoamericanos, una forma de construir la esperanza en proyectos cuya realización es percibida como posible y deseable, enfrentándose y venciendo con sus derechos ciudadanos a la dominación histórica, a las nuevas formas de represión y al modelo exclusivista del estado.

Han sido capaces de crear nuevas formas de representación y organización y dar un nuevo sentido a la comunidad, y una cultura democrática asamblearia de mediación y consenso se va abriendo paso, debiéndose destacar el papel fundamental que las mujeres han tenido, tienen y tendrán en este proceso.

Unas palabras al respecto: La región andina se ha convertido en los últimos años en un universo de mujeres. Basta recorrer sus rutas, sus campos, sus pueblos, sus barrios... Allí, aquí, por todas partes, una,

diez, cien, mil mujeres indígenas construyen la realidad cotidiana: sirven comidas, atienden una escuela, llenan los mercados con sus productos, capitanean un emprendimiento local, organizan una cooperativa, establecen un puesto de salud, fundan una empresa comunal, crean una red asistencial, introducen nuevas formas de organización, de pensar en lo colectivo, se empoderan frente a la realidad porque saben que de ellas depende el futuro de muchos: para que coman, sean atendidos, aprendan en unas escuelas devastadas por la inexistencia, la ineficacia y la voracidad del Estado, los hijos, los pobres, los miserables, los abandonados, los perdidos, los olvidados... Las mujeres latinoamericanas en general y andinas en particular han liderado el cambio desde lo pequeño pero desde lo fundamental; desde la escala humana, porque nadie sino ellas conoce cual es la verdadera dimensión de lo fundamental. Su empoderamiento, casi nunca individual, casi siempre colectivo, ha surgido de la misma necesidad de poner fin a la catástrofe. Y usan sus herramientas basales: la lógica de la solidaridad, del trabajo horizontal, del compromiso vital, de la batalla de la vida contra la muerte.

Han revitalizado mecanismos que parecían escondidos, cuando no relegados, olvidados, ocultos, pero vivos en la memoria colectiva de estas mujeres. Han trabajado y trabajan desde el hecho diferencial del género, y desde sus aportes étnicos y culturales como una ventaja positiva para el conjunto de las sociedades, luchando por construir y afianzar procesos de autodemarcación, de creación colectiva, de formalización de su conciencia comunitaria, presentando sus reivindicaciones como una lucha por la defensa de la identidad de los sectores desfavorecidos frente a la anomia de una clase política tradicionalmente masculina, corrupta e individualista, y frente a los procesos de despersonalización e irracionalidad de la sociedad contemporánea. La lucha de muchas mujeres en América Latina nos muestra el verdadero combate por la conquista de la ciudadanía.

Han sido capaces primero de superar la secular situación de precariedad, en todos los ámbitos, en que la mujer vivía y era relegada, a través de su autosuperación mediante una capacitación que ellas mismas han logrado, la mayor parte de las veces sin más apoyos que su tesón e inquebrantable voluntad; la educación de la mujer ha sido así un factor fundamental en estos cambios. Además, han creado nuevas formas de representación y organización, dando un nuevo sentido al concepto comunidad, y originando una nueva cultura democrática, de mediación y consenso, que se va abriendo paso decididamente, y en la que la educación posee un valor fundamental. En los diversos comités, asambleas comunales y organizaciones de base, el peso de la mujer es hoy día deci-

sivo, y en muchos casos mayoritario. En el nuevo papel que han alcanzado las autoridades locales las mujeres poseen un protagonismo especial, augurando nuevas posibilidades de avance y conquista de los espacios propios. Ante estos nuevos principios de liderazgo, la dirigencia de las mujeres plantea, además, la conquista de su autonomía.

Los cada día más numerosos comités y asambleas comunitarias o vecinales, o juntas y asambleas de jóvenes, sean aymaras, quechuas, cañaris, mapuches, puneños... usando, además, los cada vez más extendidos sistemas de comunicación popular –las radios en lenguas indígenas, por ejemplo, y poco a poco la televisión– para elevar y difundir los reclamos al Estado por tierras, educación y servicios y contra la exclusión y la injusticia, se van transformando en consustanciales con la esencia del indígena andino. El nuevo papel de las autoridades locales –de mil y un tipos, de mil y una categorías, desde mallkus a secretarios generales– como agentes de representación y sociabilidad, les permite un nuevo avance, una nueva conquista, una cada vez mayor y más intensa reproducción social, económica y cultural.

Los nuevos principios y formas de autoridad proponen acceder a una soberanía diferente, que está dejando de ser representada por la clase política tradicional, corrupta y clientelar que, en su opinión, personifica a la Nación-Estado y desde ella a la globalización. La lucha a la que en los últimos tiempos estamos asistiendo entre esta dirigencia contra los convenios internacionales firmados por los gobiernos nacionales respectivos –valga señalar el TLC– es bien demostrativa de estos cambios. En todos los países de la región andina, dirigentes de comunas campesinas y pueblos indígenas se oponen a estos tratados, alegando que están promovidos por grupos empresariales favorecidos por los gobiernos, a los que acusan de entreguistas y autoritarios, y sometidos a la presión de los Estados Unidos. En Ecuador, la CONAIE<sup>36</sup> lleva tiempo movilizándolo sus efectivos contra el TLC; del mismo modo en Perú y Bolivia la contestación ha sido contundente; en Colombia, la ONIC<sup>37</sup> ha propuesto “movilizaciones continentales”. Consideran su causa como “justa y soberana”, emanada de una autoridad popular que reivindica sus intereses colectivos puestos en peligro por una desigual inserción en el mundo globalizado. Así, con estos tratados –aseguran– las empresas norteamericanas se adueñarán de sus conocimientos ancestrales, patentándolos para obligarles a pagar por sus propios saberes, a la par que ahogarán a

---

<sup>36</sup> Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

<sup>37</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia.

los campesinos indígenas con productos agrícolas importados –muchos de ellos transgénicos– según las leyes ominosas de un mercado cada vez más hegemónico administrado a nivel mundial. A todo ello, concluyen, se unirá la privatización total de los servicios públicos, con lo que su exclusión será todavía más profunda. La prueba de que tienen razón es que todo ello ha sucedido ya.

La dirigencia indígena alcanza grados superiores de coordinación en torno a confederaciones y agrupaciones “nacionales indígenas” como las ya señaladas, o de comuneros indígenas y campesinos a nivel regional y local, desde las que también se lucha a otra escala contra estos tratados y acuerdos: desde sus pancartas se dice luchar por el respeto a la dignidad y atención a las necesidades prioritarias de las comunidades, por la defensa de los pequeños productores, incapaces de competir con la importación de productos agrícolas subvencionados, por la defensa de la educación pública volcada a las necesidades reales de los pueblos indígenas, y contra un sistema al que acusan de tomar a la educación superior como mercancía, proponiendo en este punto la creación y desarrollo de las universidades interculturales de la nacionalidades y pueblos indígenas y una educación superior intercultural... Una dirigencia que ha logrado, con las luchas promovidas desde los colectivos que representan –y que se diversifican desde los paros activos, los bloqueos de caminos, rutas y accesos a las ciudades y capitales, o los desabastecimientos de productos a grandes masas de población, hasta otras más radicales como asaltos y tomas de edificios públicos y aún de sedes parlamentarias o aprehensión de rehenes– ser oídos por los gobiernos, promover debates y diálogos sin someterse a chantajes y amenazas, y extender al total de la ciudadanía el derecho a estar informada de las decisiones que les afecten, exigiendo que éstas decisiones sean transparentes y se tomen en beneficio de la población. Dirigencia que también promueve su participación en la toma de decisiones, asegurándose que sea resguardada la soberanía popular sobre los recursos nacionales, especialmente en cuanto a la venta e internacionalización de los mismos (hidrocarburos, aguas, energía...) <sup>38</sup> Por último, una dirigencia que ha llegado a organizarse hacia adentro y hacia fuera –desde federaciones provinciales, regionales o incluso panandinas de indígenas y campesinos, hasta los llamados “Frentes Únicos”– a fin de difundir

---

<sup>38</sup> Una soberanía que, aunque a veces se olvide y aparezca como un elemento trasnochado, está recogida en la Resolución 1803 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1962, donde queda salvaguardado el derecho de los pueblos y las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales, que debe “ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado”.

sus proyectos, convertirse en actores políticos y transformarse en alternativas reales de poder de cara a la conquista democrática de los gobiernos nacionales. El mundo andino no ha cesado ni cesará de dar sorpresas en este sentido a los politólogos convencionales. Ecuador, Bolivia y Perú son buenos ejemplos al respecto. Ya nada volverá a ser igual en la Sierra.

Por tanto, los dirigentes comunales, como nuevos kurakas, soportan su autoridad –en las diferentes escalas de la dirigencia– en el prestigio de la labor desarrollada ante el conjunto de los nuevos comuneros en la nueva realidad; en las tareas de mediación ejercida en el seno de la comunidad; en la intermediación entre ésta con los diversos agentes externos a la misma –tanto procedentes del Estado como de otros organismos públicos y privados–; y –cada vez con mayor importancia– por los logros en el plano educativo que, normalmente por sus propios medios, van alcanzando.

A los valores tradicionales como pertenencia e identidad suman ahora otros nuevos, que tienen que ver con la participación y el desarrollo individual mediante la educación y el trabajo para la colectividad; y sobre todo, los que permiten realizar un aterrizaje, lo más realista posible, sobre los problemas que les afectan. En especial en su relación dialéctica con un Estado nacido en otra lógica. Los grandes temas que aparecen ahora en sus agendas son las reformas políticas y “étnicas” de los estados, los “bailes” de la identidad indígena, el sentido de sus “usos y costumbres”, el contraste y complementariedad entre derechos indígenas y legalidad estatal, la tierra, los recursos y el territorio. Resulta bien significativo que en los últimos cambios constitucionales llevados a cabo en varios países de la región andina, conceptos como el de país “multiétnico y pluricultural” se han ido abriendo camino. E incluso en Ecuador se ha incorporado el término de “nacionalidades”. En otros países se han producido avances sustanciales como la incorporación de nuevas formas de propiedad colectiva, a partir de las llamadas “tierras comunitarias de origen”; incluso hay propuestas más contundentes, como la de desbolivianizar a Bolivia para indigenizarla, creando un Collasuyo aymara. En general, parece avanzarse con fuerza hacia el reconocimiento de personería jurídica a los ayllus, pueblos andinos y comunidades, mediante la creación de “distritos municipales indígenas”, donde la municipalización se transforme en el núcleo duro de las reformas institucionales, porque, señalan, desde aquí se produce un mayor fortalecimiento étnico, tendiéndose a lograr –o al menos eso es lo que se desearía por parte de los actores políticos indígenas– la jurisdicción sobre el territorio, el control social sobre sus recursos, mayores niveles de representación ante y en

los diferentes órganos del poder estatal, la autonomía fiscal, la potestad de recibir, recaudar y manejar fondos externos e internos, y una mayor libertad cultural. Hay lugares en el continente donde ello se ha podido ir consiguiendo adoptando el modelo municipal, pero manteniendo sus usos y costumbres tradicionales, evitando en lo posible la ingerencia del Estado cuando ésta ha sido en detrimento de sus intereses colectivos, especialmente en lo referente a privatizaciones de tierras.

Claro que el camino a recorrer es largo y lleno de espinas cuando no de inconvenientes y retrasos. Además, hay que señalar las abundantes contradicciones en el conjunto de estas medidas adoptadas por el estado, fuertemente presionado por las luchas campesinas. Por ejemplo, parece que no tiene sentido otorgar derechos de propiedad comunal o colectiva sin, al mismo tiempo, otorgar el derecho de ejercer la autoridad pública en ese territorio. O, en los conflictos de competencias entre los Tribunales Constitucionales y los Consejos de Estado u órganos similares de superior gobierno, éstos últimos acaban por anular o no aplicar las sentencias de los primeros –en muchos casos favorables a los indígenas en una aplicación cabal de los textos constitucionales– alegando razones de Estado o de manifiesta utilidad pública nacional, como sucede en los temas referentes a recursos petroleros, mineros o energéticos (aguas).

Otros asuntos no menos importantes tienen también cabida en las discusiones que, a nivel interno y por mil vericuetos en el seno de estos pueblos andinos, se vienen produciendo. Por ejemplo, lo que tiene que ver con identidad e identificación. En el censo de 2001, el 62 % de los bolivianos mayores de 15 años afirmó “pertenecer” a alguno de los 33 pueblos indígenas que se especificaban en el formulario. Y además, un importante sector de ellos vive ya en las ciudades, pues el 50 % de los paceños se declararon aymaras y un 10 % quechua, mientras en El Alto, el gran barrio/ciudad arriba de La Paz, el 74 % dijo ser aymara. En Ecuador, en los últimos censos parece detectarse que el número de personas que se “identifican” como indígenas crece, debido a que el nuevo posicionamiento de las organizaciones indígenas en el contexto de la política nacional ha hecho aumentar el orgullo a sentirse tal, o, al menos, a no tener que esconder su condición. Este dato contrasta con que en el censo ecuatoriano de 2001, el número de mestizos fue del 77% y el de indígenas solo el 7%, lo que evidentemente no concuerda con la realidad. En otros lugares se plantea la necesidad de introducir reformas electorales favoreciendo el cuoteo étnico. Ahora bien, ¿es todo esto efímero o se acabará imponiendo la vieja fórmula de la democracia occidental de un ciudadano un voto?. El debate es bien importante y candente en nuestros días. Cuestiones como qué asigna o define la

identidad étnica: ¿Lengua, indumentaria, lugar de residencia, rituales?. ¿Qué valores influyen en la autoasignación individual?. Aún siendo ésta una cuestión eminentemente subjetiva, parece que ser indígena ya pasa por la propia conciencia, y en este caso la autoasignación subjetiva se aproxima, como ha indicado reiteradamente Xavier Albó para Bolivia, a la identidad más objetiva. La identidad autoconstruida continua y constantemente, cada día menos velada. Y el debate, en las sociedades urbanas, cada vez más importante en los terrenos no solo económico y social sino cuantitativo, está abierto y en flor. Cuando menos, las lógicas del pasado parecen quebradas y, si no se impone una sola de ellas sobre las demás, los nuevos mecanismos representativos, en lo colectivo e individual, serán cada vez más exponentes de realidades más complejas, cambiantes y sincréticas en lo político y lo cultural. Estamos, de nuevo, ante el reto de la diversidad.

Algo similar podemos decir de la llamada “justicia indígena” o, con mayor aprehensión, “justicias indígenas”. Otro debate en marcha, en la medida que buena parte de los problemas que afectan a estos pueblos no pueden ser resueltos por la justicia ordinaria u “occidental”, dadas las diferencias culturales y las lógicas diferentes entre ambos mundos. No solo por una cuestión lingüística (el derecho a ser juzgado o a defenderse en su propia lengua), sino por las fallas evidentes del sistema judicial convencional aplicado a estos universos, de las que la historia ofrece un florido ramillete desde la conquista española. Si en las relaciones complejas establecidas al interior de los pueblos indígenas, la “justicia” (lo justo, lo equilibrado, lo medido, lo equitativo, en las relaciones de reciprocidad, redistribución e intercambio, regidas en el mundo andino por las raíces “ayni” o “tinku”) se hallaba en el núcleo de las formas de organización, las formas impuestas por regímenes abusivos, autoritarios y coercitivos para con estos pueblos como fueron el colonial y el republicano, se basaron en un concepto y una aplicación de la justicia que en poco podían beneficiar o cubrir las necesidades y expectativas de estas sociedades originarias. Frente a esta realidad surge la cuestión de la “justicia indígena”, reconocida con mayor o menor tibieza en algunos cuerpos legales de los países andinos, como un horizonte más real y beneficioso para estos colectivos, aunque no exento de problemas y paradojas: ¿Ha de formar parte esta justicia indígena de un cuerpo especial dentro del sistema de la justicia del Estado? ¿A quiénes afecta y a quiénes no? ¿Para qué casos? ¿Debe ser regulada como un cuerpo más, creándose una especie de codificación? ¿Hay que homogeneizar ambos cuerpos jurídicos? ¿Se trata de una sola justicia indígena o por el contrario debe considerarse la existencia de múltiples, variadas y diversificadas “justicias indígenas”? ¿Hasta donde éstas se conforman solo

y exclusivamente desde una plataforma de “usos y costumbres”? ¿Qué sucede cuando estos “usos y costumbres” chocan o se interfieren con los cuerpos ordinarios de la justicia estatal? ¿Qué sucede cuando estos “usos y costumbres” chocan o se interfieren con derechos considerados como inviolables (castigos físicos, castigos morales, incluso privación de la vida)? Todo un debate de flecos y ramificaciones sumamente importantes que muestran la vitalidad del mundo que se nos presenta.

Las dirigencias indígenas se enfrentan también al grave problema de la violencia. Una violencia contra las colectividades que, aparte de endémica y estructural a todo lo largo del cordón andino como hemos analizado, adquiere en los últimos años una dramática dureza en varias regiones, especialmente en ciertas zonas de Colombia. Al ocupar áreas aisladas pero dotadas de una alta biodiversidad (ideales para ciertos cultivos), a la vez poseedoras de abundantes riquezas minerales y de hidrocarburos estratégicas para el desarrollo nacional, estas comunidades se han transformado en incómodos testigos de los conflictos armados que asolan el país, ante la actuación y presencia de fuerzas insurgentes, militares y paramilitares que resuelven allí sus enfrentamientos; y que usan estas áreas como zonas de paso o de repliegue, situando a estos pueblos y resguardos en el centro mismo del conflicto. O siendo expropiadas sus tierras por el Estado para grandes proyectos nacionales. Al ser la parte más débil, por más que han intentado mostrarse ajenos a estos conflictos y solicitado se les respete en estas guerras que no son las suyas, han sufrido los embates, castigos y represiones por parte de todos los actores beligerantes. Líderes y comunidades han soportado las consecuencias de esta situación, con numerosos asesinatos y masacres, en el intento de expulsarlos de estas zonas o, en el caso de grupos de narcotraficantes, de obligarlos a ciertos cultivos ilícitos que acaban siendo destruidos por el Estado en colaboración con otras fuerzas internacionales, devastando además el medio agrícola convencional del que viven normalmente. Frente a todo esto, los reclamos de las autoridades de comunidades y organizaciones indígenas, reivindicando el respeto a su autogobierno, a su dinámica organizativa y a sus derechos territoriales, no solo han sido desoídos por todas las partes en conflicto, sino que se ha llevado a cabo una feroz campaña de eliminación de buena parte de la dirigencia de estos pueblos, en uno de los procesos más silenciosos, dramáticos y sangrientos de nuestra contemporaneidad, a fin de lograr la disgregación y desintegración de los campesinos, provocando su desplazamiento forzado y el abandono de sus territorios.

Autoridades indígenas que, no obstante las dificultades por las que atraviesan, siguen solicitando asumir un papel activo en los procesos de

paz; no solo porque la guerra ocupa sus territorios, sino porque para ellos su visibilidad es la única garantía de que no serán exterminados. Están intentando fortalecer sus gobiernos autóctonos para no verse involucrados en el conflicto armado, y para ejercer un control efectivo que evite la vinculación de las comunidades con los grupos armados, así como la injerencia de éstos en asuntos indígenas que solo a ellos competen, como son la educación, la salud, el ejercicio de sus formas de gobierno, de organización y de justicia... Y sin aceptar que estos asuntos sean resueltos desde fuera y bajo las condiciones de un conflicto armado. Solicitan también respeto hacia sus decisiones, como las posiciones de neutralidad, autonomía y paz, manteniendo las posiciones del derecho internacional humanitario, sin pagar “vacunas” ni “rescates”, y sin dejar de reclamar la devolución de sus tierras arrebatadas por la violencia de los terratenientes, por ciertos sectores económicos para sus grandes inversiones (a través de megaproyectos estatales, que han llevado a expropiaciones forzosas e injustas) por grupos de narcotraficantes o de paramilitares al servicio de los grandes propietarios.

En el mundo indígena andino la emigración es otro fenómeno contemporáneo que afecta con gran rotundidad; no solo por su valor cuantitativo, sus repercusiones en lo económico, lo cultural o lo social; y no solo por su escala (a las capitales de los Estados, a Estados Unidos o a Europa) ya que cada vez son más los que opinan que emigrar es la única salida. Aunque en las regiones y países receptores de esta emigración se habla con profusión del “problema de los migrantes” o “problema de la emigración”, pocas veces se ha insistido en las consecuencias que tal hecho ocasiona en los lugares de origen de estos contingentes: despoblación, desestructuración familiar, pérdida de identidad e incorporación forzada de nuevos valores mal asumidos e interpretados, deficiente uso de las remesas recibidas, pérdida de la población mejor preparada... Por otra parte, hay casos en los cuales se detectan algunas potencialidades, como retorno de capitales para inversiones locales, incorporación a la comunidad de formas de organización más efectiva, de nuevos liderazgos, de nuevos valores “democráticos” o políticos, de salvaguarda de determinados “derechos”, de ampliación de los horizontes culturales de referencia o incluso de revalorización de lo “autóctono” u “originario”, o una preservación y puesta en valor de sus “raíces” frente a un deshilachado, en este sentido, mundo globalizado. Es decir, se abre un camino hacia identidades más difusas pero más conformadas por dobles o múltiples identidades que, frente a muchos inconvenientes, presenta a la vez aspectos más funcionales. Al fin y al cabo, en el largo camino de los pueblos andinos que llevamos expuesto, este pluriculturalismo que ellos tienen asumido desde antiguo les permite una continua adaptación

a nuevas situaciones. Porque, a pesar de todo, podemos hallar síntomas de que, a la par que se mantienen –o se refuerzan en algunos casos– referencias individuales o colectivas a unas raíces, se mueven con mayor agilidad y eficiencia en los nuevos ambientes donde se desarrollan.

Muchas de las nuevas organizaciones indígenas han surgido, paradójicamente, por el aporte de elementos externos. En un ambiente de progresiva democratización de los estados nacionales, de fuerte participación de diversas instituciones de apoyo (desde las ONG's a ciertos organismos internacionales), de mayor acceso al conocimiento de la realidad mundial, de mayor valorización de lo ecológico, o de mayor contacto entre grupos antes aislados por la multiplicación de las redes de comunicación, las organizaciones indígenas se han incorporado con fuerza en los últimos treinta años al devenir político, cultural y económico de las sociedades latinoamericanas en un mundo cada vez más globalizado. No cabe duda de que, al lado de fenómenos externos, la habilidad de las organizaciones o de algunos de sus líderes para aprovechar estas coyunturas globales han sido de una extraordinaria importancia. Han roto, por así decirlo, su horizonte local, y han irrumpido en la aldea global no solo para defenderse, sino para reclamar y fortalecer sus derechos a la diferencia. De ahí que, al referirnos a organizaciones indígenas, no solo estemos haciendo mención a fenómenos de alcance regional o nacional sino a otra escala más elevada. Como en otras ocasiones y escenarios, también en este terreno la creatividad y la riqueza de los pueblos andinos se muestra con pujanza, y traza líneas de futuro que resulta difícil aventurar.

## **LA LARGA LUCHA POR LA EDUCACIÓN**

En este complejo panorama de luchas y conquistas, la educación representa uno de los ejes centrales del camino recorrido y por recorrer. Basta mirar un poco atrás para descubrir cuánto se ha avanzado desde las escuelas indígenas de los ayllus a las leyes y programas de Educación Intercultural Bilingüe. Frank Salomon, Víctor Hugo Cárdenas, Xavier Albó, Mercedes Niño-Murcia, Silvia Rivera, Esteban Ticona, Carlos Ivan Degregori, Rodrigo Montoya, Patricia Ames, Carlos Contreras... entre otros especialistas que iremos citando, han tratado a nivel histórico la lucha de los pueblos y comunidades por salir del agujero del analfabetismo y la discriminación, primero contra los gamonales y hacendados blancos y mistis, luego contra el Estado.

Desde el axioma de principios del siglo XX de que “el indio debe ser redimido por el propio indio”, varias experiencias fueron promovidas por

los kurakas y caciques, creándose escuelas en el seno de los ayllus en las que se intentaba romper la barrera del analfabetismo y promover valores que condujeran a defender la justicia social y el sentido de nación indígena, así como su cultura y su lengua. “Crear nuestras escuelas” figura en el discurso de muchos de los dirigentes indígenas desde hace décadas. Es decir, entender la educación no sólo como redentora del individuo, sino como potenciadora de la colectividad y de la comunidad<sup>39</sup>.

Sin olvidar que, en este terreno, la paradoja estaba servida. Por una parte porque, desde bien antiguo, el manejo interesado de los textos jurídicos a manos de la elite blanca-mestiza sirvió para engañar a los indígenas, lo que extendió entre ellos el miedo o recelo ante la letra, y arraigadas cautelas frente al que sabía leer y escribir, quien “seguro engañará”. Por otra parte, saber leer o escribir en el seno de una comunidad significaba quedar señalado entre los patrones y gamonales, quienes conferían muchas veces crueles castigos contra los “indios leídos”. Pero, a pesar de todo ello, los ayllus, parcialidades y comunidades, cada vez fueron más conscientes de que romper la barrera del analfabetismo era el único modo de vencer la opresión gamonalista, de poder denunciar ante las instituciones del Estado los abusos que contra ellos cometían, de reivindicar sus derechos conculcados, y de difundir y extender sus luchas y reclamos. Así, el aprendizaje de la lectura y la escritura se realizaba muchas veces en el silencio de la clandestinidad, leyendo libros que se ocultaban como el tesoro más preciado, y dotando a los osados alfabetos –en algunas zonas conocidos como peritos– de una aureola de heroicidad que aún recuerdan con orgullo los ancianos.

Es de señalar la evidente relación entre este anhelo de los ayllus y comunidades por lograr la alfabetización de sus miembros, y sus continuos reclamos y luchas contra el gamonalismo; normalmente ambos procesos han corrido en paralelo de modo que llegan a confundirse. Un mayor espíritu de combate contra las formas opresivas de la clase terrateniente por parte de los indígenas, colonos y campesinos, se ha correspondido con mayores deseos de consolidar sus escuelas. De ahí que a veces, cuando dichos procesos no se ponen en relación, parece que las escuelas fueron un foco de subversión contra el orden gamonalista. Un estudio más detenido sobre estos levantamientos campesinos –cuya cifra se concentra especialmente a fines del s. XIX y primeras décadas del s. XX– demuestra que sus motivos obedecen al aumento de la presión

---

<sup>39</sup> Xavier Albó y William Carter. “La comunidad Aymara: un mini-estado en conflicto”. En: Xavier Albo (comp.) *Raíces de América...* Cit. Pág. 451-494.

de los hacendados para con sus colonos en estos años, que llegó a ser terrible; y que los ayllus y comunidades respondieron no solo con la insurrección y la quema de propiedades en algunos casos, sino afianzando sus lazos de solidaridad y de identidad cultural, y trazando un camino de futuro que quisieron hallar en la educación; algo así como evitar que el pasado se mantuviera y reprodujera.

Aunque las iglesias –católicas y protestantes, fundamentalmente adventistas– comenzaron desde las primeras décadas del s.XX a fundar escuelas entre los pueblos indígenas de la región andina, fueron varias las comunidades que emprendieron en esas fechas la tarea de buscar profesores para las que comenzaron a llamarse “escuelas de los ayllus.” Es el caso, entre muchos, del ayllu de Qapaqanaqa, en Caiza, Potosí, cuya escuela data de 1926<sup>40</sup>. Don Santos Marka T’ula, ya citado, señalaba que los gamonales en la zona de llata<sup>41</sup> “nos exigían que no debíamos aprender a leer, ni siquiera nos dejaban entrar a la escuela de los vecinos q’ara del pueblo”<sup>42</sup>, por lo que organizaron la escuela del ayllu en 1924, que venían solicitando desde años atrás. Así se expresaban los apoderados de los ayllus de la provincias de Pacajes: “La instrucción pública según datos, cuenta hacen (sic) 569 escuelas municipales particulares y oficiales... y a la clase indígena no han dotado de este deber; por estas razones hemos pedido desde 1919 escuelas en todas las comunidades, ya sean sostenidas por el gobierno o por nosotros mismos, que nos vemos privados de la instrucción que hemos pedido... Hemos obtenido la venia, pero las autoridades de la provincia se valen para que no aprovechen, quedándonos en la ignorancia, siendo el blanco de los abusos”. Solicitaron instalar ellos mismos las escuelas a su costa, “donde nos convenga, sin necesidad de permiso especial del Ministerio de Instrucción para cada caso, y que las personas, autoridades, vecinos y patrones que nos obstaculizan sean penados severamente”<sup>43</sup>.

Así surgieron los nombrasqa yachachiqkuna, maestros a los que la comunidad pagaban con casa y comida, hospedándolos por turno entre las diferentes familias del ayllu, entregándoles anualmente ropa para vestirse y parte del excedente comunitario para alimentarlos, o a veces cultivando entre todos la “parcela del maestro” o el “ganado del

---

<sup>40</sup> Agradezco esta información al maestro y compañero Pánfilo Yapu Condo, quien está realizando una investigación sobre este tema. Ver también Ana Pérez, *Historia de las escuelas indígenas de Caiza “D”*. La Paz, 1996.

<sup>41</sup> Paqasa, Urinsaya. Corregimiento de Qhurawara, Pacajes. La Paz.

<sup>42</sup> Don Santos Mark’a Tula, *cacique principal ...* Cit. Pág. 17.

<sup>43</sup> Idem. Pág. 35.

maestro”. Éstos, en su mayor parte, eran alfabetos que habían aprendido en el cuartel, en la cárcel, en la sacristía de las iglesias o en la casa hacienda, escuchando las lecciones que algunos maestros contratados por los gamonales dictaban a sus hijos, o porque las “señoras de la casa” habían enseñado a algún “indito” como acto de caridad o de mero aburrimento.

La oposición a estas escuelas de los ayllus desde las instancias oficiales se basaba en que todas las “escuelas indígenas” –así las llamaban en La Paz– debían ser rigurosamente “contraloreadas” para asegurar una “radical castellanización de los indios” con maestros adecuados para ello, seleccionados y preparados por el Estado. Un informe del gobierno boliviano en 1925 señalaba: “32 jóvenes provincianos, mestizos y criollos, fue el elemento que debía prepararse para el magisterio rural... para llevar al indio las corrientes civilizadoras de las clases superiores... Pero es menester que el Estado se ocupe de organizar las escuelas, de contralorear la preparación de los maestros y de supervigilar su desenvolvimiento eficazmente, a fin de evitar daños a la raza y al país, ocasionados por falsas interpretaciones de los fines educativos perseguidos. Y ante todo hay que atender a la castellanización del indio a fin de asimilarlo radicalmente a la nacionalidad”<sup>44</sup>. En otros documentos oficiales se señala la necesidad de “integrar al indio a la nacionalidad boliviana en calidad de eficiente productor y soldado incomparable”<sup>45</sup>.

Pero el empeño de los ayllus siguió. Fue importante desde estas primeras décadas del s. XX –en general en toda la región andina– la obligatoriedad de la alfabetización de los conscriptos en las leyes de servicio militar obligatorio, concretada en los años treinta con un sistema de alfabeto ilustrado en castellano o con “letras de madera ensartadas en alambre”, que ha quedado en la memoria popular. Normalmente concentraban a los reclutas indígenas quechuas o aymaras de cada regimiento para forzarles al aprendizaje, siguiendo un método didáctico bien sui generis que aún recuerdan con pavor algunos viejos veteranos<sup>46</sup>. Pero

---

<sup>44</sup> Idem. Pág. 36.

<sup>45</sup> Marta Irurozqui. “Qué hacer con el indio? Análisis de las obras de Franz Tamayo y Alcides Arguedas”. En: *Revista de Indias*, N.200, 1992. Pág. 559.

<sup>46</sup> “A pura patada”. Resultan ilustrativos al respecto los recuerdos de Gregorio Condori Mamani. (Ricardo Valderrama Fernández y Carmen Escalante Gutiérrez, eds. *De nosotros los runas. Gregorio Condori Mamani, Autobiografía*. Lima, 1977): “También en el cuartel hay abecedario para el que no sabe leer, letras en madera ensartadas en alambre: a, b, c, d, j, k, p. Las clases enseñaban todo el abecedario y cuando terminabas te daban primer año. Cuando entrabas te preguntaban: -¿Sabes leer?. Si decías no sé leer, traían esas letras para enseñarte, los sargentos, el subteniente. El abecedario se hacía después del almuerzo... En el ejército me enseñaron el abecedario. También firmaba mi nombre, las letras a, o, i, p, reconocía en el papel... Ahora dicen que los que entran al cuartel...

al regreso a sus lugares de origen estos licenciados del ejército transmitieron al resto de los comuneros lo aprendido, transformándose en circunstanciales y la mayor parte de las veces maestros únicos o peritos. Querían en los ayllus nombrasqa yachachiqkuna, salidos de entre ellos mismos, para garantizar una educación respetuosa y correcta. Los ancianos recuerdan el empeño en esos años de algunos kurakas: “Santos Cornejo en eso hablaba: que se hagan escuelas. Desde entonces hasta hoy día siguen las escuelas, lo que antes no solía haber. Así en Urinsaya Aransaya hubieron escuelas en cada comunidad, cada cual con su maestro. Y nos decía también: No quieran maestros españoles q’aras, porque ellos no les enseñarán bien. En verdad ellos no nos enseñaron bien. Pero ya había ayuda con los comuneros que habían ido al servicio, porque éstos habían aprendido a leer. Ellos ya nos ayudaban”<sup>47</sup>.

Estos maestros circunstanciales casi siempre desarrollaron su labor en difíciles circunstancias, siendo perseguidos por los gamonales y encarcelados o desterrados. Gamonales que incluso llegaron a quemar, como en la zona de Azángaro o en el norte potosino, varias escuelas de ayllus. En el diario El País de Cochabamba del 19 de octubre de 1927, se anunciaba: “Han sido confinados tres maestros de escuelas indígenas, apresado en la cárcel uno, varios han tenido que huir y los caciques que fueron hasta la Paz para conseguir permisos para la fundación de ellas están igualmente presos y perseguidos. Es que los patrones y autoridades rurales se oponen a la alfabetización del indio”<sup>48</sup>.

En estas condiciones, los censos de las décadas de 1920 y 1930 arrojan en la región porcentajes de analfabetismo superiores al 85%, donde la relación entre los que aparecen como de raza “india” y “sin instrucción” era todavía casi del 100%.

Algunos autores relacionan los cambios en esta materia con los inicios del llamado “indigenismo” serrano (cusqueño, puneño, paceño, quiteño, etc...) cuando ciertos intelectuales de la región comenzaron a desmarcarse de la visión romántica del “indio” extendida en las últimas décadas del s.XIX y abordaron lo que denominaron “el problema del

---

salen con los ojos abiertos sabiendo leer. Esos que no tienen boca también salen con la boca reventando a castellano. Así era... Hasta antes de entrar al cuartel no sabía castellano; ya en el cuartel mi boca reventó a castellano. En el cuartel esos tenientes, capitanes, no querían que hablásemos runa simi: -Indios, carajo, ¡castellano!- decían. Así a pura patada, te hacían hablar castellano los clases”. (Runa simi: la lengua de los runas).

<sup>47</sup> Santos Marka T’ula. Cit. Pág. 39.

<sup>48</sup> *Ayllu: pasado y futuro...* Taller de Historia Oral Andina. Cit. Pág. 57.

indio”, en cuya solución la educación jugaba un papel primordial. En algunos casos se crearon escuelas particulares para “ilustrar a la clase artesana”, algunas con tendencias anarquistas; en otros casos se fueron abriendo escuelas “oficiales”, normalmente en las cabeceras de los distritos y provincias, y en las que la elite mestiza acaparó las pocas plazas disponibles. Pero, en general, las escuelas particulares fueron mucho más abundantes que las públicas, a veces en una proporción de diez a una o incluso mayor, y en la mayoría de ellas la cultura misti era la predominante, mucho más cercana a la blanca y occidental que a la indígena, la cual seguía siendo considerada como bárbara y a extinguir.

La diferenciación entre “pueblos con escuela” y “pueblos sin escuela” comenzó a ser grande, de manera que la discriminación educativa continuó durante décadas. En los “pueblos con escuela”, mistis y terratenientes consolidaron a sus hijos como continuadores de la diferencia mediante la educación, que solo ellos recibían; en los segundos, “peritos”, maestros de ayllus, conscriptos licenciados o enseñantes ocasionales, continuaron haciendo una tarea no solo dificultosa sino descoordinada y, como indicamos, peligrosa en ocasiones. Era muy difícil que un hijo de un comunero o colono de hacienda se inscribiera en una de estas escuelas, no solo por la dificultad de mantenerlo en un pueblo o ciudad distinto al de su residencia –a veces se usaban para ello las redes familiares, ayudando a la familia que lo recibía en la ciudad con regalos en especie después de las cosechas– sino porque los terratenientes sancionaban a los que enviaban a sus hijos a estudiar fuera del pueblo. Era una manera de perpetuar su control absoluto sobre la mano de obra en sus haciendas.

Por otra parte, las paradojas mencionadas más arriba continuaron vigentes durante décadas: si saber leer y escribir era –en opinión de algunos comuneros– un camino para hacerse holgazanes, maniobreros, “tinterillos”<sup>49</sup>, intrigantes y ladinos, gozando de poca confianza para el común de los pobladores, para otros, ser alfabeto significaba un arma –o al menos una estrategia– de superación, liberación y formulación de un discurso propio<sup>50</sup>. Pero en esta cuestión acabó por triunfar la certeza de que aprender a leer era un modo efectivo de defenderse y, en el mejor caso, de ser útil a la comunidad. Por años fue común en la Sierra oír que “indio leído, indio perdido” o “indio instruido, indio torcido”. Estas frases conformaron parte importante del imaginario construido desde las elites blancas y mistis para con los indígenas, uno más de los muchos prejuicios establecidos para impedir el desarrollo de la educación entre los pueblos indígenas. Algunos comuneros comentaban: “En Cochabamba he escuchado a los patrones hablar: Ama waqaychu, hijita (no llores hi-

jita). Entonces su mujer les decía: Ahora, poco a poco estos indios de los colegios van a salir. Nos han de ganar no más, papi. Imposible que podamos seguir jalándoles (con argollas) de la nariz”<sup>51</sup>.

Dominar la letra y el papel escrito fue así un objetivo de los ayllus. Porque desde los tiempos coloniales les quedaba claro –una certeza extendida por toda la región– que la escritura en sí misma estaba revestida de autoridad: “papel manda”, decían<sup>52</sup>. Poseer el papel escrito o no poseerlo era una distinción fundamental; manejarlo, guardarlo y protegerlo formaba parte de la responsabilidad de la autoridad, como se deduce del cuidado que en estos asuntos pusieron muchos kurakas, personeros y jillacatas, quienes, como el ya citado Don Santos Marka T’ula, consideraban que en los documentos se guardaba la esencia de la comunidad. Para proteger ésta había que proteger aquellos. Un asunto que procedía de la continua demanda de “títulos” oficiales que la justicia les solicitaba en los cientos de pleitos interpuestos por los kurakas, apoderados y personeros de ayllus y comunidades en reclamo de sus tierras y bienes secuestrados por hacendados, por el Estado o por otras comunidades. Presentarlos ofrecía posibilidades de ganar el litigio; no presentarlos significaba perder pleito y tierras, de ahí el celo para su conservación y el ansia de gamonales y abogados sin escrúpulos por arrebatárselos.

En un oficio remitido por Marka T’ula puede leerse: “Poseíamos nuestros títulos antiguos todos los representantes en esta petición, y nos los han arrebatado... De este atentado nos quejamos ante el señor Fiscal General de la República, reclamando nos los hagan devolver y no pudimos conseguir nuestro objeto. En busca de dichos títulos fuimos hasta Potosí en fecha... y a la capital Sucre en fecha... y por repetidas veces exigimos al Notario de Hacienda de La Paz nos franquee testimonios... y nos decía que no existían en el Archivo, y no encontramos en ninguna de las capitales ya indicadas; en las provincias y cantones se ocultan los escritos que van de ésta a los superiores con sus decretos, haciéndolos desaparecer cuando tenemos alguna demanda”<sup>53</sup>. La comunidad lo recuerda así: “El título era muy querido, por eso también mi padre sabía llorar por sus títulos”, y otro apoderado del pueblo de Jesús de Machaka, Faustino Llanki Titi, escribía: “Solicito a su autoridad... que me haga cargo como sangre de cacique que soy del pueblo de Jesús de Machaka,

<sup>49</sup> Litigantes, abogados con o sin título.

<sup>50</sup> José María Arguedas. *Formación de una cultura nacional indoamericana*. México, 1962.

<sup>51</sup> Santos Marka T’ula. Cit. Pág. 36.

<sup>52</sup> Frank Salomon. “How an Andean Writing Without Words”. En: *Current Anthropology*. N. 42, 2001.

<sup>53</sup> Idem. Pág. 23.

que tenemos muy antiguos títulos desde el tiempo del coloniaje por venta y composición por la Corona de España”<sup>54</sup>. Otros se los aprendían de memoria y, aunque analfabetos, eran capaces de dictar de corrido los memoriales. Marka T’ula ordenaba: “Por eso ahora deben aprender bien todas estas mis palabras, para cuando yo esté preso”. Otro cacique apuntaba que eran los niños los que debían aprender rápido para poder manejar los documentos: “No sabemos leer ni conocemos la lengua en la que está escrita la legislación y sin embargo debemos sujetaros a ella... Solo queremos la instrucción de los niños aborígenes para que no sufran lo que nosotros sufrimos”<sup>55</sup>. O bien usaban otro método: depositar sus documentos en el Archivo General de la Nación para su custodia, como hace años me comentaba el siempre recordado Don Gunnar Mendoza, Director del Archivo Nacional de Sucre; como se desprende de uno de los documentos que portaba Marka T’ula: “Archivo General de la Nación. Certifica: que el indígena originario Santos Marka Tola ha depositado en esta oficina nacional cinco expedientes relativos a todas las diligencias que han seguido los originarios del departamento de La Paz, habiendo sacado de cada uno de ellos un testimonio auténtico: los referidos expedientes se hallan archivados en esta oficina para su catalogación. Lleva este certificado el interesado para resguardo de su derecho. Sucre.. 1920”<sup>56</sup>.

De cualquier modo, la importancia de los papeles era tal que se les hacían ofrendas especiales (*wajt’ar*) para purificarlos, dotarlos de poder ante los tribunales y proteger a sus portadores de las fuerzas malignas que pudieran encubrir: “Llegaban a la casa y ahí mismo... se daban ofrendas.. Venían de todas las comunidades... y se ofrecían a la laguna sagrada Willkani.. Así amontonando papeles (títulos) se quemaba ante ellos la ofrenda de llamas y ovejas”<sup>57</sup>.

Junto con los maestros más o menos formales, los “peritos” o los llamados “escribanos de ayni” no podían faltar en las comunidades: algún campesino más o menos versado en la escritura gozaba de este atributo, llegando incluso a ejercer por esta destreza cargos de autoridad. Bilingües, manejaban los dos códigos culturales, el indígena y el occidental, representados por el idioma nativo y la escritura en castellano, y trasladaban con habilidad los conceptos necesarios de uno a otro

---

<sup>54</sup> Idem. Pág. 26.

<sup>55</sup> Vitaliano Soria Choque. “Los caciques apoderados y la lucha por la escuela. 1900-1952”. En: *Educación indígena: ¿ciudadanía o colonización?* La Paz, 1992.

<sup>56</sup> Santos Marka T’ula... Cit. Pág. 27.

<sup>57</sup> Idem. Pág. 31.

en cada ocasión. Servían para rellenar una solicitud, escribir una carta o dar consejos sobre un pleito, y cobraban igualmente en especie según se tratase de un asunto u otro. Eran un seguro para la comunidad, pues como indicaban, “los abogados nos cobran por cienos (sic) lo que no podemos pagar por vernos en la miseria y despojados de nuestras casas y nuestros bienes que constantemente nos usurpan, y por la intervención y defensa de abogados nos vemos constantemente calumniados por casos subversivos que jamás habíamos pensado... los abogados son los causantes para que nos veamos enredados en pleitos y deben ser castigados”<sup>58</sup>. Manuel Scorza narra<sup>59</sup> algunos de estos esfuerzos de las comunidades por contar con los letrados propios. Esfuerzos mantenidos durante décadas por los comuneros para que el guambra<sup>60</sup> más despierto del ayllu aprendiera primero en la escuela local, luego cursara la secundaria en la capital de la provincia, y estudiara a continuación la carrera de derecho en la Universidad de San Marcos de Lima. Al egresar como abogado se le llevaba de vuelta al pueblo, se le abría “oficina para el común”, y era entonces cuando se tenía la seguridad de que no serían estafados ni engañados por “tinterillos” ajenos y abusadores.

Siguiendo con el proyecto de las escuelas de ayllus, algunos mallkus y kurakas avanzaron en la educación de las comunidades estableciendo redes de escuelas: pretendían crear un núcleo central donde los mejores alumnos vivieran en régimen de internado para su formación como maestros indígenas, y un conjunto de seccionales en los pueblos más pequeños donde se realizaría el primer aprendizaje. Una de estas iniciativas fue, en Bolivia, la realizada en Warisat’a (La Paz) en 1931 por el maestro Elizardo Pérez, donde se combinaba la instrucción en castellano, el cálculo y las matemáticas con prácticas agropecuarias, de higiene, salud colectiva e industrias caseras<sup>61</sup>. También en Chajnacaya (Caiza, Potosí) se creó otra escuela de estas características en 1926, al principio semiclandestina, que dio origen al Núcleo de Educación Indígena de Caiza “D” en 1934, la primera escuela normal indígena de Bolivia<sup>62</sup>. La diferencia entre estos proyectos estribaba en que en el segundo se atendía al aprendizaje en lengua nativa. Estas escuelas querían ser, según las planificaron los ayllus, un “instrumento de liberación indígena.. asumiendo la necesidad de aprender a leer, a escribir y a hablar el castellano, conocer

<sup>58</sup> Idem. Pág. 28.

<sup>59</sup> *Redoble por Rancas*. Barcelona, 1984.

<sup>60</sup> Muchacho.

<sup>61</sup> Lucca Citarella. *La educación indígena en América Latina*. Quito, 1990; Ángel Peñaranda. *La Educación Boliviana*, La Paz, 1987.

<sup>62</sup> Todos estos datos sobre Caiza me han sido aportados por Pánfilo Yapu Condo. Ver también Elizardo Pérez, *Warisata, escuela-ayllu*. La Paz, 1963.

los números, hablar la lengua de la clase dominante para defenderse y no ser engañados... abrir los ojos y la mente hacia la lengua y cultura del colonizador, para defenderse como personas y como pueblo y luchar por sus derechos”<sup>63</sup>, a fin de evitar los abusos de los patrones blancos y mistis, y de aún de los mismos curas, entre ellos el de la “depositada”<sup>64</sup>. Pero los ancianos recuerdan cuánto les costó sacar adelante estas escuelas, no solo por los trabajos comunitarios realizados para edificarlas y pagar al maestro, sino por los muchos ponchos, ovejas, chuspas,<sup>65</sup> cántaros de chicha, gallinas y chanchos que debieron regalarles a los inspectores del gobierno para que las dejaran funcionar.

En Ecuador, las Escuelas del Chimborazo, también en los años treinta, fueron otro intento en la misma dirección. Similares iniciativas se tomaron en la región peruana de Puno, y en general en todo el Perú, donde existieron cada vez más escuelas de ayllus o escuelas comunales centralizadas donde se fueron formando jóvenes que a su vez ejercieron como maestros de las siguientes generaciones de indígenas y campesinos. Poco a poco la escritura y la lectura en castellano se fueron extendiendo más allá de las propuestas del Estado. Pero hubo también proyectos oficiales, como los desarrollados por los presidentes peruanos Prado y Bustamante<sup>66</sup>: en Ojherani (Azángaro) se crearon las Brigadas de Culturización Indígena en los años 40, con camiones dotados de altavoces que recorrían los pueblos, seguidas de las Brigadas Alfabetizadoras, aunque su calado entre los campesinos no fue muy profundo debido a la excesiva rapidez con se impartían los programas. Luego siguieron los Núcleos Escolares Campesinos (NEC), con talleres, granjas y mini-servicios de salud, en los cuales la comunidad, mediante mit’a, construía los edificios y mantenía a los estudiantes, con una aportación estatal bien escasa.

En Bolivia, tras la guerra del Chaco, y en torno al sindicalismo campesino, se crearon en 1936 escuelas en Ucareña y Vacas (Cochabamba) y se reivindicaron centros de enseñanza en las haciendas<sup>67</sup>. Buena parte

---

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Práctica que consistía en que si un joven del pueblo deseaba casarse con una muchacha, debía llevarla antes a la casa del cura para que pasara una semana sirviendo al sacerdote. De ahí que al hijo mayor en algunas zonas quechuahablantes de Bolivia se le llamase *kuraqwawa*, es decir, hijo del cura. Una descripción muy vivida de este abuso puede leerse en *Yanakuna* de Jesús Lara, editada en Cochabamba en 1952.

<sup>65</sup> Bolsas para guardar la hoja de coca.

<sup>66</sup> En realidad, un esfuerzo del ministro de educación de éste último presidente, Luis Valcárcel, destacado indigenista.

<sup>67</sup> Karen Clauze. *Las escuelas indígenas: otra forma de resistencia comunitaria*. La Paz, 1989; Roberto Choque Canqui. “La escuela indígena: La Paz. 1905-1938”. En: *Educación indígena ¿ciudadanía o colonización?*. La Paz, 1992.

de estos proyectos se discutieron en los Congresos Indigenales (1943, 1945 y 1947) especialmente durante el gobierno de Villarreal, y se desarrollaron a través de direcciones departamentales o federaciones agrarias<sup>68</sup>. Cuando el presidente fue asesinado por la oligarquía y colgado de una farola en La Paz, muchos de los líderes que habían defendido estas reformas fueron represaliados, encarcelados en zonas remotas o directamente ejecutados, como en Aykachi en 1946, donde el gobierno llegó incluso a utilizar la aviación contra los indígenas.

Aparte de estas propuestas surgidas de las comunidades o apoyadas por estas, a partir de la segunda y tercera década del s.XX comenzaron a desarrollarse en la región andina las Escuelas Normales estatales, destinadas a formar maestros para los pueblos indígenas, normativizar la enseñanza en las provincias y atender a la inmensa población analfabeta. A veces fueron creadas por presiones de los primeros grupos de intelectuales indigenistas, agrupados en torno a las universidades provinciales; otras por el peso que los Ministerios de Instrucción Pública comenzaron a cobrar en el seno de los gobiernos, como el caso del ministro peruano Luis Valcárcel, ya citado. Para este fin los ministerios recurrieron a asesores extranjeros, europeos en un comienzo pero cada vez más norteamericanos, especialmente tras las misiones Maryknoll.

En Bolivia, la primera Escuela Normal de Maestros fue establecida en Sucre en 1909 (Misión Belga). Luego siguieron la Escuela Normal Agrícola de Sopocachi (La Paz) en 1911, y otras en Umala, Colomi y Puna, en las décadas de 1910 y 1920. En Perú, aunque también se habían creado por las mismas fechas, las Normales fueron renovadas por la Ley Orgánica de Educación, dictada por el presidente Manuel Pardo en 1940, en la que los indígenas figuraban como “clase necesitada de desarrollo y modernidad”, aplicándoseles un currículo que pretendía uniformar culturalmente al país.

A pesar de que la mayoría de los maestros surgidos de ellas eran bilingües, todas las escuelas rurales donde enseñaron, en nombre de esta “ideología civilizadora”, mantuvieron la enseñanza en castellano y se relegaron las lenguas vernáculas. Además, no cumplieron el propósito de los ayllus de enseñar a los comuneros, porque los estudiantes que ingresaron a estas Normales fueron casi todos mestizos de las ciudades, que luego se negaban a marchar a los pueblos más apartados. De modo que aunque las escuelas en el medio rural pudieron multiplicarse, solo los maestros de peor promedio en las Normales marchaba al campo, o lo hacían como castigo, o por tener menores influencias entre los políticos departamentales o provinciales... Otro problema fue la marcada estan-

darización de las enseñanzas, sin considerar las características peculiares de cada ayllu, pueblo o comunidad, de modo que el maestro siempre parecía ser extranjero en medio de una cultura y una lengua a la que no solo no valorizaba sino que estigmatizaba como atrasada y a combatir; y su carácter de “incuestionable” le transformaba en un personaje intocable para muchos miembros de la comunidad, como si al hacerlo negaran el progreso y se apuntaran al atraso de quedar sin maestro. De hecho, queda en la memoria colectiva de muchos ayllus la presunción de que la escuela era un lugar rígido donde castigos y golpes forjaban a la persona, y la preparaba para el mundo que les esperaba entre blancos y mestizos. La enseñanza quedaba restringida al lenguaje escrito, a recitar, a la instrucción simultánea de la clase completa, con escasa comunicación oral, y donde el ideal del maestro era un aula donde se trabajaba duro, en silencio, y donde la palabra hablada quedaba supeditada a la palabra escrita. Ello explica la escasa participación de muchos niños porque, sencillamente, no hablaban castellano; o porque se les mandaba a ir por leña para la cocina como castigo por hablar su lengua nativa en la clase, en una educación represiva y menospreciadora hacia su persona y cultura, hasta lograr que se avergonzara de su lengua y su origen<sup>69</sup>.

La revolución de 1952 significó para Bolivia un impulso muy importante para la educación. El nuevo código educativo fue promulgado en 1955, extendiendo la enseñanza obligatoria y gratuita para todos, aunque se priorizó la homogeneización cultural, la castellanización y occidentalización de los alumnos indígenas<sup>70</sup>. En el Perú fue durante el gobierno de Velasco Alvarado (1968) cuando las escuelas se extendieron prácticamente por todos los pueblos, aunque en similares condiciones a las ya expuestas. Y en Ecuador la presión de algunas organizaciones indígenas y comunitarias fue consiguiendo lentamente lo que los gobiernos apenas aceptaron<sup>71</sup>.

Quedó por tanto en pie el viejo reclamo de los ayllus: la enseñanza en su lengua, en su cultura, en su medio. Comenzó la batalla por la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Querían evitar que, en el mejor de los casos, el bilingüismo de algunos maestros solo sirviera como puente para enseñar el castellano, siendo, al final del proceso, las lenguas nativas

---

<sup>68</sup> Marta Irurozqui. “A bala, piedra y palo”. *La construcción de la ciudadanía política en Bolivia. 1826-1952*. Sevilla, 2000.

<sup>69</sup> Experiencias diferentes y comparadas en: J. Calvo Pérez y J.C. Godenzi (comp.) *Multilingüismo y educación bilingüe en América y España*. Cusco, 1997.

<sup>70</sup> Marcelo Sanjinés. *Educación rural y desarrollo en Bolivia*. La Paz, 1968.

<sup>71</sup> J. Sánchez-Parga. “Formas de la memoria. Tradición oral y escolarización”. En: *Pueblos Indígenas y Educación*. N.6, Quito, 1988.

ignoradas y relegadas. O que se entendiera la alfabetización, realizada en castellano, como un proceso tras el cual el indígena solo sabía garabatear su nombre. Como han señalado algunos especialistas, “enseñar las primeras letras a alguien que no habla ese idioma, o lo hace muy deficientemente, es simplemente ridículo”<sup>72</sup>. El resultado, al día de hoy, es que la proporción de indígenas en las tasas globales de analfabetismo y deserción escolar en América Latina es altísima. A la vez, los países de mayor población porcentual indígena son los más analfabetos.

La batalla por cambiar las cosas a través de una educación bilingüe e intercultural viene, pues, de antiguo<sup>73</sup>. En Perú, varios intelectuales locales propusieron a principios del s.XX (en Puno y en Cusco) una estandarización pedagógica del quechua, y procuraron habilitarlo para la docencia<sup>74</sup>. Ya comentamos los intentos en La Paz y Caiza de llevar adelante programas bilingües en los años treinta. Pero no será hasta la década de 1990 cuando pudo ser puesto en práctica con una cierta eficacia. Primero, con el reconocimiento en las Constituciones de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, de las lenguas autóctonas y del plurilingüismo de sus sociedades. Después, con la puesta en marcha de programas específicos para que este derecho fuese reconocido y desarrollado en los procesos educativos, normalmente mediante decretos y leyes que ampliaban y concretaban el articulado constitucional en esta materia. Procesos en los que, una vez más, las autoridades indígenas y campesinas han querido estar presentes y participar en ellos para que se cumplan, al fin, sus expectativas<sup>75</sup>. Presencia y participación oficiales que apenas han conseguido todavía<sup>76</sup>.

Los primeros años de la EIB fueron titubeantes, de experimentación y aislamiento respecto de los sistemas educativos regulares. La falta de apoyos oficiales hizo depender a estos programas de diversas instituciones internacionales, casi siempre ONG's, de escasa continuidad y abundante dispersión de métodos, objetivos y alcances, cuando no

<sup>72</sup> Juan de Dios Yapita. “La afirmación cultural aymara”. En: Xavier Albó (comp.) *Raíces del mundo aymara...* Cit. Pág. 210.

<sup>73</sup> Carlos Iván Degregori. “Del mito de Inkari al mito del progreso: poblaciones andinas, cultura e identidad nacional”. En: *Socialismo y participación*, N.36, Lima, 1986; Id. “Educación y mundo andino”. En: Inés Pozzi-Escott, Madeleine Zúñiga y Luis Enrique López, (eds.) *Educación Bilingüe Intercultural. Reflexiones y desafíos*. Lima, 1991.

<sup>74</sup> Carlos Contreras. “Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del s.XX”. IEP, *Documentos de trabajo*, N.80, Lima, 1996.

<sup>75</sup> Elvio Miranda Zambrano. *Educación Bilingüe Intercultural*. UNSAAC, Cusco, 1990; Dense Arnold y Juan de Dios Yapita. *El rincón de las cabezas. Luchas textuales, educación y tierras en los Andes*. La Paz, 2000.

<sup>76</sup> Rodrigo Montoya. *Por una Educación Bilingüe en el Perú*. Lima, 1990.

marcadamente sesgados por intereses empresariales o religiosos. Otros problemas fueron la falta de un sistema de escritura convencional para muchas de estas lenguas nativas, de normalización lingüística, la carencia de materiales didácticos, de personal especializado... Como ha señalado Víctor Hugo Torres<sup>77</sup>, muchas propuestas surgieron a partir de las estrategias concretas de ciertas comunidades, de acuerdo a su particular contexto socio cultural, privilegiando escenarios locales, con lo que el sistema quedó excesivamente atomizado y resultó difícil formular proyectos más abarcadores. Pero el concepto de bilingüismo y biculturalismo se fue abriendo paso, introduciéndose en la enseñanza aspectos culturales indígenas, aunque desde su concepción más tradicional (familia, comportamientos sociales, cotidianidad, ritualidad...) Fue en los años 90 cuando los gobiernos comenzaron a oficializar este tipo de enseñanza, regulándola legalmente y creando organismos competentes al interior de los ministerios de educación<sup>78</sup>. En Perú estaba oficializada desde la época de Velasco Alvarado, luego desmantelada y vuelta a oficializar en 1982. En Bolivia, se reguló en 1992, culminando en 1994 con la ley de Educación Intercultural Bilingüe, de la mano del primer vicepresidente aymara del país, Víctor Hugo Cárdenas<sup>79</sup>. En Ecuador se creó la Dirección Nacional de EIB en 1988, y en Chile la CONADI en 1995.

En muchos casos la EIB solo se ha dictado al nivel primario, y apenas supera los tres primeros grados, por los que son considerados “programas de transición” a la educación nacional reglada. Pero en sus propósitos se declara intercultural, porque promueve la afirmación y la práctica del educando indígena en su propia cosmovisión, en lo cultural, lo social y lo científico, apropiándose selectiva y críticamente de otros elementos culturales de las demás sociedades de su entorno; y bilingüe, porque propicia la enseñanza y el manejo de las lenguas indígenas como instrumento de aprendizaje y comunicación, y del castellano como lengua de relación intercultural, de modo que se conviertan en idiomas polifuncionales.

Por tanto, y como señala el ecuatoriano Víctor Torres, “la EIB ayuda a la identificación del pueblo indígena con su cultura y su lengua, desarrolla la valoración y autovaloración como pueblo, a no ser sujeto de la explotación sino de la liberación, a reconocer el pasado histórico y a reivindicar la cultura”<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> *Interculturalidad y Educación Bilingüe. Encuentros y desafíos.* COMUNIDEC, Quito, 1994.

<sup>78</sup> Roberto Choque. *Educación Indígena. Taller de Historia Oral Andina.* La Paz, 1992.

<sup>79</sup> *Plan Nacional de Acción Educativa de Bolivia.* Ministerio de Educación. La Paz, 1996.

<sup>80</sup> *La escuela india.* Quito, 1992.

En todas estas formulaciones y planteos hay, además, un claro propósito de denuncia contra la globalización educativa que diversos organismos internacionales intentan extender (sobre todo el Banco Mundial y el FMI) en el continente latinoamericano, con la aquiescencia –cuando no la complicidad– de algunos gobiernos: “La reforma neoliberal profundiza la desigualdad, porque el ajuste que realiza consiste en producir el desfinanciamiento del sistema de instrucción pública, y el establecimiento de teorías, acciones, reglas, proposiciones, conceptos, dispositivos y costumbres que producen una distribución de los saberes más injusta, más elitista, más concentrada socialmente, más centralizada regionalmente y más dependiente internacionalmente”, señala Adriana Puigrós<sup>81</sup>. Por ello la EIB es, además de una demanda, una necesidad urgente.

En Bolivia se ha intentado ampliarla gradual y progresivamente a todo el sistema educativo, mientras en otros países el objetivo es mantener la enseñanza prolongada de la lengua originaria y el fomento del bilingüismo, a la vez que la universalización del uso del castellano<sup>82</sup>. Desde La Paz se ha implementado el Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP) que trabaja en lenguas originarias aymara y quechua; se han organizado también cursos nacionales de EIB para maestros rurales<sup>83</sup>, y con la Ley de Reforma Educativa de 1994 se ha seguido apoyando al viejo sistema nuclear (rurales y urbanos) diseñado por los ayllus a principios del s.XX, manteniendo sus postulados de luchar por la transformación integral de la sociedad para que ésta sea más justa e intercultural.

En Ecuador, donde el programa ha sufrido diversas interferencias por parte de algunas autoridades gubernamentales, se han ido creando centros educativos comunitarios en la mayor parte de las nacionalidades indígenas a través del MOSEIB (Modelo del sistema de EIB) promoviendo la “valoración y recuperación crítica de la cultura de sus ancestros”, contribuyendo al fortalecimiento social de las respectivas etnias mediante procesos de socialización, descentralización y autonomía, y previendo la participación activa de los líderes comunitarios y docentes de cada escuela. En el sur ecuatoriano, algunas comunidades como los Saraguro por ejemplo, han desarrollado interesantes experiencias en torno a la escuela quichua Inti Raymi. En Perú el modelo ha ido desarrollándose

---

<sup>81</sup> “Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico”. Revista EIAL, n.10, 1999.

<sup>82</sup> *Educación y poblaciones indígenas en América Latina*. UNICEF, Bogotá, 1993.

<sup>83</sup> *Hacia una educación Intercultural Bilingüe*. Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. La Paz, 1991.

paulatinamente<sup>84</sup>, y en él la participación de las facultades de educación de las universidades en los departamentos serranos ha sido muy importante, al igual que la de algunos colectivos docentes y de líderes comunitarios<sup>85</sup>. En la zona de Azángaro y Puno, donde ha sido tradicional el bilingüismo quechua-castellano, o incluso el trilingüismo con el aymara, los resultados han sido exitosos, aunque en la escritura el castellano sigue siendo utilizado casi con exclusividad<sup>86</sup>. En Argentina, Chile o Colombia, todavía se están discutiendo buena parte de estos proyectos.

Diversas comunidades indígenas se muestran reticentes a este tipo de enseñanza, no por sus objetivos –que al fin y al cabo son los que llevan años pretendiendo alcanzar– sino por la realidad de su puesta en marcha: Primero porque el estado no ha aportado los recursos necesarios como para que los profesores bilingües, que han de salir de las mismas comunidades, puedan efectivamente lograr una buena formación por falta de apoyos económicos; en cambio, hay un alto número de educadores monolingües en castellano que alcanzan un nombramiento en los centros de EIB, y ello implica que, para algunos dirigentes indígenas, la escuela no es el lugar adecuado para enseñar a sus niños su lengua y modo de vida, máxime cuando esta enseñanza es dictada por desconocedores de ellas, temiendo se produzca un enjuague cultural y la pérdida de sus tradiciones ancestrales. Segundo porque el Estado no dota a las escuelas de suficientes y adecuados textos escolares ni bilingües ni en lenguas originarias, con lo que la mayor parte de la enseñanza sobre estos manuales se tiene que hacer solo en castellano. Tercero, porque muchas de estas escuelas carecen de seguimiento, asesoramiento o evaluaciones competentes, y debido a ello los programas acaban por perder la mayor parte de sus lineamientos. Y cuarto porque, ante estos problemas enunciados, tanto docentes como alumnos acaban manejando ambas lenguas con un notable grado de interferencia entre ellas, y terminan por no hablar correctamente ni el castellano ni la lengua indígena. En Ecuador, por ejemplo, es corriente en las escuelas el uso de un “Quichuañol” o “Chaupi Lengua”<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> *Política Nacional de Educación Bilingüe y Educación Intercultural. 1991-1995. Ministerio de Educación. Dirección General de Educación Bilingüe.* Lima, 1991.

<sup>85</sup> Patricia Ames. “Mejorando la escuela rural: tres décadas de experiencias educativas en el Perú”, IEP, *Documentos de Trabajo*, 96, Lima, 1999; Id. “Las prácticas escolares y el ejercicio del poder en las escuelas rurales andinas”, IEP, *Documentos de Trabajo*, 102, Lima, 1999; Id. *Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú*, Lima, 2002; Virginia Zavala. *Desencuentros con la escritura. Escuela y comunidad en los Andes peruanos*. Lima, 2002.

<sup>86</sup> Andrés Arias Lizares. “Propuesta de educación en el Altiplano”. En: *Allpanchis*, N.31-53, Lima 1999; Manuel Valdivia Rodríguez. “La educación en Puno”. En: *Allpanchis*, N.31-53, Lima 1999.

<sup>87</sup> Chaupi, mitad, centro.

De cualquier manera, y a pesar de estas deficiencias, la EIB ha demostrado que tiene mucho camino que recorrer, pero que está en la dirección adecuada para que estas comunidades puedan afirmar sus derechos como ciudadanos y defender sus derechos como indígenas.

\* \* \*

Detrás de los mil y un movimientos indígenas, de cada pueblo, de cada comunidad, de cada asamblea, de cada cooperativa, de cada comité de vecinos, de productores, de regantes, de artesanos, de cada grupo de mujeres organizadas, hay una historia larga y pesada de lucha por su independencia, su autonomía, su educación y su libertad; en su cultura y en su tierra; o en otro lugar, distante y diferente, adonde les llevó la emigración, construyendo desde sus raíces nuevos horizontes. Decíamos que ya nada va a ser igual en la sierra. Después de conocer sus siglos de lucha, de resistencia, de recreación y reinención, nada debe sorprendernos. Al fin y al cabo la fuerza de sus reclamos está pasando, al fin, al ansiado papel, a los textos jurídicos, y desde éstos se exige su cumplimiento en una lectura exacta de la democracia formal. Sobre cuales serán los derroteros que tomen en delante todas estas fuerzas e iniciativas, es más que probable que se intente trascender la democracia formal y hacerla navegar por los cauces de la democracia representativa, a través de la red de colectivos y organizaciones que conforman este tupido tapiz que es la realidad andina. La conquista de la ciudadanía republicana, sin renunciar a sus identidades, en estados pluriétnicos y pluriculturales, está en marcha. Otra cosa muy distinta es si esa conquista será entendida, comprendida y –más difícil aún– aceptada, por los grupos nacionales tradicionales, y por las corporaciones transnacionales que, en este mundo globalizado, cada vez manejan mejor las políticas de los gobiernos occidentales y la opinión pública internacional. Pero nunca olvidemos que tienen derecho a intentar cambiar las cosas. Al fin y al cabo, por mal que les vaya, no les irá peor que en los últimos quinientos años.

# **EL RETORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LAS AGENDAS DE DESARROLLO LOCAL: ESPECIAL REFERENCIA AL ÁREA ANDINA<sup>1</sup>**

*Federico A. Castillo Blanco*

Director de la Unión Iberoamericana de Municipalistas

*Fátima E. Ramallo López*

Investigadora de la Unión Iberoamericana de Municipalistas

## **1. EL NUEVO ROL DEL GOBIERNO LOCAL “DE PRESTADOR DE SERVICIOS A GOBIERNO DEL TERRITORIO”**

### **1.1. De qué hablamos cuando nos referimos al gobierno del territorio**

En los últimos años estamos asistiendo a una profunda recomposición de los esquemas tradicionales en los que se ha estructurado el Estado. La geografía del poder político ha cambiado profundamente y eso tiene una automática repercusión en la capacidad y legitimidad de los diferentes actores en el desarrollo de políticas públicas con fuerte impacto territorial.

La dinámica general son los procesos de descentralización, y con ellos han aparecido nuevos y decisivos actores políticos en la escala regional, al tiempo que está cobrando creciente protagonismo la escala local en el ámbito de la planificación estratégica, del desarrollo urbano y territorial, de la promoción económica y de la cohesión social.<sup>2</sup>

El Estado es cada vez más complejo y ello obliga a pensar en una redefinición del papel de los poderes públicos y a desplegar un formidable esfuerzo en el campo de la coordinación y la cooperación territorial a fin de ampliar la red de actores intervinientes en el desarrollo de nuestras localidades<sup>3</sup>. A imaginar, en definitiva, nuevas formas de gobierno del territorio en contextos también cada vez más complejos.

---

<sup>1</sup> El presente artículo se enmarca en una de las líneas de investigación del Proyecto de Excelencia “Fortalecimiento institucional de los municipios para la lucha contra la exclusión social y la pobreza en América Latina” SEJ: 0933, que cuenta con la financiación de la Junta de Andalucía.

<sup>2</sup> Para profundizar en los procesos de reestructuración del Estado latinoamericano mencionados es de interés la consulta al artículo de RETHENLNY FIGUEROA DE JAIN “Descentralización territorial y la transformación del Estado en Latinoamérica” en Revista Centroamericana de Administración Pública, nº 41, 2003.

<sup>3</sup> MALAVÉ. J y PIÑANGO. R, “Retos y frustraciones del Estado en América Latina” del Libro “Políticas públicas en América Latina: Teoría y práctica”, Edit. IESA, 2006.

Cada vez más, los gobiernos locales vienen obligados a hablar de proximidad, de cooperación, de políticas públicas que garanticen un desarrollo más sostenible, de la necesidad de superar enfoques sectoriales, de desarrollo territorial y de enfoque estratégico.

Estos enfoques coinciden con los plasmados en la Estrategia Territorial Europea constituida para abordar los nuevos procesos de desarrollo, donde se destaca la necesidad de hacer hincapié en los siguientes factores: la cohesión o coherencia territorial como objetivo estratégico, la preferencia por la escala regional y local, la mayor atención a los contextos específicos y a las capacidades de los territorios, la importancia recobrada de las identidades territoriales como elemento de identificación y cohesión, un mayor impulso a la cooperación y la apuesta por políticas centradas en el desarrollo territorial y en la gestión prudente del territorio.<sup>4</sup>

De otra parte, el cambio social, la segmentación creciente, la emergencia de nuevos actores políticos y la mayor distribución del poder de decisión obliga a gobernar de una forma más horizontal, participada, próxima y, en definitiva, más democrática. Esto es especialmente visible en la escala local, donde la necesidad obliga a imaginar nuevas soluciones a la crisis de los viejos modelos.

Otras de las dinámicas que están muy extendidas en los últimos años es la ausencia de participación social en los procesos de desarrollo territorial. Prevalcen en los planes la visión de territorio y objetivos de las instituciones de gobierno responsables de los planes y de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad e intereses y condicionan la acción ordenadora del poder público. A esto se suma que los agentes planificadores no se circunscriben a su papel técnico y con frecuencia se comprometen con algunas fuerzas sociales, lo que sesga su labor.

En este sentido, es común en los países latinoamericanos, que los actores poderosos presionen sobre los agentes planificadores para inducir cambios en los usos del suelo en una dirección favorable a sus intereses individuales. También es común que los agentes planificadores sean proclives a actuar en función de dichas presiones.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Los extremos del contenido de dicha Estrategia Territorial Europea vienen recogidos en ROMERO GONZÁLEZ, J "El gobierno del territorio en España. balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial" Boletín de la A.G.E. n.º 39, 2005.

<sup>5</sup> BURGOS, C. "Informes de Coyuntura económica, política y social" en Revista Situación Latinoamericana, N° 44, 2000.

El carácter integrador de la ordenación del territorio exige un compromiso con el apoyo a la participación social y a la concertación como forma de hacer de la ordenación un proceso de construcción colectiva del uso y ocupación deseado del territorio.<sup>6</sup>

En definitiva, nos encontramos, a nivel mundial, ante un contexto cada vez más complejo que plantea nuevos problemas, desafíos y oportunidades. Pero, sobre todo, que obliga a desarrollar nuevas políticas acordes con la profundidad de los cambios en curso. Nadie puede ignorar la dimensión territorial de los procesos, la importancia política de la escala regional y local, ni la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobierno del territorio. Por ello, consideramos que de los enfoques tradicionales centrados en la ordenación del territorio y en la preeminencia de las políticas sectoriales, se debe transitar ahora hacia visiones más integradas o sistémicas. Las decisiones se deben tomar de forma más participada y las políticas deben ser más respetuosas con los contextos específicos y con la identidad, la cultura y la memoria colectiva de los diferentes lugares.

El territorio debe ser entendido de otra manera. Ahora es mucho más que mero soporte físico o contenedor de actividades. Es el espacio donde se producen relaciones sociales y económicas generadoras de pautas específicas de equilibrio, desigualdad o marginación, dependiendo de su grado de conexión a redes más o menos globales. El territorio debe ser entendido como recurso, como patrimonio, como paisaje cultural, como expresión de la memoria colectiva, como bien público, como espacio de solidaridad y como legado.

En el ámbito de las políticas públicas, esta nueva concepción del territorio obliga a revisar tanto los modelos tradicionales de gobierno, como el modelo vigente de relación entre gobierno y ciudadanos, en especial en la escala regional y local. Ya no se trata sólo de reducir la distancia, sino de cambiar la forma de relación entre gobierno y ciudadanos<sup>7</sup>.

Definitivamente, el contexto actual indica un claro proceso de transición. Y estas tendencias de cambio propician la emergencia de nuevas visiones, de una nueva cultura del territorio, de nuevas necesidades, de nuevas políticas y de nuevas formas de gobierno del territorio.

---

<sup>6</sup> Resulta de sumo interés consultar en este aspecto el artículo de MALDONADO COPELLO, M. "Ordenamiento jurídico y ordenamiento urbano" en *Revista Territorios*, II, 1999.

<sup>7</sup> PRATS, J. "Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local" VVAA, *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2004.

Así, el nuevo reto de los gobiernos locales radica en constituirse en el principal e insustituible responsable de propiciar, impulsar, incentivar y, en su caso, liderar políticas orientadas a mejorar la competitividad, a garantizar la cohesión social y a velar por una gestión más prudente del territorio. Para garantizar, en definitiva, una mayor coherencia y equidad territorial, reforzando o creando nuevas redes, intensificando el nivel de densidad institucional y favoreciendo las capacidades existentes en cada territorio.<sup>8</sup>

Todos estos factores hacen que nos veamos ante la necesidad de transitar desde las concepciones tradicionales de ordenación del territorio hacia visiones más holísticas centradas en el desarrollo territorial. Toda transición es compleja y en cada país se aborda de acuerdo con su biografía y cultura política. Pero, en conjunto, bien puede decirse que ha quedado atrás una etapa centrada en la provisión y en la gestión, para dar paso a otra nueva generación de políticas públicas más atentas a valores postmateriales, más centradas en las visiones estratégicas de una planificación territorial que busca una ocupación sustentable del territorio y un mayor equilibrio del desarrollo regional, más proclives a garantizar la cohesión social y más respetuosas con la gestión de los recursos y con la herencia que vamos a dejar a nuestras futuras generaciones.

## **1. 2. Descentralización, democracia y gobernabilidad: Hacia la necesaria revitalización de la política**

Efectivamente, los municipios iberoamericanos, en la actualidad, han comenzado a asumir por completo su rol de administraciones locales, pero han perdido buena parte del contenido político que deberían desplegar como nivel de gobierno. De esta forma, corren el riesgo de presentar un insuficiente perfil en el ejercicio de la expresión democrática que debe plantear todo poder público.

Históricamente se ha hecho demasiado hincapié en que los gobiernos locales se conviertan esencialmente en entes gestores, y correlativamente se ha difuminado su discurso político y, con ello, perdido peso en la estructura institucional de distribución de competencias y toma de decisiones. Este hecho coincide e interactúa con un debate abierto en los últimos años en América Latina sobre la ampliación y el alcance

---

<sup>8</sup> En este mismo sentido se manifiesta LINDON. A en "La construcción social del territorio y los modos de vida en las periferias metropolitanas" en Revista Territorios, nº VII, 2002.

de las competencias locales y entra en conflicto con la insuficiencia de recursos y con la falta de autonomía en el gasto imperante en las demandas históricas de los gobiernos locales.<sup>9</sup>

Y es que, aunque aún no hayamos reparado definitivamente en ello, los problemas que aquejan a nuestras comunidades locales no son sólo de medios, sino también, y no en menor medida, de fines. Y justamente el espacio de la política empieza donde comienzan los fines. Allí donde el conocimiento experto sólo tiene una influencia relativa.

En este sentido, hay que poner de manifiesto que los procesos de descentralización, contemporáneamente, deben orientarse, principalmente, tanto a facilitar el desarrollo mediante el incremento de la autonomía local, especialmente a la vista de las actuales disparidades territoriales, como a profundizar la democratización, acercando las decisiones a los ciudadanos para incrementar así la participación, elemento imprescindible para ejecutar eficientemente políticas sociales orientadas a garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de todas las localidades.

Y es que el concepto de democracia nace, como es conocido, en la famosa oración fúnebre de PERICLES como un gobierno basado en la equidad y la igualdad. Así los griegos denominaban al sistema democrático *isonomia* (la ley igual para todos), *isegoria* (participación de todos en la cosa pública) o *isocratia* (igual poder para todos). Equidad e igualdad son, pues, sinónimos de democracia. Y, según esto, sociedad democrática no quiere decir otra cosa que la sociedad de la equidad.

En esta tarea de construir y mejorar la sociedad democrática de la igualdad, de la equidad y de la libertad, el Gobierno Local tiene ventajas comparativas indudables. Precisamente por ello consideramos que se deben variar los esquemas dominantes. Es preciso que las autoridades locales aumenten su compromiso de gobernar y no simplemente de gestionar. Y hablamos de gobernar en el sentido de disponer de políticas y proyectos susceptibles de ser ejecutados y verificados eficientemente en un tiempo adecuado.

Para ello se hace necesario apostar por repolitizar el Gobierno Local, lo que implica que éste, no sea un mero “administrador”, sino que se

---

<sup>9</sup> Vid, PRATS. J “Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano” en Revista Instituciones y Desarrollo, nº 7, 2000.

comprometa con su responsabilidad de definir, conjuntamente con la sociedad, un modelo de desarrollo local y regional eficiente, ejerciendo un buen gobierno, y empoderando a la ciudadanía a través de una gestión democrática local o de proximidad que permita una actuación pública integrada y participativa. Se trata, en definitiva, de revitalizar la política asumiendo la democracia local como una “Democracia de dialogo”, donde el respeto por el “otro”, el acuerdo y la concertación la caractericen<sup>10</sup>.

El Gobierno Local está llamado a ser, cada vez más un articulador de acuerdos y consensos entre los distintos actores sociales a través de instrumentos asociativos y participativos. Debe encaminarse en el futuro a ser un gobierno relacional, desde donde se promocióne la corresponsabilidad<sup>11</sup> entre Estado y sociedad local en la implementación de políticas públicas, para profundizar la democracia, refundar la res pública, ampliar la ciudadanía y asegurar la igualdad, y en definitiva, coadyuvar al desarrollo territorial.

Sólo de esta forma podremos hablar en propiedad de un auténtico gobierno del territorio.

De hecho, si afirmamos que los gobiernos locales no son un mero instrumento gestor o ejecutor, sino que también representan el espacio de conflicto político más cercano al ciudadano, entonces la gestión pública debe incorporar este aspecto o enfoque para que tengamos una síntesis entre política y gestión.

PAREJO ALFONSO<sup>12</sup>, desde una posición inicialmente más administrativista de la función que compete a los Gobiernos Locales no ha dudado en profundizar en dicha perspectiva, en el sentido de reconocer a la autonomía local un claro componente político al afirmar que “La autonomía local da expresión no a una mera autonomía administrativa sino a una autonomía política, si bien su ámbito de expresión es inferior al de los ordenamientos estatal y autonómico”.

Es preciso, en definitiva, un liderazgo político. Recuperar el sentido y significado de la política con mayúsculas.

<sup>10</sup> En torno al concepto de repolitización es de sumo interés la consulta del trabajo de RUIZ, O “Política, gobernabilidad y gestión local en América Latina”, Serie: Síntesis (UIM), nº 28, 2005, donde se ponen de relieve las ideas expuestas.

<sup>11</sup> Para profundizar en esta institución vease el artículo de BARZELEAY, M “La nueva gerencia pública. Invitación a un diálogo cosmopolita” en Revista Gestión y Política Públicas, XII/2, 2003.

<sup>12</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, “Garantía institucional y autonomías locales”. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

Todo lo dicho determina que los gobiernos locales tengan ante sí el reto y la responsabilidad de definir el problema o conflicto en su ámbito de actuación y de seleccionar la alternativa para resolverlo, en el entendimiento de que las necesidades y demandas pueden ser infinitas y que ningún gobierno local tiene la capacidad de atender y responder a todas al mismo tiempo. Está claro que no se puede satisfacer a todo el mundo a la vez. Por ello, pedirle a la administración que resuelva con un criterio de generalidad resulta bastante complicado. Esto pone de relieve la necesidad de priorizar las necesidades en la agenda política y de tomar decisiones en la buena dirección y sin contradicciones.

La definición de la actuación política no admite, en una secuencia lógica, primero la formulación del problema y luego su resolución. Por el contrario, ambas fases son simultáneas y cada país y cada gobierno local ha de articular una respuesta distinta y propia a los problemas que se le plantean, sin olvidar que una solución urbana tiene que responder a varios problemas a la vez, no se puede actuar desde miradas sectoriales, sino sobre la idea de ciudad que se quiere en conjunto. Casi siempre, los criterios y valores que parecen deseables exigen tomar opciones entre alternativas y asumir, en consecuencia, el grado de conflictividad que éstas conllevan.

Por esta razón estimular la concertación de los agentes sociales es también un instrumento imprescindible en la gestión de las ciudades, ya que si sostenemos que lo político no debe agotarse en lo estatal, tampoco lo público debe agotarse en lo gubernamental, sino que requiere de una necesaria relación permanente entre gobierno y sociedad. Por ello sostenemos la idea de que se deben hacer esfuerzos sostenidos en la revitalización de la política mediante un modelo de desarrollo que motive a los ciudadanos y que inspire confianza, solo así se podrá recuperar la credibilidad en la política.

### **1. 3. La defensa de la autonomía local como principio básico para la gobernanza del territorio**

Si aceptamos que los gobiernos locales y regionales no son un apéndice del Estado, sino que son y “forman” parte del Estado, podemos entender que la reforma del Estado significa, pues, reorganizar el poder entre los distintos actores territoriales que concurren a la formación de la voluntad política de los ciudadanos.

Ciertamente, es el propio crecimiento de los servicios suministrados por el Estado lo que favorece la tendencia a crear instituciones especia-

lizadas, unas establecidas sobre una base funcional, mientras que otras, como las Corporaciones Locales, representan la alternativa de base territorial. Sin embargo, la amenaza más grave para la autonomía local es la representada por las fuerzas centralizadoras que se apoyan en una argumentación aparentemente tan lógica, como la de que es la complejidad técnica creciente de la administración moderna lo que obliga a trasladar las decisiones a órganos más importantes, tecnificados y cada vez más alejados del ciudadano.

Ante tal situación, parece que la defensa de la autonomía local debe matizarse de tal manera que no consista en oponerse frontalmente a la realidad que significa el Estado.

Si no son defendibles las posiciones jacobinas, de la autoridad central, en cuanto origen y depositaria de todas las prerrogativas públicas, tampoco pueden mantenerse hoy actitudes municipalistas que consideren a los Municipios como antítesis del Estado. Como ya ha quedado indicado, los Municipios, aún más antiguos que el Estado, son hoy, parte integrante de la estructura del Estado. En este mismo sentido se manifiesta CASTELAO<sup>13</sup> para el que el Municipio es una entidad político-administrativa que, aunque históricamente anterior al Estado, es actualmente una parte integrante de la estructura del Estado mismo y no su antítesis.

Al considerar las Corporaciones Locales, no como antítesis del Estado, sino como parte de un todo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, se debe empezar a poder articular un posible sistema de “reparto de competencias”.

Es la reforma del Estado entre los parámetros de “globalización” y “descentralización” lo que determina la necesidad de construir de modo distinto las relaciones de poder. Y una fórmula útil para plantear estas relaciones puede ser la aplicación del principio de subsidiariedad al concepto de autonomía local. Las razones para apostar por éste principio como articulador de las relaciones interterritoriales no son otras que las derivadas de su carácter dinámico, que a diferencia del principio de autonomía, implica la atribución y el ejercicio de competencias públicas, de modo general, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Esto es así en la medida en que la atribución de una responsabilidad pública

<sup>13</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J, “Régimen local y autonómico” CASTELAO RODRÍGUEZ, J; GONZÁLEZ QUINZÁ, A y VILLAR EZCURRA, M. Madrid: Universitas, 1996.

a una u otra autoridad debe estar justificada, de modo concreto y razonable, en la amplitud y la naturaleza de las tareas y en los requerimientos de eficacia y economía.<sup>14</sup>

Dicho principio implica también una redistribución de las fuentes y de los fondos financieros que sostienen el ejercicio del poder público, lo que favorece en gran medida el fortalecimiento de los gobiernos locales. Por lo demás, interesa poner de relieve que no es un simple principio político. Es, desde el momento en que se integra en una norma legal o reglamentaria, un principio jurídico perfectamente justiciable a manos de los tribunales.

De esta forma el principio de autonomía local se enriquece –dado su nivel– con la participación de los propios ciudadanos. En este marco es en el que puede afirmarse que la garantía de las libertades y derechos del hombre reside en la garantía de los derechos y libertades de las Entidades Locales. Esta es la esencia de las Corporaciones subnacionales y así debe ser defendida.

Este argumento queda apoyado por la definición, ya tradicional, del art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, según el cual:

*«1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos».*

Llegados a este punto, debemos señalar que los procesos de descentralización en América Latina han generado escasos avances en materia de fortalecimiento de las autonomías locales. Efectivamente, en la mayoría de los casos, la autonomía efectiva de los municipios para encarar el desarrollo local es aún precaria. Esto se debe fundamentalmente a dos razones: de una parte, al mantenimiento real de la preponderancia de las tendencias centralistas frente a una retórica pretendidamente descentralizadora que lo que exige es el fortalecimiento institucional del Gobierno Local; de otra, porque hasta ahora dichos procesos han sido orientados primordialmente hacia la gestión social. De hecho, lo más

---

<sup>14</sup> En este sentido se manifiestan los municipalistas iberoamericanos a través de la Declaración aprobada en el marco del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas, celebrado en Baeza (España) en el 2002, con el lema "Municipio y Globalización: Riesgos y Oportunidades".

significativo de los procesos contemporáneos ha sido la descentralización de los servicios de salud y educación<sup>15</sup>. En efecto, suplir la carencia de infraestructuras de todo tipo y establecer o extender la prestación de servicios básicos, que no locales<sup>16</sup>, que el gobierno central no presta, se han convertido en los ejes prioritarios de la gestión política local. Sin embargo, las estructuras administrativas de las que están dotados la mayoría de los municipios son insuficientes para abordar estas nuevas tareas, muchas de las cuales requieren un replanteamiento de los esquemas de descentralización establecidos que vayan más allá de la mera descentralización operativa, donde solamente se ejercen potestades administrativas, operando sobre la base de decisiones adoptadas desde el gobierno central, estableciéndose sistemas de descentralización política donde se trasladen las decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerá de bienes públicos, desde un proceso centralizado hacia procesos democráticos subnacionales. Sólo de esta forma, estaremos en posición de hablar de un auténtico gobierno del territorio.<sup>17</sup>

#### **1. 4. El Gobierno Local: ¿Agente del desarrollo?**

Si entendemos la política de desarrollo local como una estrategia de transformación social y económica, que afecta a una colectividad concreta que habita un territorio y que genera las condiciones necesarias que hacen posible el fomento. Entonces, el nuevo rol del Municipio debe pasar de ser un mero prestador de servicios públicos a ser, también y sobre todo, un instrumento de garantía de la solidaridad, la equidad y del equilibrio interterritorial.

Como advierten CASTELL y BORJA<sup>18</sup>, hoy el atractivo de un territorio no depende de bonificaciones fiscales o de la facilidad para disponer de suelo barato, el señuelo que despierta el interés de la inversión o del

---

<sup>15</sup> FINOT, I. "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local" Serie Gestión Pública (CEPAL), n° 38, 2003.

<sup>16</sup> Los servicios básicos locales, son, a nuestro parecer, aquellos cuya provisión sí sería conveniente descentralizar políticamente (es decir, las decisiones sobre qué, cuánto y con qué aportes ciudadanos proveer) hasta los ámbitos que mejor se aproximen a la respectiva configuración de la demanda, éstos serían los de infraestructura básica: principalmente de transportes y de uso de recursos hídricos, y también la de algunos servicios básicos, como agua potable, disposición de desechos líquidos y sólidos, y distribución local de energía y comunicaciones y todos aquellos servicios en red que hacen posible el funcionamiento de la ciudad y la integración de sus habitantes.

<sup>17</sup> Para profundizar en esta cuestión véase PAREJO ALFONSO. L "La autonomía local" en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n° 229, 1986.

<sup>18</sup> CASTELL, M y BORJA, J "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información", Ed. Taurus, 1997.

deseo de residir en una ciudad es el capital humano, la formación de los profesionales que allí viven, la calidad de los servicios, la educación ciudadana de sus habitantes, factores todos ellos que, en gran medida, dependen del buen hacer de los gobiernos locales.

No se debe, ni se puede, desde el gobierno local, permanecer impasibles ante el desarraigo y los peligros que aquejan a las ciudades y municipios. Seguir pensando que su misión se reduce a prestar servicios a la ciudadanía, que también, pero no sólo, es un error. El compromiso debe ir más allá e incluye todas esas variables a las que nos referimos al inicio de esta reflexión.

En palabras de BORJA, hay un peligro de retórica encubridora de la realidad en la proclamación de objetivos como competitividad, sostenibilidad, calidad de vida o gobernabilidad de una forma abstracta y por separado puesto que estos objetivos sólo adquieren sentido cuando se concretan en programas o proyectos y normas, y cuando se relacionan los unos con los otros y se supera, de una forma u otra, las inevitables contradicciones.

En definitiva, cuando se concretan en un proyecto de gobierno que va más allá de la mera gestión de los servicios públicos tradicionalmente atribuidos a nuestros municipios<sup>19</sup>.

Sin duda la reflexión anterior es cierta. La sostenibilidad, desde esta perspectiva, es un concepto mucho más amplio que la sostenibilidad simplemente ambiental. Significa también compromiso en otros campos. En términos económicos y sociales, en términos de ordenación de la ciudad y de prestación de servicios, en términos de desarrollo y de promoción económica. Significa, algo mucho más integral que tiene que ver con el ejercicio del gobierno, con la construcción de ciudadanía, con el compromiso con ésta y con la vocación de desarrollo.

Pero si en nombre de la competitividad a corto plazo se priorizan inversiones públicas allí donde ya van las privadas y se abandonan zonas enteras de la ciudad, si en nombre del desarrollo se justifican productos urbanos como los parques empresariales, las torres y complejos de oficinas, los barrios cerrados, los shopping centers. que pueden crear rupturas físicas y sociales, es decir, que contribuyen a la descohesión

<sup>19</sup> JORDI, B y MUXÍ, Z “El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas”, en revista Instituciones y Desarrollo, nº 8-9, 2001.

social, y si en nombre de la eficiencia funcional se siguen multiplicando autovías urbanas, reduciendo el espacio público, incrementando el despilfarro de suelo y de energía, y no se pone freno a la congestión y la contaminación, difícilmente se puede hablar de compromiso con un proyecto de ciudad competitiva y sostenible a medio y largo plazo, y en la que se priorice la calidad de vida de sus habitantes.<sup>20</sup>

En definitiva, el papel que a los municipios corresponde es fundamentalmente la adecuada prestación de servicios públicos, pero también la lucha por un desarrollo sostenible, la preservación ambiental, el fortalecimiento del municipio y la lucha por la dignidad y los derechos de la ciudadanía, que a las últimas, estas metas, con una adecuada gobernanza democrática y con una buena estrategia de desarrollo local, no son algo tan alejado.

Es preciso por ello, que los gobiernos locales ejerzan un liderazgo político suficiente que permita generar lo que el mercado no desarrollará por sí solo. Y este compromiso exige algo más que dejar que estas tareas se desarrollen por el simple juego de las fuerzas del mercado. La experiencia, por dolorosa que resulte, nos muestra que esto no es así.<sup>21</sup>

La dicotomía entre un sector público regulador y un sector privado ejecutor no permite, en ocasiones, aprovechar las oportunidades que ofrecen en las ciudades los cambios rápidos que actualmente se producen. Desde nuestro punto de vista, el ejercicio de la acción de gobierno debe responder a un proyecto político, a unos valores culturales y a unos objetivos de gestión y cambio social que deben explicitarse.<sup>22</sup>

Se hace necesario en definitiva, que se adopte desde el gobierno local, una actitud reivindicativa en torno a los problemas que preocupan a los ciudadanos y liderarlos. Capital social, cultura cívica, gobernanza o fortalecimiento institucional no son finalmente sino expresiones para designar una misma realidad: lo que caracteriza lo público no es la

<sup>20</sup> JORDI, B y MUXÍ, Z “Centros y espacios públicos como oportunidades”, en revista Perfiles latinoamericanos, nº 19. 1999.

<sup>21</sup> Un capítulo aparte merecería profundizar en la oportunidad, además del riesgo, que representa la privatización de los servicios públicos tan a la orden del día en las ciudades de América Latina. En general no se han aprovechado, por ahora, como oportunidades urbanas, imponiéndose condiciones de tarifas que cumplan funciones de integración social, de calificación de espacios públicos, etc.

<sup>22</sup> JORDI, B “Gobierno y democracia local en América Latina. Procesos y tendencias de la administración de la política municipal. Descentralización y democracia” Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/SUR/CEUMT, 1989.

provisión de servicios, esto puede hacerlo la empresa privada, la especificidad de lo público radica en instrumentar políticas, en coordinar estrategias particulares de los diferentes actores públicos y privados que sin la intervención de los poderes públicos jamás entrarían en contacto, haciéndose inviable así cualquier posibilidad de cooperación, y en orientar esas políticas y esa concertación en pro de un proyecto de ciudad sostenible. Sostenible también socialmente, en el sentido de establecer los cimientos básicos que permitan la perdurabilidad en el tiempo y el mantenimiento de las acciones de desarrollo social y que éstas no entren en crisis como consecuencia de las presiones sociales de cada momento.<sup>23</sup>

## **2. LA PUESTA EN VALOR DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO**

### **2. 1 La construcción de una agenda local en pos del desarrollo**

En América Latina la pobreza alcanza actualmente a más de 200 millones de personas; es por ello que podemos afirmar que, si la década del 80 fue conocida como la «década perdida», la del 90 bien pudo definirse como la década de la «exclusión social». La desigualdad en la distribución de la riqueza en América Latina, que está en la base de muchos de los fenómenos de pobreza y marginación, es cada vez mayor. De acuerdo con la información recabada por los organismos multilaterales de cooperación, el decil más rico de la población acumula el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%.

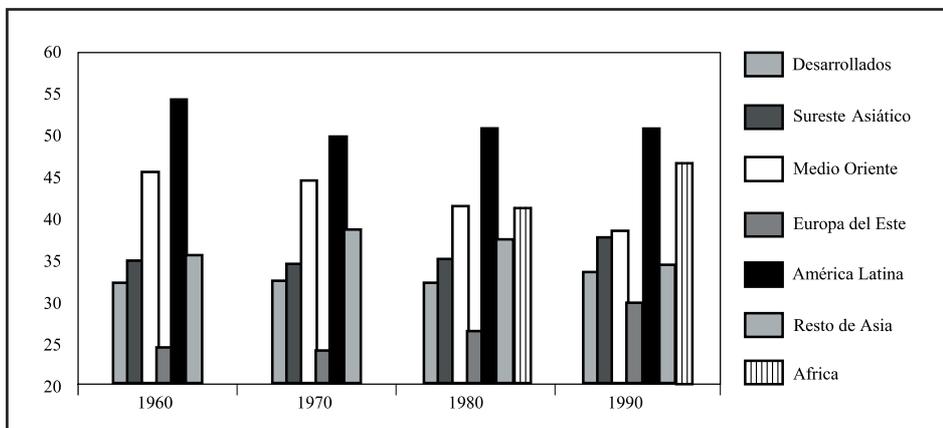
Con estos datos se corrobora algo ya sabido: que América Latina es la región que presenta más desigualdad social, no sólo en cuanto a ingresos, sino también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad, y que persisten enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades.

En los cuadros que se proporcionan a continuación se puede comprobar gráficamente el nivel de desigualdad advertido, tanto en la distribución de ingresos a nivel mundial (figura 1)<sup>24</sup> el cual afecta de forma

<sup>23</sup> Vid GABALDÓN. A.J “Desarrollo sustentable y democracia” en Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 23, 2002.

<sup>24</sup> El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual.

Fig. 1



Fuente: CEPAL: Estudios estadísticos prospectivos n° 9.

considerable a América Latina, como en el grado de cobertura de servicios básicos, donde se puede observar que de los 17 países latinoamericanos analizados, en ninguno de ellos el grado de cobertura de servicios básicos alcanza al cien por cien, y que el nivel de prestación de servicios entre hogares pobres y no pobres es muy desigual (figura 2).

Fig. 2

	HOGARES NO POBRES			HOGARES POBRES		
	SIN AGUA DE RED PUBLICA	SIN SERVICIO SANITARIO	SIN ELECTRIC.	SIN AGUA DE RED PUBLICA	SIN SERVICIO SANITARIO	SIN ELECTRIC.
URUGUAY	1.4	0.3	...	3.1	2.6	...
CHILE	3.1	2.0	1.2	5.2	7.1	2.8
C.RICA	3.6	0.5	0.5	8.0	1.2	4.2
BRASIL	...	3.8	2.2	...	16.6	8.2
ARGENTINA	...	1.1	0.3	...	5.0	0.7
MEXICO	...	3.7	1.1	...	13.2	4.6
R DOMINIC	...	3.3	...	...	5.9	...
PERU	19.1	9.1	13.1	41.3	33.4	43.4
ECUADOR	9.2	0.9	0.2	22.9	3.8	0.9
EL SALV.	15.8	3.9	5.3	33.0	12.6	23.0
VENEZUELA	6.3	5.2	1.0	12.3	13.7	2.0
COLOMBIA	4.2	5.4	4.0	8.0	11.3	7.3
PARAGUAY	14.0	0.6	3.2	15.6	1.3	14.3
GUATEMALA	...	...	13.6	...	...	33.6
BOLIVIA	12.9	16.9	20.8	28.9	46.8	48.2
NICARAGUA	9.4	6.5	13.1	25.2	18.2	36.4
HONDURAS	6.8	5.7	10.7	23.1	24.4	46.1

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2004.

Esta situación, querámoslo o no, frena el ritmo de la reducción de la pobreza, da lugar a un proceso de exclusión social y mina el proceso de desarrollo en sí.

Afirmada y comprobada gráficamente que la inequidad social en América Latina es una de las más altas en el mundo y que se ha agravado durante las dos últimas décadas, como se pone de manifiesto en la figura 1, hay que advertir que el Área Andina es la región que sobresale del continente.

La inequidad social en dicha región ha sido históricamente muy alta. Según los informes de la CEPAL sobre panorama social en América Latina en el periodo 2002-2004<sup>25</sup>, desde 1995 la pobreza en el Área Andina afecta a más de la mitad de la población y su incidencia ha aumentado en los últimos años<sup>26</sup>; en esos países la pobreza es estructural ya que las actuales condiciones sociales no posibilitan el acceso a la educación, salud, empleo productivo y vivienda adecuada para la población (El ingreso por habitante actual en la región es similar al de los años 70).

Lógicamente, si hubiera una adecuada distribución del ingreso se permitiría la eliminación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas para toda la población. De hecho, durante el auge petrolero, la pobreza disminuyó tanto en el área rural como urbana; en cambio se observa un incremento de la pobreza urbana a fines de los años 80 y debido a los efectos del fenómeno “el Niño” en 1998 se acrecenta el deterioro del país. En 1999 la situación empeora y la pobreza sube 23 puntos porcentuales, afectando al 69% de la población nacional. Actualmente los índices de pobreza, desigualdad y exclusión social en la subregión andina siguen siendo preocupantes.

Aproximadamente el 53% de la población andina vive bajo la línea de pobreza. En cuanto a la desigualdad y exclusión social, ésta se ha incrementado considerablemente en los años recientes, configurándose como otro de los problemas que afecta a grandes sectores de la población del área andina. Estos fenómenos se deben en especial a la falta de educación de calidad y el poco acceso a la cultura; lo que por ende, disminuye sus oportunidades de acceder a un empleo decente, restando así sus oportunidades de competencia en el nuevo marco mundial de la globalización.

---

<sup>25</sup> El Panorama social de América Latina es un documento preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica Para América Latina, los informes analizados en este artículo han sido dirigidos por los señores Rolando Franco y Hubert Escaith, respectivamente.

<sup>26</sup> A partir de la encuesta de Condiciones de Vida realizada por la CEPAL, en la que se toma el año 1995 como punto que muestra para una evaluación acerca de la distribución social y regional de la pobreza. La incidencia de la pobreza alcanzaba el 56% a nivel nacional, en el área rural llegaba al 76%, entre la población indígena al 73%, entre los niños al 63%.

Teniendo en cuenta esta situación, hay que sostener que el aparato público, incluido el Gobierno Local, es una estructura al servicio del ciudadano y de la colectividad y no al revés. No persigue fines propios ni puede hablarse de una mejora en la eficacia y la eficiencia en abstracto. Toda mejora en la capacidad de gestión debe ser medida en función del incremento de la calidad de vida de los ciudadanos y no en términos de rendimientos o utilidades.<sup>27</sup>

Hace ya bastantes años, hablaba el Padre Bartolomé de las Casas, refiriéndose a América Latina, que construir el Nuevo Mundo se trataba simplemente de mejorar algo tan sencillo como velar por la calidad de vida de las personas que viven en sus ciudades y cabildos.

Efectivamente, transformar las ciudades de Latinoamérica consiste precisamente en eso, en velar por el bienestar social y los derechos humanos desde todos los ámbitos que inciden en el desarrollo social y trabajar de manera coordinada con los diferentes actores que intervienen en el desarrollo de la ciudad, pero especialmente desde nuestras ciudades y desde nuestros municipios. El mejor desarrollo posible es el que se lleva a cabo desde nuestros sistemas naturales, y son los municipios los que reúnen estas características al ser la instancia territorial de participación ciudadana más adecuada para servir a los objetivos de la integración y de la equidad de nuestra sociedad.<sup>28</sup> Esto es, en definitiva, propiciar el desarrollo local.

Para ello, se hace cuestión fundamental, como ya hemos podido advertir, profundizar en la descentralización del poder regional y municipal y generar las condiciones de eficiencia necesarias para la implementación de políticas públicas satisfactorias. Pero, cuando se habla de optimizar las condiciones de eficiencia en el ámbito local, algunos se preguntan ¿cómo hacerlo sin perjudicar la equidad social? Es importante advertir, en este aspecto, que estimular la autonomía, la participación ciudadana y la eficiencia para propiciar el desarrollo local, no debe estar reñido necesariamente con la equidad. Al contrario, más bien la favorece.

En nuestro entorno el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho nos brinda los referentes ideológicos y doctrinales necesarios para atribuirle a la organización política unos rasgos particulares: com-

<sup>27</sup> Para profundizar en esta cuestión véase, YÁÑEZ, C "El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas" *Instituciones y Desarrollo*, n° 9, 2001.

<sup>28</sup> Vid BLANCO, I y GOMÁ, R "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad" en *Revista Gestión y política públicas*, XII/1, 2003.

posición democrática e independencia de los poderes, reconocimiento y garantía de los derechos individuales, políticos y sociales, intervención pública en la disminución de las desigualdades y la distribución de la riqueza.

En este sentido, no es concebible un aparato público que no asuma como misión prioritaria el mejoramiento permanente de las condiciones de vida de nuestros ciudadanos y que no haga especial hincapié en la universalización de los servicios de salud y educación.

No es posible aspirar a alcanzar condiciones de desarrollo sin una infraestructura pública moderna que propicie las condiciones de seguridad, física y jurídica, que promuevan la iniciativa y la libertad individual al mismo tiempo que procure disminuir las desigualdades sociales mediante la intervención directa en la lucha contra la pobreza y la prestación de servicios universales como la salud o la educación.<sup>29</sup>

Sin embargo, lamentablemente, a pesar de su reconocimiento constitucional e internacional, los derechos humanos y los derechos de los ciudadanos, incluso esos derechos básicos a los que nos hemos referido, distan de ser una realidad tangible para amplias capas de la población en muchas ciudades de Latinoamérica.<sup>30</sup> Ni es verdad que en América Latina todos los ciudadanos de los municipios son exactamente igual ante la ley, ni es verdad que todo el mundo tenga derecho al trabajo o la vivienda, ni es verdad que no existan diferencias por razón de sexo, raza o cultura. Y así podríamos seguir con otros derechos profusamente reconocidos y reiteradamente invocados en múltiples declaraciones y discursos internacionales.

Es por ello que hay que apostar por una formulación de una nueva "agenda local". La dinámica de crecimiento urbano acelerado, horizontal, y la emergencia de ciudades espontáneas identifica nuevos desafíos relacionados con nuestra realidad urbana.

La desigualdad, la pobreza, la inseguridad, la violencia urbana, las condiciones de las infraestructuras urbanas y de comunicaciones, el

---

<sup>29</sup> Estos servicios conforman lo que se viene denominando la "canasta social", por ello son, claramente, bienes públicos pero no locales sino nacionales ya que gran parte de su contenido debe ser igual en todo el país, sin embargo, en aquellos aspectos en lo que la demanda se diferencia las decisiones deberían ser descentralizadas. Véase el trabajo de FINOT I, "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local" Serie Gestión Pública (CEPAL), n° 38, 2003 donde se pone de relieve con algunos ejemplos la idea expuesta.

<sup>30</sup> E. ECHART y PUERTO, L.M. "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos" Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n°15, 2005.

necesario aprovechamiento de las oportunidades del territorio, la competitividad y su papel en la gestión de la urbanización, la sostenibilidad y la necesaria conformación de un “proyecto de ciudad” que incluya e integre los esfuerzos de acción pública en un marco normativo, operativo, estratégico y práctico, útil para la transformación de las ciudades, son en la actualidad el desafío pendiente.

## **2. 2. ¿Tienen los municipios algún papel en la lucha contra la exclusión social?**

¿Cuál es la explicación para esta distancia tan relevante entre las normas y la sociedad en que vivimos? ¿Cómo mutar, desde el Gobierno local, esta realidad que a todos no desespera e incorporar a la sociedad en este desafío? ¿Qué puede hacer la cooperación internacional al desarrollo en pos de este objetivo?

Si todavía habremos de reconocer que la falta de servicios, la pobreza, la discriminación, la inseguridad y la pérdida de valores culturales son diagnósticos comunes para muchos municipios de América Latina, también habremos de preguntarnos si esta situación es irreversible. BALZAC habló de que “la resignación es un suicidio cotidiano”.

En nuestra opinión, este diagnóstico no debería concluir con la constatación de la impotencia, sino que se debe trabajar desde el gobierno municipal para corregir dichos retrasos históricos y desigualdades territoriales desde la solidaridad interterritorial y el compromiso. Desde el esfuerzo y la colaboración de todas las fuerzas sociales, políticas y económicas. Desde ahora, esta debe ser la principal guía de acción.

Estos fenómenos de exclusión social, que con distintas formas pero con intensidad creciente aparecen en las ciudades y municipios latinoamericanos amenazando el estilo de vida y la dignidad de sus ciudadanos, obligan a los gobiernos locales, por imperativo moral y ético, a actuar para hacerles frente. Esto es así puesto que es en los municipios donde se sufren esas contradicciones con mayor intensidad y donde se solicita a las autoridades dar una respuesta, sean o no competentes, y tengan o no recursos para ello.

Esta situación es la que justifica la necesidad de profundizar en los procesos de descentralización para promover el desarrollo integral, la economía local<sup>31</sup> y la mejora de la calidad de prestación de los servicios públicos. Es preciso abandonar aquellas visiones simplistas y caudillescas de quienes parecen añorar el sistema de haciendas en pleno tercer

milenio y entender la descentralización del Estado como una de las claves de la democratización y modernización de éste y como un medio de integración de la sociedad.

Muchos de estos problemas enunciados, en mayor o menor medida son también problemas mundiales. Por ello no pueden abordarse únicamente en el ámbito local sino que precisan de una cooperación y un diálogo intenso entre el Estado y los gobiernos regionales para que puedan ser resueltos satisfactoriamente.

Es por esta razón quizá, que las demandas de descentralización han calado profundamente en la sociedad latinoamericana. En la actualidad, el rasgo más significativo de la organización contemporánea de la mayoría de los Estados de América Latina es la convergencia hacia soluciones descentralizadas similares. De acuerdo con ellas, los Estados unitarios tienden a regionalizarse políticamente y los Estados federales vuelven a profundizar en la misma dirección para seguir esquemas igualmente descentralizadores.

Teniendo en cuenta éstas tendencias, es preciso que los municipios, espacio público por excelencia desde los orígenes de la democracia, trabajen por la igualdad de las personas a partir de la extensión formal y material de los derechos de ciudadanía; rehagan el protagonismo de lo público; y se unan en la defensa de las autonomías para establecer una nueva relación con los gobiernos centrales, para que éstos reconozcan el papel que juegan los municipios en el desarrollo de los Estados así como en los procesos de nuevas formas de integración e inserción mundial, y que asuman el reto del fortalecimiento de las ciudades como el nuevo espacio de respuesta a los retos globales, enlazando así con las mejores tradiciones republicanas de la democracia.

No es una cuestión fácil de abordar, pero algunas experiencias recientes en otros Estados indican que es posible y algunos estudios recientes subrayan que estas cuestiones deben incorporarse a la agenda inmediata del debate político.<sup>32</sup>

En definitiva, es desde lo local donde se pueden desarrollar estrategias consensuadas entre todos los actores políticos y sociales que ga-

<sup>31</sup> En torno a estos conceptos véase ELGUE. M.C. "El significado del desarrollo y de la economía Social", en revista del CLAD Reforma y Democracia n° 28, 2004.

<sup>32</sup> FONT, T.: «Les tècniques de cooperació intermunicipal y la seva reforma», *Elements de debat territorial*, Diputació de Barcelona, núm. 16, 2002.

nen credibilidad. Es desde lo local donde debemos recuperar el verdadero sentido de la democracia. Y es desde lo local, precisamente, donde la sociedad y el gobierno revelan toda su potencia para coadyuvar con todos los actores, públicos y privados, en la implementación de estas políticas.

Y estas reflexiones son especialmente necesarias cuando en demasiadas ocasiones, en América Latina pero también en el viejo continente, las condiciones de vida en las ciudades, han hecho que este espacio nacido para la convivencia, la tolerancia y la calidad en los modos de vivir y expresarse, se hayan transformado, muy a pesar nuestro, en un espacio difícil, agreste, distante y, lamentablemente, hostil para una convivencia humana como la que todos anhelamos.

Todo esto exige una apuesta por una agenda que va más allá de un mero compromiso retórico o discursivo. Una agenda municipal para el desarrollo y para la lucha contra la exclusión social. Formular una apuesta, desde las posibilidades reales de cada localidad, pero también desde la creencia firme en que se puede y se debe cambiar este estado de cosas. Y, además, en positivo, resaltando y poniendo en valor los logros que el municipalismo ha logrado en estos años para llevar a cabo el cumplimiento de estos objetivos.

### **2. 3. El fortalecimiento del buen gobierno como tarea imprescindible para nuestros municipios y como línea estratégica de la cooperación internacional al desarrollo**

Esta transformación que anhelamos no será, sin embargo, una realidad plena sin un buen gobierno local. El buen gobierno se ha transformado en una variable angular del desarrollo de nuestros países y de nuestras comunidades locales. Y los gobiernos locales han de estar a la altura de ese desafío.

De poco sirve establecer planes y políticas sociales si antes no se ha definido porqué, para quien, a través de qué medios, y las formas de concertación de la actuación con otros actores públicos y privados y si se tienen las capacidades para definir políticas y asegurar su permanencia en el tiempo. En definitiva, de poco servirá reconocer estéticamente derechos, desarrollar programas en muchos casos financiados por la cooperación internacional, inclusive establecer políticas propias, si no se garantiza de forma efectiva, y al mismo tiempo, la realización de los derechos de la ciudadanía, la permanencia en el tiempo de los proyectos que

se implementan y la fortaleza de las instituciones para poder desarrollar de forma efectiva y permanente esos objetivos.

La importancia de las instituciones en cualquier país que da sus primeros pasos en democracia, aunque también en países con democracias consolidadas, es un hecho hoy día indiscutible. Y de ello ha de ser consciente la cooperación al desarrollo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no hay un modelo de desarrollo local que pueda ser extrapolable a cualquier territorio, ya que cualquier programa se debe concretar en un ámbito espacial y territorial determinado. Va dirigido a un colectivo específico que aunque entre sí tengan ciertas características similares, siempre existirán condiciones concretas a tener en cuenta a la hora de implementar un modelo de desarrollo local. Existe tanta heterogeneidad entre las distintas localidades que hace que sea imposible configurar un único modelo de desarrollo local.

Se pueden enviar profesionales de la medicina, de la ingeniería o de la educación, o se pueden financiar proyectos de cooperación. Ciertamente, todo ello ayudará a nuestras comunidades locales, pero no es suficiente. No se puede exportar un modelo de descentralización, ni un sistema de partidos, ni la forma del gobierno local, ni la fortaleza de las instituciones para poder hacer efectivas las políticas que ayuden al desarrollo. No hay en estas cuestiones un conocimiento universal aplicable a situaciones particulares. Y, sin embargo, estimamos que precisamente la correcta solución a estas cuestiones será una de las claves para poder implementar las políticas locales que posibiliten la consecución de los objetivos del milenio definidos por Naciones Unidas.

Por ello no podemos aceptar la forma en que la modernización institucional es abordada por la nomenclatura financiera internacional. Sin ningún título de legitimidad, legiones de funcionarios internacionales se han autoatribuido la autoridad para señalar el camino de la reforma institucional en el mundo.<sup>33</sup>

A la falta absoluta de legitimidad, se le agrega la improvisación pasmosa y el predominio fiscalista a pesar de la reconversión institucionalista con que han tratado de revisar sus manuales.

---

<sup>33</sup> Para profundizar en esta problemática se recomienda revisar el artículo de PIMENTA, C.C. "Respuesta a los liderazgos internacionales y de la sociedad de la información frente a la pobreza" en Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 20, 2001.

La modernización institucional y la reforma administrativa deben nacer de propuestas autóctonas con apoyo en la práctica y teoría del Estado Social y Democrático de Derecho y ser impulsadas por los titulares de la soberanía popular en cada uno de los países. La construcción de una sociedad justa es algo muy serio para ser dejado en manos de tecnócratas virtuales que han reprobado una y otra vez el examen de la historia.

Afortunadamente, en la actualidad, hay una verdadera preocupación por las instituciones y por la calidad de la democracia. El punto de inflexión surge cuando se hace necesario reconocer que el desarrollo no será obra exclusiva de lo público pero que no tendrá lugar sin el compromiso serio de las instituciones públicas.<sup>34</sup>

Este cambio de rumbo admite que no basta el crecimiento económico, que no es cierto que el ajuste económico consiga de forma automática desarrollo político y social. Se ha revelado falaz la creencia de que el mercado surgiría con la desregulación y la privatización de servicios. Cuando no hay reglas de juego, cuando se carece de un poder público fuerte, la decisión de privatizar provocada la aparición de especulación y la reducción de servicios. No lo olvidemos, también el mercado es una institución.

El Director General de la UNESCO, exponía, hace pocas fechas, que las «causas profundas residen en los fallos de nuestra economía y de nuestra estructura social...no hemos sabido conciliar el aumento de la productividad con el desarrollo del empleo, la producción de riquezas con la generación de bienestar. Como tampoco hemos sabido conciliar los derechos humanos con la participación ciudadana, la afirmación individual con la solidaridad comunitaria, la autonomía de las personas con la cohesión social».

Y en esta revisión de una nueva estrategia para el desarrollo, que ya se aleja del caduco y obsoleto Consenso de Washington<sup>35</sup>, los organismos internacionales y los países donantes han descubierto las instituciones,

<sup>34</sup> Sobre la actitud de la cooperación internacional en torno a la democracia véase "América Latina: el reto de mutar o revivir la democracia" de C. ANGULO y F.GONZÁLEZ. en Revista Española de Cooperación y Desarrollo, nº14, 2004.

<sup>35</sup> En el consenso de Washington, elaborado en 1989 por John Williamson, del Instituto de Economía Internacional con sede en esa capital, se substanció en un conjunto de recomendaciones de política económica para países emergentes. El énfasis de este decálogo estuvo básicamente en recomendaciones que responden a los principios de gestión privada de los medios de producción, libertad de mercados, disciplina fiscal e inserción de las economías emergentes en el comercio mundial.

han reconocido la importancia de la política y han comenzado a valorar que la cooperación al desarrollo ha de tener en cuenta la democracia.

De hecho, ingresados ya en el siglo XXI venimos a darnos cuenta que, por ejemplo, los países del área andina son incapaces de lograr el desarrollo con inclusión requerido para salir del atraso, se han confundido los fines con los instrumentos y, en consecuencia, sacrificado los objetivos del desarrollo: el crecimiento económico sostenido, la educación moderna de calidad, la seguridad social y el empleo. Por eso, a 17 años de iniciado el experimento neoliberal, la Tierra Prometida de las elevadas tasas de crecimiento, que ofreció el Consenso de Washington, brilla por su ausencia.<sup>36</sup>

Con estos nuevos horizontes, la reforma del estado ha dejado de concebirse en clave tecnocrática, como un proceso de modernización administrativa, ha sido entonces cuando lo local ha cobrado un relieve de primera magnitud. La descentralización ha dejado de ser una técnica para reordenar el sector público y hacerlo más eficiente y se ha convertido en una estrategia de participación ciudadana y de profundización de la democracia.

No descentralizamos tan sólo para ser más eficientes o intentar ahorrar costes, descentralizamos para estimular el compromiso cívico y la pedagogía política, porque creemos en el municipio como ámbito privilegiado de acercamiento entre lo particular y lo general, entre lo público y lo privado. Es en la política local donde comprobamos, a diario, que nuestro bienestar individual depende del bienestar general, vemos en los servicios públicos una oportunidad para que la gente aprecie que lo público no es que no sea de nadie, es que es de todos.

---

<sup>36</sup> En el artículo "La lucha contra la pobreza en América Latina y la Región Andina en los 90" de E. BALLÓN se analiza profusamente el impacto de tales políticas en la región, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 12, 2003.

## **PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ: BALANCE, PERSPECTIVAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS MUNICIPALIDADES RURALES DEL PERÚ**

*Herminio Neyra Zurita*

Alcalde de la municipalidad distrital de Lalaquiz, Perú

Presidente de la Asociación de Municipalidades de las Sub Cuencas de los ríos Bigote y Serran, Piura, Perú

Es grato dirigirme a ustedes a nombre de la Municipalidad Distrital de Lalaquiz –Huancabamba– Piura, como presidente de la Asociación de Municipalidades de las Sub Cuencas Bigote y Serran, como dirigente de la Red de Municipalidades Rurales del Perú, para conversar sobre el *Proceso de Descentralización en el Perú: Balance, Perspectivas desde el punto de vista de las municipalidades rurales.*

En este evento que tiene como objetivo principal hacer una reflexión y un balance sobre la cooperación andaluza para el área andina de América latina, sobre todo para expresarles como vemos estos procesos, ya que se habla mucho de Descentralización, Regionalización, Integración y también para recoger propuestas que permitan su perfeccionamiento y profundización, poniendo especial énfasis en la identificación de acciones y tareas inmediatas.

### **ANTECEDENTES**

“Según cifras del INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática):

*la pobreza en el Perú se ha reducido de 54,53 por ciento a 52 por ciento;*

*la pobreza rural de 78 a 73 por ciento y*

*la pobreza urbana de 43 a 40 por ciento.*

*Estas cifras significan que 420 mil personas han salido de la pobreza.*

*Lo dice el INEI...”*

Esta es la situación del Perú, la pobreza, la desnutrición, el desempleo, la delincuencia, procesos educativos, procesos descentralistas “fracasados”, lo digo por las razones que a continuación vamos a ver.

Nuestro país ha vivido durante la república diversas crisis en el espacio económico, político y social; y mas profundamente en los últimos 30 años, solamente quiero mencionar que en materia de descentralización, nos desenvolvemos en el Noveno Intento de Descentralización, Regionalización e integración, por supuesto que los mas afectados hemos sido las zonas rurales, donde se presenta con mayor incidencia la pobreza y pobreza extrema. Ante ello se han implementado programas sociales de Lucha contra la Pobreza, y todos ellos han fracasado, secundados por una crisis política con falta de credibilidad y confianza en el sistema y clase política del país.

### **¿PARA QUÉ QUEREMOS DESCENTRALIZACIÓN?**

En el Perú se distingue perfectamente las voluntades políticas de cambio, y estas voluntades están expresadas en la gestión de gobiernos locales ubicados en las zonas rurales, que aspiran y desean un país distinto, con democracia, con justicia y equidad, Una democracia que sirva a los más pobres, una democracia participativa de empoderamiento y desarrollo.

Los pueblos del Perú, representados por los gobiernos locales, queremos la descentralización, que signifique la gran transformación que los pueblos del Perú profundo lo necesitan :

- Para disminuir el centralismo arraigado - metropolizado y en efecto promover incidencias políticas de movilización nacional Para conseguir la verdadera descentralización que necesitamos.
- Para afirmar la democracia rural y la institucionalidad de gobierno local.
- Para promover una gestión alternativa e innovadora, dirigida con decisión y creatividad por las propias organizaciones de base.
- Para generar las cadenas productivas y de valor, dinamizando de las economías locales, promoviendo el desarrollo agropecuario, agroindustrial ecoturismo, insertados al mercado local, nacional e internacional.
- Generar e impulsar procesos asociativos, desarrollando mancomunidades como estrategias de gestión de cuenca, de riesgo, de territorialidad, de corredor económico.

- Nuestra misión es el desarrollo de gestiones locales alternativas e innovadoras, que busquen el desarrollo de las poblaciones rurales y la mejora de la calidad de vida.

## **¿POR QUÉ MUNICIPALIZAR LA DESCENTRALIZACIÓN?**

Desde que se dio inicio al nuevo proceso de descentralización las prioridades se centraron en la Regionalización, veamos dos motivos.

El primero; que la municipalización es un proceso que tiene sus raíces en las elecciones municipales de noviembre del 80 y éste hecho generó la idea que el avance en este terreno era, no solo suficiente, sí no también indispensable para poner en pie a la regionalización.

El segundo factor es el hecho que los actores sociales que se deberían expresar en la representación de los intereses de las municipalidades, el movimiento municipalista, se encuentra debilitado.

Los que estamos en este terreno –el del municipalismo– conocemos de la responsabilidad histórica que tienen muchos dirigentes hoy congresistas, al haber desempeñado funciones y responsabilidades municipalistas.

Así llegamos a un proceso donde las municipalidades, sobre todo las rurales, han tomado una fuerte iniciativa en los últimos tres años. En efecto, no solo han venido procesando discusiones respecto a que tipo de municipio promovemos (participativo, transparente y productivo) sino en el terreno de la descentralización se ha tenido la iniciativa de decir que aquí están las municipalidades reivindicando su papel en el presente proceso.

En la actualidad cuando el escenario se encuentra dominado por las discusiones como la Integración Regional, que a nuestro juicio es vital para el futuro del país, se ha realizado la Jornada Nacional de incidencia los días 19 y 20 de septiembre, en ella se discutieron temas importantes que se han perdido en el actual escenario. Uno de ellos es la relacionada con los recursos para las municipalidades, un segundo aspecto es las transferencias de los programas sociales y proyectos de inversión productiva y tercero nuestro papel en la integración regional.

Respecto al primer tema es interesante ver que la visión de las municipalidades es que en el caso del Perú nos encontramos rezagados

respecto a la distribución de recursos en relación a los demás países de América Latina; solo en la Sub Región Andina somos los que menos recursos percibimos, por ejemplo; Bolivia llega al 16 % de recursos de su presupuesto para las municipalidades y en nuestro caso solo llegamos al 6.8 % en el año fiscal 2005 con la propuesta (por discutir, en la medida que la segunda disposición transitoria le otorga facultades al MINDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo) de manejar los recursos de los programas sociales y proyectos de inversión productiva y de contrabando incluye estas transferencias a la ley de acreditación) de incrementarse al 8.5 % para el año fiscal 2006, esto no solo es un tema de redistribución del presupuesto público por niveles de Estado. En muchos países de la sub región vía desconcentración o descentralización de competencias y funciones, las municipalidades se hacen responsables de las acciones que el gobierno central ejecutaba con muchas ineficiencias, con esto queremos afirmar que la descentralización de competencia y funciones deben estar acompañadas de los respectivos recursos.

El segundo tema es lo relativo a las transferencias de los programas sociales y proyectos de inversión productiva iniciada en el 2003, estas transferencias corresponden a la primera etapa del proceso de descentralización, según la ley de bases, durante estos años a través de directivas se han ido colocando una serie de trabas expresada en los requisitos que se han incrementado, pero lo que es peor la transferencia ha sido discrecional y no ha obedecido a medición de capacidades institucionales para ejercer las competencias. Es obvio y se ha demostrado que las municipalidades, ejercen la competencia con menores costos y con mejor focalización por el hecho que la selección de las prioridades las efectúa con la población.

A dos años de iniciado el proceso de transferencias solo a cubierto a cerca de 600 municipalidades faltando 1200 que representa un retraso importante, teniendo en cuenta la acumulación de conocimientos de las municipalidades, como afirmábamos líneas arriba, además que ya estamos iniciando el proceso de transferencias de competencias y funciones sectoriales (Agricultura, comercio, transportes, etc.) que se ubican en la tercera etapa del proceso tal como lo indica la ley de bases.

El último tema es el de la Integración Regional, un tema importante al cual apostamos desde cada una de las regiones, tal como se afirmó en los informes de cada una de las regiones y se recogió las innumerables acciones de discusión y difusión a la ciudadanía que efectúan las municipalidades incorporadas a la REMURPE.

Sin embargo la reflexión giró en torno a que regiones queríamos y en ese sentido la respuesta fue obvia, lo que se desea es una región integrada y fuerte que haga contrapeso al poder del centro, pero basada en municipalidades fuertes con capacidades fortalecidas en gestión, autonomía y recursos.

La regionalización tiene en la base la municipalización, una manera de evitar la reproducción de centralismos en las regiones al construir municipios con la propuesta de REMURPE (Red de Municipalidades Rurales del Perú), que son: participativos, democráticos, transparentes, eficaces, eficientes y productivos, es posible contrarrestar esta tendencia a generar o fortalecer poderes locales /regionales que también se dan fuera de Lima.

En Perú pasado mañana se estará llevando el referéndum sobre la creación de nuevas regiones, este hecho implica una reforma estatal profunda.

*“A pesar del optimismo que generó, resulta evidente que actualmente no existe una dirección política clara sobre el rumbo que seguirá este proceso de reforma estatal, y más bien su viabilidad, tanto por las dificultades que implica la integración regional, así como los conflictos suscitados en diversos gobiernos locales sobretodo rurales...”*

El Referéndum sobre la Integración y Conformación de Regiones propicio por un lado, la expresión política de las autoridades y funcionarios regionales, locales, de los organismos desconcentrados, de las instituciones de la sociedad civil tanto de cooperación, como de las privadas; así como de las organizaciones gremiales, sociales y comunales, los espacios de participación, las redes, los militantes de los partidos políticos y los propios ciudadanos. Expresiones que desde lo local plantearon un conjunto de opiniones favorables y críticas, de preocupaciones y propuestas; basados en información, experiencias, concepciones y enfoques, como también en estados de ánimo y reacciones sobre el significado de la Integración Regional en su diseño de aplicación y su rol en la reforma del estado, veremos los resultados si lo que se dice coordina con la realidad.

En ese sentido la propuesta de **municipalizar la descentralización** es la expresión concreta de los pueblos y Gobiernos Locales de Perú, puesto que la lucha contra la pobreza es mas expresiva en este ámbito, el trabajo político , las transferencias de competencias, funciones y sobre todo el financiamiento tiene que ver con la implementación de los

programas sociales y la promoción de procesos económicos sostenibles, vale decir que en el actual contexto hay necesidad de desarrollar una agenda descentralista, para fortalecer a los municipios fundamentalmente rurales si queremos tener un proceso de descentralización viable e irreversible.

## **BREVE REVISIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN ECUADOR**

*Amelia Herraes*  
Alcaldesa de Nabón, Ecuador

### **ALGUNOS DATOS PARA UBICAR AL ECUADOR**

Ecuador está situado al noroeste de América del Sur, limita al Norte con Colombia, al Sur y Este con Perú y al Oeste con el Océano Pacífico.

Es uno de los países más pequeños de América del Sur. Tiene una extensión de 255.970 km<sup>2</sup>. y alrededor de 13.000.000 de habitantes.

La organización política-administrativa del estado ecuatoriano comprende: El régimen seccional autónomo y el régimen dependiente del ejecutivo.

Administrativa y territorialmente el Ecuador se divide en 22 provincias, 5 en la Costa, 10 en la Sierra, 6 en la Región Amazónica y una en Galápagos.

Las provincias se subdividen en cantones y estos a su vez en parroquias urbanas y rurales.

### **POR QUÉ LA DESCENTRALIZACIÓN**

El centralismo es notorio en todos los ámbitos de la vida nacional. Se podría decir que se ha construido una cultura centralista que se manifiesta en la actitud institucional y hasta individual. Esto es causa y consecuencia de estado marcadamente centralista en lo que se refiere a los campos políticos, fiscal y administrativo.

En lo político al centralismo se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo provocando un distanciamiento de los electos frente a los electores de manera que la sociedad se siente excluida de las decisiones que la afectan. El centralismo fiscal es consecuencia

de lo antes mencionado y se expresa en una distribución de recursos in equitativa y poco solidaria.

Claro que el centralismo se remonta a la Colonia y al control de los españoles sobre el territorio americano. La independencia poco modificó la situación existente, “último día despotismo y primero de lo mismo”, se escribió en las paredes de Quito, luego de la independencia.

Por ello, a lo largo de la historia republicana del Ecuador, es decir, a lo largo de 177 años, la propuesta de descentralización ha estado vigente de forma recurrente.

Sin embargo, cabe reconocer que dadas las precarias condiciones de fraccionamiento en las que hace su nacimiento la república del Ecuador, el centralismo fue necesario para la consolidación del estado, pero prolongarse por más de 170 años de historia, ha generado varios problemas graves, que en síntesis, son los siguientes:

1. Se han concentrado las inversiones del estado, principalmente en Quito y Guayaquil. Este privilegio también concentró el 80% de la producción industrial y más del 70% de los servicios financieros, mientras extensas zonas del país han permanecido estancados, carentes de servicios básicos, con menor producción y mayores niveles de pobreza, siendo el sector rural el más perjudicado.
2. Este desarrollo centralizado ha traído una gran MIGRACIÓN poblacional hacia los centros urbanos agravando los problemas urbanísticos, creando sectores de miseria que a su vez se han convertido en “caldo de cultivo” del apareamiento de políticos populistas que han manipulado a las “masas” con fines electoreros debilitando a la democracia. En los últimos años la masiva migración hacia el exterior (ESPAÑA, por ejemplo) es un indicador de la poca esperanza de una vida digna que en gran parte, es atribuible a las condiciones que genera un modelo centralizador.
3. Incremento de la burocracia, promueve el clientelismo y la corrupción especialmente porque las asignaciones de recursos están supeditadas a las decisiones de la burocracia central.
4. Deslegitima a la autoridad de las instituciones locales y las convierte en sujetos pasivos que esperan solucionar sus problemas mediante transferencias y asignaciones extraordinarias desde el centro.

En síntesis, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo al referirse al deterioro del modelo centralista en el primer informe sobre Desarrollo Humano en el Ecuador, publicado en 1999, afirma que: “ ésta es en la actualidad económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inquietudes, margina y excluye; culturalmente homogeneizadora, justo en un contexto en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente agudizadora de los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y ambientalmente produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad”.

## **LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR**

En el Ecuador, la propuesta de descentralización ha surgido por las razones expuestas y porque es un modelo que no da más y se agudiza el conflicto social.

Si bien existe un marco jurídico amplio (Ley de Modernización del Estado de 1997, la Ley de Descentralización y Organización Social en 1997, nueva constitución en 1998) que plantea transferir funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos de la función ejecutiva a los gobiernos seccionales autónomos (gobiernos locales a nivel provincial, cantonal y parroquial), se mantienen varias contradicciones y vacíos, sobretodo referentes a los gobiernos intermedios, a la jurisdicción y a la participación.

La particularidad del sistema ecuatoriano es que la Descentralización es operativa para los gobiernos Locales que deben solicitar la, pero obligatoria para el nivel central. Ese enfoque de demanda no es la regla en otros países andinos donde la descentralización esta impuesta del nivel central a todas las entidades locales (Bolivia).

Teóricamente, la ventaja de ese enfoque consiste en que solo los gobiernos locales preparados y capacitados (con recursos humanos y financieros), donde ya existen iniciativas de desarrollo local maduras, deberían solicitar una transferencia de competencia.

Sin embargo, la realidad desafortunadamente es otra. Por ejemplo, el riesgo de tal sistema es que un Alcalde podría, en teoría, pedir una transferencia de competencia para su Cantón, por Ejemplo en el ámbito de la gestión ambiental, sin que la Provincia lo solicite lo que llevaría a una fragmentación e incoherencia de la institucionalidad local.

Pasando al tema de la transferencia de recursos económicos, la “Ley especial del 15% del Presupuesto del Gobierno central para los gobiernos Seccionales”, ha permitido un importante ingreso a los gobiernos locales (sobre todo a los Municipios) en los últimos años, sumando 500 millones de dólares en el 2005. La repartición se hace básicamente según el tamaño de la población lo que implica que los Municipios urbanos son mas favorecidos: Guayaquil con \$37, 5 millones Quito, con \$ 27,7 millones, Cuenca, con \$ 7, 4 millones, Ambato, con \$ 5,9 millones, etc.

La ley estipula que estos ingresos deben ir a proyectos de inversión y no a gastos corrientes cabe anotar que el ingreso de la ley del 15 % representa un monto significativo incluso para los Municipios rurales (por Ej. el Municipio de Nabón en Azuay que tiene una población de 15.151 habitantes recibió cerca de un millón de dólares en el 2005). Siempre serán recursos escasos frente a las necesidades, pero entre otras gestiones el manejo autónomo de estos recursos permite apalancar recursos, principalmente a travez de convenios de cooperación interinstitucional.

En los últimos años los pedidos repetidos de autonomía provincial ha movilizad con mucha fuerza, especialmente las provincias de la costa ecuatoriana, en las cuales se ha realizado referendos con amplio respaldo de la población, Sin embargo aparentemente hay un gran desconocimiento sobre la realidad fiscal y su eventual distribución, situación que en buena medida han frenado el ímpetus autonómico. Este ímpetu también podría venir en parte por la falta de claridad del proceso de descentralización y del incumplimiento del marco legal. La poderosa provincia del Guayas organizo un referéndum el 2001 que fue ganado por años partidarios de la autonomía. Sin embargo los sectores económicos frenaron ese proceso que al fin y al cabo no sirven sus intereses ( perdida de ingresos de los impuestos nacionales y carga adicional de OOPP y servicios y atención a lo social ) En febrero del 2005 una marcha de protesta organizada en Guayaquil se convirtió en una marcha en pro de la autonomía ( algunos días después del pedido de autonomía en Santa Cruz Bolivia ) En esa ocasión, se pudo leer en la prensa que “ ...La renuencia de hacer funcionar, como debería ser, la descentralización y desconcentración ha sido lo que ha provocado la actual situación en la que se proclama la necesidad de conseguir autonomía...”

Sin embargo las dificultades descritas no deben ocultar los procesos y avances que se han dado en algunos sectores, especialmente en la gestión ambiental, a través de la descentralización de competencias asumidas por el Ministerio del Ambiente (MAE) hacia los gobiernos locales. En ese sentido, se han firmado mas de 60 convenios marco con

provincias y Municipios que estipulan las funciones que se van a descentralizar (especialmente en el “sector verde”, protección forestal y biodiversidad). Dos años después de la firma de los convenios, muchos de los gobiernos locales no han asumido todavía las responsabilidades, a veces por falta de recursos (el MAE no tiene un presupuesto significativo lo que dificulta la transferencia de esos mismos recursos), a veces por falta de capacidades locales (a pesar de los esfuerzos de capacitación organizados por el mismo Ministerio). En la gestión descentralizada de parques nacionales, existe un solo ejemplo en el país, el Parque Nacional del Cajas, que está administrado por el Municipio de Cuenca (a través de la EMPRESA DE AGUA POTABLE ETAPA). Sin embargo el Municipio tiene un acuerdo de delegación temporal (10 años) del ministerio, lo cual podría revertirse en caso de mal manejo o incumplimiento de los objetivos de conservación.

## **CONCLUSIÓN GENERAL**

El proceso de Descentralización en el Ecuador está todavía por definir en muchos aspectos y se necesita una mayor información al público axial como a las autoridades locales. El marco legal no basta para aclarar los procedimientos requeridos y los detalles de la gestión. En otras palabras, hay una brecha entre la teoría y la implementación práctica de dicho proceso.

Por otro lado, la descentralización sola no brinda un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ni el empoderamiento de las sociedades, pero da un marco favorable y fomenta una nueva visión que valoriza lo local, dando más poder, responsabilidad y autonomía de planificación y gestión.

En ese sentido, la descentralización puede favorecer y formar las potencialidades locales y el Desarrollo local en general.

## **INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL**

En el país, paralelo al proceso de descentralización, se viene dando varias iniciativas de desarrollo local, ya sea a nivel provincial, con el nuevo modelo de gestión en Tungurahua (NMG-T), o a nivel de Gobiernos Locales alternativos (Provincial y Cantonal), con líderes del Pachakutik movimiento político que engloba algunos de los movimientos sociales e indígenas de la sierra: CONAIE, ECUARUNARI y otros. Se estima que alrededor de 27 municipios implementan en diferentes niveles presupuestos participativos y aproximadamente 100 municipios impulsan algún

tipo de gestión participativa que se diferencia con la forma tradicional de hacer gobierno municipal.

También en este ámbito el PNUD, comenta en el informe mencionado anteriormente, destacando el rol de los gobiernos locales en la prestación de los servicios básicos que influyen directamente en la vida saludable de las personas y la generación de condiciones más adecuadas para la vida social y económica.

En el contexto de estas experiencias, deseo referirme brevemente al municipio de Nabón y su entorno regional que tiene que ver con la mancomunidad de la cuenca del río Jubones al sur del País.

Nabón está ubicado en la cabecera de esta cuenca y desde el año 2000 bajo un convenio con la cooperación suiza hemos desarrollado una experiencia de gestión participativa que se ha fundamentado principalmente en la planificación participativa cantonal y en el plan de fortalecimiento institucional del Municipio. Estas dos herramientas han sido la base de ejecución, de seguimiento de varios ejes de desarrollo como vamos a ver a continuación.

Todos estamos preocupados de que a propósito de desarrollo local y, en el Ecuador, casi casi se identifica con el territorio cantonal, se pueda caer en localismos, En este caso, la experiencia de Nabón ha influenciado para que la cooperación suiza –COSUDE– decida, bajo el criterio de continuidad geográfica intervenir con el Proyecto denominado de Descentralización y Desarrollo Local en tres Municipios hermanos que Oña, Girón y San Fernando que también son parte de la cabecera de la cuenca del Jubones.

También es conveniente comentar que he tenido la responsabilidad de ejercer la presidencia de la Mancomunidad por el lapso de..... Años, ahora colaboro como Secretaria Ejecutiva y es justamente a los 13 municipios y 4 provincias que constituyen la Mancomunidad a donde apuntamos influenciar con nuestra experiencia.

No quiero cansarles más y solo acudo a vuestra paciencia para presentarles brevemente la experiencia de Nabón en cuanto a la planificación participativa que llevamos adelante ya por cuatro años y que en el caso de los tres municipios mencionados han iniciado también ya este camino que significa participación y transparencia en el uso de los recursos.

Gracias.

## **LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ÁREA ANDINA**

*Jaime Pineda Salguero*

Responsable de proyectos de desarrollo. Asociación Madre Coraje

Enfocaré este discurso básicamente sobre un documento publicado recientemente en Perú llamado “Desarrollo Rural con Equidad” como una experiencia de Diagnóstico Participativo de Género impulsada por Madre Coraje.

De todas formas antes de presentar la investigación, me gustaría contextualizar la misma, haciendo alusión al género en tres planos: las ONGD andaluzas, en el Perú y en Madre Coraje.

### **EL GÉNERO EN LAS ONGDs**

Recientemente la organización Mujeres en Zona de Conflicto ha publicado un estudio sobre la perspectiva de género en las ONGDs andaluzas, del cuál se pueden extraer tres conclusiones:

- A nivel ideológico-político: con algunas excepciones, se da una inexistencia de voluntad política para incorporar de forma planificada y seria la perspectiva de género.
- A nivel organizativo, esta falta de voluntad institucional se traduce en reducir el género a algo que afecta a las mujeres del Sur, sin considerar las implicaciones que tiene para las estructuras de nuestras organizaciones, una cierta “tecnificación” del género en manos de mujeres especialistas.
- A nivel de la práctica, hay escasos conocimientos de los conceptos de género, se reduce a veces la participación de la mujer a las fases de diagnóstico y no de ejecución. Se tiende a parcelar la aplicación trabajando en aspectos sociales y no tanto a técnicos o productivos. No se trabaja a nivel global sino sectorial (en aquellos en los que siempre ha estado representada la mujer, como cuidadora, por ejemplo).

En conclusión creo que podemos resumir que se trata de un *discurso asumido pero no practicado con profundidad*.

## **EL GÉNERO EN EL PERÚ**

Respecto a la realidad de Perú, los datos estadísticos revelan, sin más, la situación:

Según el ultimo censo la población femenina en el Perú supone el 49.6%, dato que indicaría un aparente equilibrio estadístico, sin embargo la realidad es totalmente diferente:

- De la población femenina cerca del 45% son pobres y el 18 % extremadamente pobres.
- En las zonas empobrecidas del Perú dos de cada tres mujeres son madres, la población femenina en edad fértil aumento en los últimos 17 años en un 60% y bordea actualmente los 6,9 millones.
- Los niveles educativos de las mujeres son bajos, de cada 100 mujeres solo 19 alcanzan un nivel superior y 18 son analfabetas.
- De cada cuatro analfabetos, tres son mujeres.

**En Huancavelica**, zona de la investigación:

- la tasa de analfabetismo en la mujer es 3 veces mayor que la de los varones.
- En zonas rurales de Huancavelica el promedio de hijos por familia es de 6, lo que genera una mayor necesidad de servicios, bienes y sobretodo alimentos, haciendo más difícil la estabilidad de la familia.
- La tasa de fecundidad es la más alta del país: 230 nacimientos por cada 1,000 mujeres, cifra que se eleva a 249 para el área rural. Por su parte, la tasa de natalidad en la región es de 40.5 por mil habitantes.
- La tasa de mortalidad materna registra 302 muertes maternas por 100,000 nacidos vivos para el año 2000, muy superior al promedio

nacional para ese mismo año que se estima en 185 muertes por 100,000 nacidos vivos.

- Sobre el impacto de la violencia familiar en la mujer no hay estudios.

<b>Cuadro diferencias por sexo de la Región Huancavelica, 2002</b>		
Variables	Mujeres	Hombres
Esperanza de vida al nacer	66.1	62.3
Tasa de alfabetismo	61.7	85.1
Matriculación secundaria	52.2	69.8
Ingreso por trabajo	85.2	306.1
Indice de desarrollo de género	0.446	
IDH	0.460	

Fuente: PNUD-Perú: Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2002, Lima, Perú.

## **EL GÉNERO EN EL PLAN INTEGRAL DE MADRE CORAJE**

La Asociación Madre Coraje lleva trabajando desde el año 1995 en proyectos de Desarrollo en Latinoamérica. Desde el año 2000 trabajamos en base a un programa o plan de Cooperación al desarrollo denominado Plan Integral, concentrando todos nuestros esfuerzos en mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas de los departamentos de Huancavelica y Apurímac actuando progresivamente en 4 sectores de intervención: salud, educación, derechos humanos y economía.

Trabajamos igualmente con cuatro ejes transversales: género, medio ambiente, interculturalidad y fortalecimiento organizativo.

Como se ve el género es para nosotros un eje transversal, es decir, un referente a tener en cuenta en todo nuestro actuar. El género fue el primer eje que tratamos de desarrollar de forma planificada y seria. Entendíamos que como eje transversal debía estar presente no sólo en nuestros proyectos en el Sur, en este caso en el Perú, si no también en nuestras estructuras internas, en nuestro ideario, en nuestras políticas organizativas, etc.

Así comenzamos un proceso que entendimos debía comenzar por nuestra propia formación en lo que es el género y la perspectiva de género.

Llevamos a cabo un curso interno (voluntarios y profesionales) durante cuatro meses y en el Perú talleres con nuestro equipo y con las contrapartes. Sólo luego de formarnos e interiorizar el género, creíamos que podíamos comenzar a introducir de forma planificada la perspectiva en los proyectos.

Y en ese proceso de formación encontramos los primeros obstáculos: las contrapartes, nuestro Equipo Perú y nuestra junta directiva. El producto final fue que concluimos el proceso formativo pero el género por decreto quedó reducido a algo a trabajar en los proyectos en el Perú. El intento de institucionalizar acá en España, se quedó en eso, en intento.

Lentamente, con mucha paciencia y muchos conflictos fuimos interiorizando el género y todo lo que ello implicaba. Lo hicieron los componentes del Equipo Perú y lo van haciendo algunas contrapartes.

Hemos “conseguido” que en las contrapartes, los hombres reconozcan que puede haber “ingenieras” que caminen como ellos, que los equipos de los proyectos sean mixtos y que hasta alguna mujer pueda ser jefa de proyectos, es decir, que tenga a hombres en su equipo y éstos puedan trabajar con normalidad con ellas.

Hemos cambiado vidas, eso sí, más que de los beneficiarios, de nuestros propios trabajadores y de los de las contrapartes. El género nos ha tocado.

En esa etapa estamos, en la de haber superado la oposición que la palabra género suponía y poder planificar. Empezamos en el 2002 y estamos acabando el 2005.

## **EL GÉNERO EN LOS PROYECTOS DE MADRE CORAJE**

Pacificado el concepto de género, una de nuestras Contrapartes –CDA RURU INCA– de Huancavelica, acepta nuestra propuesta de realizar una investigación que permitiera reflexionar sobre las relaciones de género y elaborar indicadores para sus intervenciones.

No encontrábamos datos precisos ni estudios sobre el tema y encontramos como aliada a la cooperación holandesa, para que sirviera de asesora al equipo encargado de realizar el estudio.

Y esta es una particularidad de este estudio: no lo encargamos a una consultora sino que el equipo técnico de uno de los proyectos que teníamos con esa contraparte en Huancavelica era el encargado de realizar la investigación. Así ingenieros, administrativas, ingenieros forestales y antropólogas que no tenían experiencia en este tipo de trabajos, asumieron el reto de, además de ejecutar las actividades propias del proyecto, llevar a cabo la investigación.

Esta investigación se ha ejecutado a través del proyecto “*Mejora de la producción y productividad agropecuaria en la sub cuenca Pantachi Chontacancha*” llevado a cabo en tres distritos del departamento de Huancavelica situados entre los 2.800 y los 4.200 metros de altitud. Quechua hablante y con una población total de 8.075 personas en 20 comunidades.

### **Metodología de la investigación**

Para comenzar la investigación identificamos seis temas clave sobre los que obtener información para visualizar las inequidades entre hombres y mujeres:

1. Recursos Naturales
2. Organización
3. Educación
4. Innovación tecnológica
5. Servicios básicos y productivos
6. Roles de género

Y se eligieron luego las herramientas para recoger la información:

Mapa social y de servicios  
Matriz de recursos y análisis de beneficio  
Mapa de tendencias  
Reloj de rutina diaria  
Calendario estacional

Se tomaron como punto de partida las herramientas propuestas en el Análisis Socioeconómico y de género (metodología ASEG), pero selec-

cionando y adaptándola a la realidad de la zona y el equipo, trabajando desde la base.

Se eligieron a seis comunidades de la 20 existentes: 2 en la zona baja, 2 en la media y 2 en la alta.

## **LAS CONCLUSIONES EXTRAÍDAS DEL DIAGNÓSTICO SE SITÚAN EN VARIOS NIVELES**

### **A) Acceso y control de recursos y beneficios**

- A diferencia de otras zonas andinas, las mujeres de la sub cuenca Chontacancha, tienen acceso a la tierra por herencia, aunque persiste una brecha respecto a los hombres ya que a ellas se les entrega un área menor.
- Aun cuando ellas son las que pastorean, al ser los pastos tierras comunales, apenas pueden decidir sobre el manejo de los mismos pues ni forman parte de las juntas directivas ni en las asambleas tiene voz, salvo que sean viudas.
- Las mujeres tienen acceso al dinero producto de las ventas, sobre todo de las menores, pero no pueden decidir sobre el destino de grandes cantidades, cosa que sí pueden los hombres.

### **B) Participación y organización**

- Las mujeres no acceden a los cargos comunales debido a sus limitaciones educativas y falta de experiencia y a las ideas preconcebidas acerca de que no deben estar sobre el varón”.
- La participación en las asambleas se limita a la presencia física y una participación poco propositiva debido a su temor y actitud discriminadora de los hombres.

### **C) Servicios**

- Los niveles educativos de las mujeres son considerablemente menores que de los hombres, generalmente sólo logran culminar la primaria debido a los patrones culturales.

- Las instituciones públicas y privadas privilegian la capacitación de los hombres por su mayor contacto con las autoridades y debido a que las mujeres tienen poco tiempo para asistir a las capacitaciones. Esta situación agranda la brecha sobre el acceso a conocimientos entre géneros.
- Las expectativas de mujeres y hombres respecto al futuro de sus hijos e hijas son diferentes: Ellas esperan que sus hijos e hijas profesionales regresen a la comunidad y contribuyan al desarrollo de ésta, los hombres ven mayores perspectivas de desarrollo fuera de la comunidad. Son pues las mujeres quienes velan por el desarrollo y el futuro de su comunidad.

#### **D) Roles y toma de decisiones**

- Las tareas domésticas que realizan las mujeres se consideran menos importantes porque no generan ingreso, mientras que las productivas que principalmente realizan los hombres se consideran de mucha importancia y le da la posibilidad de decidir sobre sus beneficios.
- Las capacidades de las mujeres para hacerse cargo de la conducción de las labores agrícolas queda demostrado cuando sus esposos migran y ellas se desempeñan eficientemente, pero a pesar de esto no se les permite tomar decisiones, como por ejemplo la venta del ganado vacuno.
- Por sus recargadas labores productivas y reproductivas, las mujeres tienen pocos espacios de recreación.

Finalmente, con el estudio hacemos una propuesta de Estrategias e indicadores para la incorporación del enfoque de género en los proyectos de desarrollo.

**A modo de conclusión personal:** Es evidente que la incorporación de la perspectiva de género en las acciones de desarrollo supone un proceso plagado de dificultades por varias razones:

- El rechazo que aún suscita el tema tanto en algunas contrapartes y beneficiarios.
- La falta de voluntad institucional de las ONGD para tomar en serio este tema.

- El riesgo de una excesiva tecnificación del tema que hace peligrar la coherencia entre el discurso y la práctica, pues falta la interiorización. El género te ha de “tocar”, “remover por dentro”.

Pero, está claro que introducir el enfoque de género en nuestro trabajo de cooperación al desarrollo **es una de las mejores formas de simplemente hacer justicia con la mitad del mundo, las mujeres y hacer también más libres a la otra mitad, los hombres.**

# PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA REGIÓN ANDINA: CASO DE BOLIVIA

*Julieta Montaña Salvatierra*

Directora de la Oficina Jurídica para la Mujer. Cochabamba, Bolivia

## 1. CONTEXTO GEOGRÁFICO Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Bolivia, se halla situada en el centro de Sud América, limita con Brasil, Argentina, Perú; Paraguay y Chile. Bolivia nació a la vida republicana el 6 de agosto de 1825; desde 1879, es un país mediterráneo por la pérdida de su litoral en la guerra del Pacífico sostenida con Chile. Después de constantes desmenbramientos sufridos a lo largo de su historia, en la actualidad tiene una extensión territorial de 1.098.581 kilómetros cuadrados en la que habitan 8.750.000 habitantes, de los cuales el 50.6 por ciento son mujeres y el 49.4 por ciento varones.

En el territorio boliviano se identifican tres zonas geográficas: la zona Andina, que abarca el 28 por ciento del territorio nacional; Subandina, región intermedia entre el altiplano y los llanos orientales que abarca el 13 por ciento del territorio nacional y la zona de los llanos que ocupa el 59 por ciento del territorio nacional<sup>1</sup>.

Política y administrativamente Bolivia se halla dividida en 9 departamentos, los que a su vez se dividen en provincias y éstas en cantones. De acuerdo a la Constitución Política del Estado, Bolivia es una república unitaria, representativa y democrática que se asume como multiétnica y pluricultural<sup>2</sup> y se halla organizada en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto por dos Cámaras: de Diputados compuesta de 130 miembros y de Senadores formada por 27 miembros (tres por cada departamento)<sup>3</sup>. A partir de 1995, la mitad de los Diputados son elegidos por lista completa junto al Presidente, Vicepresidente y Senadores (plurinominales) y la otra mitad

---

<sup>1</sup> INE 1999.

<sup>2</sup> Art. 1 de la Constitución Política del Estado.

<sup>3</sup> Ibid. Art. 63.

por circunscripciones uninominales y voto directo. Además de los partidos políticos, a partir de la reforma constitucional del año 2004, las legitimadas para participar en elecciones son las agrupaciones ciudadanas.

## 2. ASPECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

La población total de Bolivia es 8.274.325 habitantes, La característica fundamental de la población boliviana es la diversidad; en su amplio territorio conviven tres grandes culturas originarias: quechua, aymara y tupiguaraní y más de 36 grupos étnicos. Más del 50% se autoidentifica como perteneciente a uno de los grupos étnicos, ubicando a Bolivia como el país con mayor población indígena, la que mayoritariamente se halla establecida en los centros urbanos (65 por ciento).

Más de una quinta parte de la población son adolescentes: entre los 10 y 19 años (1.900.000).

El Producto Interno Bruto es de \$US.- 930, el 79,2 % vive en condiciones de pobreza, siendo en el país andino con mayor índice de pobreza. Los servicios básicos son accesibles solo para el 66 por ciento de la población.<sup>4</sup>

## 3. GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas de género en Bolivia datan de finales de los años 80 cuando la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) encargó por primera vez a un grupo de profesionales la elaboración de una propuesta de políticas públicas con perspectiva de género, propuesta que se concretó en el Programa Nacional de la Mujer, elaborado en el contexto de la Estrategia Social Boliviana (1991) con el que se propone un cambio de enfoque, esto es transformar el enfoque asistencialista hacia una perspectiva de inversión social y eficiencia<sup>5</sup>

Durante el primer período de Gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada, (1993-1997), mediante Ley No 1493 Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, se creó el Ministerio de Desarrollo Humano y bajo su depen-

<sup>4</sup> www.cepal.org. Indicadores de género. 12 de octubre de 2005.

<sup>5</sup> Montañó, Sonia. Compiladora. Invertir en la Equidad. UDAPASO. 1991.

dencia la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales. Así mismo se crearon subsecretarías para cada una de las tres áreas temáticas, entre ellas la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG) como organismo especializado para impulsar las políticas y acciones orientadas a la equidad de género. La SAG fue el punto más alto de la jerarquía institucional alcanzado por un Mecanismo de Avance, pero desde esa ubicación jerárquica era casi imposible su acceso a los niveles reales de toma de decisiones.<sup>6</sup> En opinión de la primera titular de la SAG, Sonia Montaña Virreira los logros de la SAG, en la mayoría de los casos, han sido obtenidos a pesar del marco institucional y recurriendo a estrategias, alianzas políticas y personales que no dan cuenta de los obstáculos institucionales y jurídicos (...) Las posibilidades reales de participar en el gabinete social fueron mínimas y nulas las posibilidades de influenciar directamente en el resto de las políticas (...) en la práctica estatal. A pesar de estos obstáculos estructurales, con la SAG se logra instalar débilmente el tema de género en la agenda pública, dando inicio a la transversalización, más que todo formal y normativa del enfoque de género en las políticas públicas sociales y económicas.<sup>7</sup>

Con posteriores modificaciones a la estructura del Poder Ejecutivo se ha definido más claramente el perfil del mecanismo ahora conocido como Viceministerio de la Mujer y dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible con facultades propositivas, de vigilancia del cumplimiento de leyes, planes y programas de género; apoyo a las prefecturas y municipios, en el funcionamiento de sus áreas y unidades de gestión social y control de la aplicación de las políticas destinadas a la “erradicación de la violencia y el abandono a la familia”<sup>8</sup>.

No obstante los múltiples cambios que ha sufrido el mecanismo, la debilidad institucional y la poca importancia asignada por el Estado a las instancias encargadas de impulsar las políticas de Género en el país, se refleja en el presupuesto asignado por el Tesoro General de la Nación (TGN). Los aportes del Tesoro General de la Nación representan en el mejor de los casos el 20 por ciento del total de las asignaciones y, por lo general, cubren una pequeña parte del personal administrativo,

---

<sup>6</sup> Montaña Virreira, Sonia. Políticas de Género. En Las reformas estructurales en Bolivia. Fundación Milenio. Primera Edición 1998. La Paz - Bolivia. p. 300.

<sup>7</sup> Ministerio de Desarrollo sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia. Bolivia 5 años después de Beijing. Poder, Oportunidades y autodeterminación para las mujeres del nuevo siglo. Informe 2000. La Paz, Bolivia 2000, p. 30.

<sup>8</sup> Art.61 D.S 26772.

infraestructura y servicios básicos.<sup>9</sup> Por lo demás el funcionamiento del Viceministerio depende de la Cooperación Internacional.<sup>10</sup>

A nivel departamental, las Unidades Departamentales de Género no pudieron influir para que en los planes departamentales se incluyera el enfoque de género. Los permanentes cambios en la estructura estatal han determinado su debilitamiento hasta convertirla en una instancia intrascendente.

El último plan elaborado por el Viceministerio de la Mujer bajo el título de Plan Nacional de Políticas Públicas para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres (2004 -2005) intenta incorporar nuevas políticas para la equidad de género, ampliando el universo de sectores de mujeres como las mujeres palliris, las castañeras y otras, diseñando estrategias de intervención específicas para cada una de ellas.

#### **4. VIOLENCIA DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

En una sociedad en la que los prejuicios y estereotipos de género predominan y ubican a las mujeres en situación de inferioridad con relación a los hombres, la violencia contra las mujeres adopta diferentes formas de expresión, muchas de ellas justificadas y legitimadas por las costumbres y tradiciones culturales, y otras protegidas por el orden patriarcal establecido en instancias policiales, judiciales, administrativas y del Ministerio Público.

Durante la década de los años 80s los grupos feministas, organizaciones de mujeres y Organizaciones no gubernamentales se dieron a la tarea de hacer visible la violencia de género como un problema que afec-

<sup>9</sup> Pérez de Castaños, María Inés. Miradas a la realidad. Ley contra la Violencia Intrafamiliar. Avances y obstáculos Ed. Defensor del Pueblo. La Paz - Bolivia. 2000. p. 45.

<sup>10</sup> La viceministra de la Mujer de Bolivia en su intervención en la 49ª período de sesiones de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (Beijing / 10) reconocía que “Los principios, acciones y contenidos de la Plataforma de Acción han sido cumplidos muy parcialmente. No existió la voluntad política suficiente, ni el financiamiento requerido, ni los mecanismos institucionales adecuados para instalar la realidad que propone.

Por ello, necesitamos un renovado compromiso de las agencias internacionales y de todos los países.

Deben demostrar materialmente la voluntad de asumir su responsabilidad en la construcción de una sociedad equitativa, justa, participativa, digna. Deben aportar con soluciones creativas y transparentes para aquellas tareas pendientes que aún no pudimos implementar para fortalecer la cultura de diálogo y respeto, de no discriminación y no violencia, y de igualdad genérica en el marco del ejercicio real de los derechos humanos, de los derechos de las mujeres”.

ta a la mayoría de las mujeres bolivianas, más allá de su condición social, económica, origen étnico, credo religioso u otra. La experiencia de la Oficina Jurídica Para la Mujer, ONG dedicada a prestar servicios de asesoría jurídica y apoyo psicológico a mujeres fue la que puso en la mesa de discusión del movimiento de mujeres la gravedad del problema de la violencia doméstica y la impunidad de la que gozaban los agresores por disposición expresa de la ley y la ausencia de una normativa capaz de sancionar la violencia perpetrada por esposos, padres, hermanos, hijos, concubinos o enamorados.

Las reflexiones sobre la necesidad de introducir reformas a los Códigos Penal, de Familia y de procedimiento Penal y de elaborar una ley que sancione la violencia doméstica presentadas por la Oficina Jurídica Para la Mujer, fueron las que dieron inicio a un proceso que movilizó a organizaciones sociales, religiosas, sindicales, políticas e instituciones públicas y privadas. Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, podemos decir que la década de los 80s fue de toma de conciencia de las mujeres y de sensibilización de la sociedad sobre la violencia de género, de manera particular de la violencia doméstica, hasta lograr que el tema sea incorporado como parte de las políticas públicas.

## **5. VIOLENCIA DE GÉNERO. LEGISLACIÓN**

Una vez constituido el Viceministerio de Asuntos de Género, su prioridad fue encarar el tema de la violencia de género. En 1994 se aprobó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, el mismo que identificó como problemas básicos a ser encarados por el Estado:

1. Falta de legislación adecuada que permita la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer:
2. insuficiencia de servicios para la atención a mujeres que viven situaciones de violencia. integrales:
3. carencia de metodologías y de un sistema nacional de información que permitan conocer la magnitud de la violencia y
4. patrones culturales que normalizan la violencia en la familia, la sociedad y el Estado.

Para encarar estos problemas se establecieron una serie de prioridades, entre ellas el tratamiento jurídico, normativo e institucional de la violencia doméstica.

## **i) Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica**

En 15 de febrero de 1995 fue aprobada la Ley 1674 Contra la Violencia en la Familia o Doméstica, en el marco del cumplimiento de los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, en la que expresamente se declara Política de Estado la lucha contra la Violencia en la Familia o Doméstica<sup>11</sup> y la erradicación de la misma una estrategia nacional.

Después de un amplio debate sobre la pertinencia de tipificar como delito la violencia doméstica e incorporar como un capítulo del Código Penal, primó el criterio de que sea una Ley especial.

La Ley 1674 reconoce como bienes protegidos la integridad física, psicológica, moral y sexual de cada uno de los integrantes del núcleo familiar. Concibe la erradicación de la violencia como estrategia nacional, y se propone desarrollar acciones coordinadas a través de sus instituciones especializadas con asociaciones de la sociedad civil e instituciones privadas relacionadas con la materia.

La Ley incorpora definiciones diferenciadas de la violencia en la familia y la violencia doméstica, Así como las formas de expresión.<sup>12</sup>

Las sanciones para los agresores incluyen: multa ( 20% del salario mínimo nacional, hasta 20 veces más esa suma de acuerdo a las circunstancias), arresto ( máximo 4 días) y medidas alternativas como el trabajo comunitario y la terapia psicológico.

Las autoridades encargadas de juzgar las denuncias de violencia doméstica son los jueces instructores de familia, y allí donde no existan éstos, de los jueces instructores. La atención de conductas que configuran delitos, corresponde a los jueces en materia penal.

Tomando en cuenta la basta geografía del territorio nacional que impide el acceso a la justicia para la población indígena y campesina, la ley reconoce a las autoridades nativas de las comunidades indígenas y campesinas la facultad de juzgar de acuerdo a sus usos y costumbres los problemas que surjan de la violencia doméstica.

<sup>11</sup> Art. 1º Ley 1674 de 15 de Diciembre de 1995.

<sup>12</sup> Arts. 4 y 5.

Para preservar la integridad física y psicológica de las víctimas, los jueces o el Ministerio Público, están facultados a adoptar medidas cautelares, aún de oficio. Las medidas provisionales como la asistencia familiar y la tenencia de los hijos/as solo pueden ser adoptadas por el /la juez que conoce la causa abierta por violencia doméstica.

El procedimiento previsto para denunciar violencia doméstica es sencillo y se lo puede hacer de forma oral o escrita, con asistencia de abogado o sin ella y están legitimados para denunciar, además de la víctima, cualquier persona que conozca del hecho. Las autoridades competentes para recibir la denuncia son, además de los/as jueces, la Policía, las Brigadas de Protección a la Familia, y el Ministerio Público.

Los servicios de salud pública y privada están obligados a denunciar los hechos de violencia que sea de su conocimiento. Los certificados médicos expedidos por profesionales que trabajen en los servicios de salud pública tienen el mismo valor probatorio que el certificado expedido por el médico forense.

En los procesos por violencia doméstica pueden testificar inclusive parientes y dependientes de la familia.

La Ley deroga expresamente la norma que establecía la impunidad de las lesiones causadas por esposos, parientes consanguíneos directos o colaterales; inclusive afines, si convivían en el mismo domicilio si el impedimento no excedía de los 30 días.

En síntesis, Ley contra la violencia doméstica tiene carácter más preventivo que punitivo; parte del reconocimiento de los condicionamientos sociales, culturales y psicológicos que se hallan en la base de la violencia.

El reglamento de la Ley incorpora una visión integral a la atención de la violencia a través de políticas de prevención, detección y atención a cargo de los Ministerios de Desarrollo Sostenible, Salud, Educación, Justicia y Dirección Nacional de Informaciones.

Establece como obligación de las prefecturas y los municipios de crear los lugares de acogida temporal para mujeres maltratadas.

Para la atención y tratamiento de la violencia sexual se aprobó la Ley 2033 de Protección a Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual, disposición que agrava las penas para los delitos de violación, estupro y

modifica la tipificación de estos delitos. Las modificaciones y la puesta en vigencia de un nuevo Código de Procedimiento Penal doctrinalmente más garantista que el anterior no ha posibilitado el mayor acceso de las mujeres víctimas de violencia al la justicia. De calcula que durante la vigencia del antiguo Código de Procedimiento Penal solo llegaban a sentencia el 10 a 12 por ciento de los casos denunciados, hoy ese porcentaje ha bajado significativamente y de acuerdo a declaraciones de autoridades del Ministerio Público, no alcanza al 9 por ciento.

## ii) Violencia sexual

Mediante Ley No. 2033 de Protección a Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual, Bolivia modifica la concepción tradicional de que el delito de violación es un delito contra “las buenas costumbres” y define que el bien jurídico protegido es la libertad de la persona para ejercer su sexualidad. Así mismo, la Ley amplía el estrecho concepto de violación que se limitaba a la cópula vía vaginal para señalar que se trata del acceso carnal vía vaginal, anal o mediante introducción de objetos extraños.

Las sanciones por los delitos comprendidos en el Título XI “ Contra la Libertad Sexual” son incrementadas.

Dentro este mismo capítulo son tratados los temas de proxenetismo, corrupción y tráfico de personas ( 321,321 bis). En el caso del proxenetismo la nueva ley cambia la tipificación inicial contenida en el art.321 que señalaba que: “El que para satisfacer deseos ajenos o con ánimo de lucro promoviere, facilitare o contribuirere a la corrupción o prostitución de personas de uno y otro sexo...” “... Con la misma pena será sancionado el que por cuenta propia o de tercero mantuviere ostensible o encubiertamente una casa de prostitución o lugar destinado a encuentros con fines lascivos.

La nueva tipificación incorpora como elementos fundamentales para la configuración del delito el “ ...engaño, el abuso de una situación de necesidad o de una relación de dependencia o de poder, violencia, amenaza o por cualquier medio de intimidación o coerción para satisfacer deseos ajenos o con ánimo de lucro promoviere, facilitare o contribuirere a la corrupción o prostitución de persona de uno u otro sexo, o la obligara a permanecer en ella...”

Otras formas de violencia de género como el acoso sexual, el abuso sexual incestuoso no han sido consideradas ni atendidas debidamente.

## 6. MECANISMOS DE PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

- Judicial: Jueces de Instrucción de Familia y los Jueces de Instrucción allí donde no hubieran los primeros.<sup>13</sup> El juzgamiento de los hechos de violencia que se enmarcan en la tipificación de delito del Código Penal es de competencia de los jueces penales.<sup>14</sup>
- Policial: Las Brigadas de Protección a la Familia, unidades especializadas dependientes del Comando General y Comandos Departamentales de la Policía Nacional, tienen como facultades: practicar las diligencias orientadas a la individualización de los agresores y partícipes de un hecho de violencia doméstica; reunir o asegurar los elementos de prueba y prestar el auxilio necesario e inmediato a la víctima. En lugares donde no se han constituido aún las Brigadas de Protección a la Familia, funciones son cumplidas por las autoridades policiales existentes.<sup>15</sup>
- Ministerio Público: Es atribución de los/as fiscales de familia o Agentes fiscales recibir las denuncias de violencia doméstica y convocar al denunciado y la víctima a una audiencia de conciliación dentro de las 24 horas de recibida<sup>16</sup>.
- Municipio: La Ley de Municipalidades<sup>17</sup> dispone que todos los municipios deben organizar y reglamentar los Servicios Legales Integrales de protección a la familia, mujer y tercera edad, así como las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia<sup>18</sup>. Los magros presupuestos de los municipios pequeños y la falta de voluntad política de los grandes, han impedido que hasta la fecha se cuente con un número significativo de los servicios citados.
- Comunidades indígenas o campesinas: La Constitución Política del Estado reconoce las competencias de las autoridades indígenas y campesinas para administrar justicia, en concordancia con ésta norma, la Ley 1674 señala que en las comunidades indígenas y campesinas, denuncias de violencia doméstica o en la familia serán las autoridades comunitarias y naturales quienes las resuel-

<sup>13</sup> Art. 14.

<sup>14</sup> Art. 15.

<sup>15</sup> Arts. 25 y 26.

<sup>16</sup> Art. 28.

<sup>17</sup> Ley 2028 de 28 de octubre de 1999.

<sup>18</sup> Art. 8-V. incs. 8 y 9.

van, de conformidad con sus usos y costumbres, siempre que éstas no sean contrarias a la Constitución Política del Estado y el espíritu de la Ley<sup>19</sup>

## 7. RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

Las evaluaciones realizadas sobre cada uno de los problemas identificados al inicio de la adopción de los planes nacionales de erradicación de la violencia, la discriminación para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, participación en los espacios de decisión y otros, dan cuenta que lo avanzado es insuficiente, tanto que ubica a Bolivia entre los últimos en indicadores de género. Aunque en los últimos años se percibe el mejoramiento de los indicadores de salud y educación, la situación se halla aún muy lejos de alcanzar los mínimos aceptables.

### a) Salud

Estadísticas del INE indican que la tasa de fecundidad es de 3,8 hijos por mujer y que la esperanza de vida a nacer es de 64 años. La mortalidad materna ha disminuido considerablemente en los últimos diez años, de 390 mujeres por cada 100 mil nacidos vivos, actualmente es de 229.

El 21 por ciento de las mujeres adolescentes entre 15 y 19 años, son sexualmente activas y solo una o dos de cada cien (1,6%) utiliza un método anticonceptivo moderno.

Dieciséis de cada cien mujeres adolescentes de 15 y 19 años ya son madres o están embarazadas de su primer hijo. A partir de los 19 años la cifra se eleva a 30 de cada 100.

Las/los jóvenes no tienen suficiente información y carecen de servicios de salud sexual y reproductiva lo que les expone a embarazos precoces y/o no deseados y paternidad temprana.

El 21 % de las muertes por cáncer corresponden al cáncer de cuello uterino y de mamas. Los servicios de prevención y detección del cáncer no cuentan con la asignación de recursos.

---

<sup>19</sup> Art. 16.

Cada año mueren 670 mujeres por causas referidas al embarazo (parto, puerperio, hemorragias, aborto).

De 1.700 personas portadoras de VIH y enfermos con SIDA, el 55% tienen entre 15 y 25 años.

Los programas de salud sexual y reproductiva implementados por los gobiernos de turno no han podido ser implementados en su integridad por obstáculos de orden económico, político, institucional y culturales. Al no haber sido planteados los temas de salud sexual y reproductiva con un enfoque integral de derechos humanos y como política de Estado, sino desde el enfoque de políticas de salud, los cambios de gobierno y la inestabilidad política que caracteriza al país impiden que los avances sean más significativos. A ello se suma la acción de las iglesias católica y protestante que se oponen a los métodos modernos de planificación familiar y al uso de profilácticos para prevenir ITS. Está comprobado que un tercio de esa población son mujeres, pero la tendencia es al aumento en mujeres heterosexuales y casadas.<sup>20</sup>

Ante la lentitud de los avances logrados en materia de sexualidad y reproducción que constituyen atentados a los derechos humanos de las mujeres, en fecha 5 de mayo del año 2004 el Congreso de Bolivia aprobó por unanimidad de sus miembros la Ley Marco Sobre Derechos Sexuales y Reproductivos (Ley N°. 810), norma que recoge la totalidad de los compromisos adquiridos por el Estado en la materia, sea al ratificar las convenciones internacionales de dd.hh o al adherirse a los programas de acción, plataformas o declaraciones de las cumbres de Derechos Humanos, Población y de la Mujer.

No obstante la disposición expresada por el Poder Legislativo, el Presidente en ejercicio Carlos Mesa Q., ante las presiones de la jerarquía de la Iglesia Católica, devolvió la Ley al Congreso sin promulgarla, lo que ha dado lugar a la exacerbación de los fundamentalismos patriarcales y homofóbicos que se dieron a la tarea de distorsionar el texto de la ley en panfletería, revistas religiosas, programas de radio y televisión, inclusive en homilías. A la fecha, la norma se halla en el Congreso y los problemas como el abuso sexual a niñas y niños, la prostitución adolescente, el embarazo no deseado, el aborto en condiciones de riesgo, las ITS, el VIH/Sida continúan incrementándose, en los más de los casos por falta de información e instalación de servicios adecuados.

<sup>20</sup> "En Cochabamba aumentan las personas con VIH Sida Periódico La Razón, 17 de junio de 2005.

## **b) Educación**

Las inequidades de género subsisten y las políticas desarrolladas no han logrado aún revertir la situación, siendo múltiples los factores que inciden para ello, entre otros, los políticos, económicos y culturales. Así, cuando el analfabetismo general del país es del 14 por ciento, las mujeres analfabetas forman el 21 por ciento, mientras que los hombres solo alcanzan al 7 por ciento<sup>21</sup>. La Ley de Reforma Educativa y el Código del Niño, Niña y Adolescente son dos instrumentos jurídicos muy importantes que van induciendo a cambios en las percepciones y valoraciones respecto a los beneficios de la educación de las mujeres y su formación profesional.

## **c) Empleo**

Estadísticas recientes señalan que la inserción de las mujeres en el empleo remunerado esta limitado por las expectativas sociales diferenciadas que se tiene sobre su aporte económico a la sociedad lo que se refleja que los espacios de trabajo mercantil esta dominado por los hombres (62 por ciento y mujeres 38 por ciento), en cambio el trabajo no mercantil (trabajador familiar, aprendiz y doméstico) lo es por las mujeres (72 por ciento frente a 28 por ciento de hombres)<sup>22</sup>. En la zona urbana el salario medio por mujer es de 38,6 por ciento del hombre con 0 a 3 años de instrucción. El ingreso per cápita nacional es el 47,5 del ingreso per cápita del varón.

## **d) Participación política**

La Ley Electoral dispone que las listas de candidatos para elecciones municipales o nacionales, presentadas por los partidos políticos deben incorporar a por lo menos 30 por ciento de mujeres y las agrupaciones ciudadanas el 50 por ciento. No obstante en la práctica, la presencia de las mujeres no llega a superar el 12 por ciento en la Cámara de Diputados y 19 por ciento en los 340 gobiernos municipales de un total de 1808 concejales titulares, solo 337 son mujeres e inversamente, en suplentes de 1808, el 72 por ciento 1289 son mujeres.

<sup>21</sup> INE. Encuesta de hogares Mecovi 2001.

<sup>22</sup> INE. Enfoque de Género en la Producción Estadística. Septiembre de 2002.

En el Poder Ejecutivo la presencia de mujeres a nivel de titular de los Ministerios es esporádica, contrariamente en cargos de menor jerarquía la presencia de las mujeres es más visible.

En los niveles intermedios del Poder Judicial la presencia de mujeres es masiva, empero a medida que sube la jerarquía, disminuye el número de ellas.

#### **e) Tenencia de la tierra**

El acceso de la mujer a la tierra históricamente se basó en el estatus del seno de la familia que implica el derecho a su uso y no así a su propiedad; porque la propiedad estaba a nombre del hombre; sin embargo algunas mujeres accedieron a la tierra por herencia, matrimonio, viudez o compra, pero estadísticamente la cifra resulta irrelevante.

En el caso de las mujeres campesinas en zonas rurales de Bolivia, una de las mayores trabas que obstaculizan el aumento de su productividad agrícola y sus ingresos es la falta de seguridad en la tenencia de tierras. Muchos hombres han migrado del campo a centros urbanos del país o ala exterior y no han vuelto, sin embargo la propiedad de la tierra continúa a su nombre.

En este marco, el Ministerio de Desarrollo Sostenible a través del Viceministerio de la Mujer, el Viceministerio de Tierras y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en cumplimiento a los convenios internacionales, desde su política de acceso de las mujeres a la tenencia de tierra ha iniciado un proceso de seguimiento a los trámites de saneamiento de tierras a favor de ellas, y en coordinación con el Ministerio de Asuntos Campesinos ,el Ministerio de Asuntos Indígenas y el Ministerio de Participación Popular conformaron el Comité de Género de Apoyo al Desarrollo Rural para impulsar la tenencia de tierras a favor de las mujeres.

Según informes del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) las mujeres accedieron a la propiedad de la tierra de manera individual y en copropiedad. Se señala que entre 1999 a 2004 hubo avances en el acceso de las mujeres a la tenencia legal de la tierra de un 9% a un 40% de mujeres que ahora cuentan con títulos a su nombre. Sin duda alguna que ello representa un gran avance, pero falta mucho por hacer.

## **PERSPECTIVAS DE GÉNERO EN EL ÁREA ANDINA**

*Josefa Polonio Armada*  
Concejala de Cooperación y Solidaridad  
Excmo. Ayuntamiento de Montilla

Vamos a hablar de mujeres. De la feminización de la cooperación, de sus necesidades específicas en esta área y de la manera de solucionar los problemas. Ardua tarea. Sobre todo, porque es fácil perderse en las trampas del lenguaje, que buscando la corrección política deja de lado la función principal de comunicar realidades.

La primera idea que debemos tener en cuenta es que para encontrar la solución adecuada, el problema debe ser planteado correctamente. Y para ello, hay que tener un conocimiento profundo de la sociedad con la que vamos a tratar. Que reconozco que no es mi caso, pero tampoco estoy aquí con la idea de sentar cátedra, sino con la de abrir un debate del que pueda salir alguna idea clara.

Hablar de área andina no pasa de ser sino la acotación de una zona geográfica. En el caso que nos ocupa, ni siquiera eso. Si hablamos de Andes, el área es más amplia, y si zonificamos más, si pretendemos concretar, se nos escapa de entre los dedos. Ni siquiera las tres regiones naturales de costa, sierra y selva nos pueden servir. Como tampoco pueden servir planteamientos de carácter étnico o antropológico. Los distintos grupos humanos tienen cosmovisiones diferentes.

Y también debemos tener en cuenta las clases sociales. Pudiera parecer que, al hablar de cooperación, nos deberíamos dejar atrás la lucha de clases entendida al modo marxista, es decir, la defensa de los intereses propios por cada grupo humano, que necesariamente chocan porque son antagónicos. Pero la experiencia, y la sociología más elemental, informan de que las clases más pobres tienden a imitar a las más ricas, y hay que conocer también los roles asignados en los grupos sociales más poderosos para ver cuál es el paradigma que se propone a los más pobres.

Sin embargo, entiendo que hay una base común sobre la que empezar a trabajar. Insisto en que no soy ninguna experta, y que mis aprecia-

ciones tienen el valor de una observadora curiosa que se pregunta el por qué de casi todo, y generalmente, también se lo pregunta a quien pueda darle una respuesta.

La primera cosa que ha llamado mi atención es que, en aquellas zonas donde la población originaria sigue conservando sus instituciones ancestrales, la situación de la mujer es menos penosa que en los lugares donde estas instituciones están más desnaturalizadas o simplemente no existen.

Casi todas las zonas de dominio de población blanca, aunque sea rural, campesina e imitadora de las sociedades ancestrales –caso de la Sierra de Piura- o eminentemente costera y urbana, como Lima, se ven pobladas de mujeres que tienen una situación realmente lamentable.

La cosmovisión quechua y aymara es dual. Confiere la misma dignidad al hombre y a la mujer, aunque con funciones distintas. En la práctica, el hombre tiene dominio sobre la mujer en la vida pública, pero en la privada la situación es más equitativa y las mujeres tienen una autonomía personal bastante amplia.

Las zonas más españolizadas, en las que hay más presencia blanca, llevan consigo la tradición judeo-cristiana que convierte a la mujer en fuente de todos los males, aparejada con lo que eufemísticamente me voy a permitir llamar “mestizaje forzoso”, por aquello de que la expresión “violación sistemática” puede resultar dura para algunos castos oídos. Pero es más ajustada a la realidad. No hay más que conocer la expresión vulgar con la que se designa a las relaciones sexuales –coger- para hacernos una idea de cuáles fueron las prácticas habituales de los “conquistadores” que fueron allá.

Lo cierto es que en aquellos lugares donde llegaron y se establecieron los conquistadores, la mujer perdió su dignidad de igual al hombre con funciones distintas para convertirse en un mal necesario o una propiedad equivalente a la de otro animal doméstico, pero de mucho menos valor que una mula, por ejemplo. De esta consideración se van a derivar toda una serie de problemas.

## 1. EDUCACIÓN

El número de niñas no escolarizadas es muy superior al de niños, y el índice de analfabetismo de mujeres es muchísimo más alto que el de

hombres. No vamos a hablar de calidad de la enseñanza, porque eso es de otro debate. Las madres, sobrecargadas de trabajo doméstico y sin perspectivas de trabajo remunerado fuera de casa, no ven la necesidad de que las niñas estudien. El único destino para las mujeres sigue siendo el matrimonio, tanto en las clases más adineradas como en las más pobres. La inversión en la educación de las mujeres es fundamental para el desarrollo de un país, y para eso, hay que cambiar también los roles tradicionales. No por la fuerza, sino ofreciendo otros que resulten atractivos. Mientras las telenovelas sigan planteando como principal conflicto para las mujeres el de conseguir pareja y que además, o bien no le ponga los cuernos o bien dios les dé paciencia para llevarlos con dignidad, eso va a ser un tanto difícil. En todos los lugares donde hay luz eléctrica hay televisión y en todas ellas transmiten esas telenovelas. La música que se escucha por las radios también transmite ese rol pasivo y sufridor.

## **2. SALUD REPRODUCTIVA**

Y no se trata sólo de cuestiones como el control de natalidad, muy importante, sino de otras tan elementales como la salud e higiene ginecológicas.

Asusta el número de tabúes que siguen existiendo sobre la menstruación, por ejemplo. Y las dificultades que hay para tener asistencia durante el embarazo y el parto. La no existencia de sanidad pública, al menos en el caso del Perú, y el coste excesivo de esta asistencia, que supera con creces los posibles ingresos de una familia campesina, convierten en un lujo algo tan elemental como parir en condiciones de higiene y salubridad mínimas y con una asistencia sanitaria aunque sea elemental. La mortalidad infantil y de mujeres por esta causa es muy elevada.

El uso de anticonceptivos, el control de la natalidad, desde mi punto de vista hay que planteárselo con un exquisito respeto a la libertad personal y al papel social de la mujer. Si en un lugar donde el papel de la mujer es meramente reproductivo se lleva a cabo una campaña de esterilización como la que hizo Fujimori en los años 90, condena a las mujeres en muchos casos a la vergüenza y al desamparo, además de ser un atentado contra la libertad sexual y personal. Incluso si se hace con todas las garantías sanitarias, que no es el caso. Cuando dejan de tener hijos, simplemente el marido las abandona y toma otra fértil, que incluso puede ir a vivir a la misma casa. El uso de otros métodos más respetuosos, como el preservativo, es casi una utopía. Supone un gasto, la dificultad para conseguirlos –no hay una farmacia en cada esquina,

porque ni siquiera hay esquineras en una población mayoritariamente rural y dispersa- y además es una molestia para el hombre. Todo ello lo convierte en un problema de difícil solución. Igual cabría decir de la píldora: cara, difícil de conseguir para la población campesina y requiere un control médico que sencillamente no es posible.

Por tanto, las campañas de planificación familiar basadas en estos supuestos están condenadas al fracaso y han generado más problemas que los que eventualmente pudieran resolver.

La educación sexual brilla por su ausencia, y la ideología machista y patriarcal, junto con los fundamentalismos religiosos de distinto signo, hacen estragos.

Tal vez habría que empezar por retrasar la edad del matrimonio, y abrir perspectivas a las mujeres, a la vez que intentar controlar los embarazos adolescentes y extramatrimoniales. No es fácil, pero la evolución de las poblaciones europeas fue por esos derroteros, y los estudios demográficos deben servir para algo.

### **3. INTEGRACIÓN EN LA SOCIEDAD**

Es fundamental el trabajo con las mujeres para que salgan de su casa y tengan sus espacios y tiempos propios.

La imitación funciona como modelo de aprendizaje, y en esto tenemos un papel fundamental las mujeres que nos movemos en este mundillo. Un ejemplo: después del paso de varias ingenieras por Palo Blanco, en la Sierra de Piura, el número de niñas en la escuela aumentó. Una anécdota: hasta que me vieron conducir una camioneta, consideraban que las mujeres estábamos imposibilitadas para conducir. Incluso hubo quien se negó a venderme combustible por ser mujer, pero sí se lo vendió a uno de los hombres que me acompañaban. Y no era uno de los pueblos más atrasados, precisamente.

La creación de unos equipos de fútbol ha dado la oportunidad de que mujeres participen en la comunidad en actividades que hasta ese momento eran de dominio exclusivo de hombres. Cambiar la mentalidad es algo muy difícil, pero hay que empezar a hacerlo en algún momento. Las leyes ayudan a hacer visible la presencia de las mujeres, pero tenemos que ser conscientes de que debe ir aparejada a una capacitación. Y es muy importante que las mujeres se sientan identificadas con lo que

hacen, que lo hagan voluntaria y alegremente, no por imposición de ninguna listilla más o menos feminista que se deje caer por allí.

Desgraciadamente, a las mujeres se nos exige mucho más que a los hombres, y se nos perdona mucho menos, desde el aspecto físico a los errores. Todavía no he oído el comentario “hombres...” en el sentido de perdonarles la vida, como sí estamos hartos de escuchar “mujeres...” Por tanto, habrá que seguir demostrando que somos capaces hasta que podamos hacer las mismas tonterías sin tener que sentirnos culpables.

#### **4. LA IMAGEN DE LA MUJER**

La publicidad, que llega a todos los rincones, muestra una imagen femenina standard que no refleja para nada la diversidad étnica o social. Sin tener en cuenta los contenidos sexistas, que “harían las delicias” de cualquier persona con un mínimo de sensibilidad, se potencia la imagen de una mujer de tipo anglosajón versión barbie, que a todas nos resulta inasequible –ni ganas, dicho sea de paso- pero que a las mujeres de un color de piel distinto resulta además discriminadora. Las hace sentirse rechazadas, y además, lo que es muchísimo más grave, rechazarse ellas y sentirse extranjeras en su propia tierra, al no poder identificarse con ninguna imagen pública. Simplemente, las mujeres quechuas, aymaras, guayacundas o de cualquier otra etnia, no existen, son invisibles. Y cuando se las ve, es en programas tan infames como “La Paisana Jacinta” de la TV peruana.

Trabajar la autoestima de las mujeres es muy importante, y para ello hay que valorar la extraordinaria diversidad de tipos, colores y aspectos que se pueden observar en estas tierras. El primer paso es hacer visibles sus ropajes habituales, más allá del folklore –que es riquísimo, pero no lo es todo- y darles toda la dignidad que tienen, con toda su variedad, belleza y funcionalidad. Si se consiguiera hacerles ver que sus peinados tradicionales, sus tocados, no tienen nada que envidiar a los que se muestran en los carteles o series de la TV, ya se habría ganado mucho.

Pero hay gran cantidad de actividades que se pueden organizar para conseguirlo: enseñarles normas elementales de higiene y cuidado personal, repartirles kits de aseo y espejos, organizar talleres de peluquería y estética–que no hay que identificar con el estilismo “occidental”- de corte y confección que les facilitara no sólo una mejor confección de sus ropas tradicionales, sino una serie de técnicas que les permitieran conseguir ropas más abrigadas, por ejemplo, o más funcionales, o más asequibles, para la familia... Todo ello cumpliría funciones tales como

ayudarles a tener un poco de tiempo para ellas mismas y una mejor imagen propia, darse más importancia como personas, lo que haría que también los demás se la dieran.

## **5. VIOLENCIA DE GÉNERO**

Es una de las peores lacras, vinculada al papel de la mujer asignado por la sociedad patriarcal. Los trabajos más duros son ejecutados por mujeres, y son también el sector más vulnerable de la sociedad, junto con los niños.

El número de mujeres abandonadas por sus parejas es altísimo. El número de madres solteras, también, y el “derecho” del patrón a abusar sexualmente de la empleada es una realidad que no sólo no suele tener castigo, sino que cabría decir que está bien visto.

La prostitución es una salida para no morir de hambre, y la manera más segura de morir casi de cualquier otra cosa.

El número de violaciones es espeluznante. Un 60% de mujeres peruanas la han sufrido, y la inmensa mayoría de primeras relaciones, sobre todo en el ámbito rural, es por este motivo y antes de los 15 años.

La situación de subordinación social de las mujeres, las dificultades para encontrar trabajo, las obligan a aguantar palizas, borracheras y violaciones en el seno de la familia, y como decía antes, sin demasiadas posibilidades de solución.

Por tanto, y a modo de conclusión, cabría plantearse como cuestión prioritaria, si se quiere realmente colaborar al desarrollo de estas sociedades, la necesidad de invertir en mejorar las condiciones de vida de las mujeres, en, al menos, los aspectos reseñados.

# DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN ÁREA ANDINA

*Vladimir Paspuel*

Vicepresidente Asociación Rumiñahui hispano-ecuatoriana

## 1. ASOCIACIÓN RUMIÑAHUI HISPANO ECUATORIANA

Rumiñahui fue el último General Inca, defensor del Reino de Quito, caracterizado por ser valeroso, luchador y fiel a su pueblo; quien creyó en sus valores, costumbres y gran potencial de supervivencia.

Nuestra Asociación se fundó el 14 de abril de 1997, e inscrita el 16 de junio del mismo año, en el Ministerio del Interior. Creada con el ánimo de atender a la demanda y necesidades del colectivo ecuatoriano, vista la ausencia de algún tipo de organización que acoja a nuestro colectivo, sirva como portavoz de su situación real en España y que participe además, como una organización legal promotora de actividades para mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes.

### Líneas de acción

La Asociación tiene dos líneas de trabajo:

- Canalizar las demandas del colectivo de inmigrantes ecuatorianos, ofrecer un espacio de encuentro donde se lleven a cabo reuniones de información, reflexión y propuesta de actividades y acciones a favor del colectivo de inmigrantes ecuatorianos, así como favorecer el acercamiento de las culturas y facilitar el proceso de la integración social.
- Mantener el vínculo de los inmigrantes con el país de origen, a través del trabajo de proyectos de desarrollo y codesarrollo donde el inmigrante sea un agente activo y protagonista del desarrollo de los pueblos del Ecuador, especialmente en los sectores más empobrecidos y de mayor índice de emigración.

Rumiñahui ha desarrollado desde el año 1997 en que se fundó, varias actividades sobre todo, en los ámbitos de:

- Asesoramiento Jurídico, Formación e Información a inmigrantes
- Servicio de Acompañamiento y Mediación Social (especialmente en casos de violencia doméstica, escolarización de menores, atención médica, vivienda).
- Defensa de los derechos de los inmigrantes
- Gestión de empleo
- Cultura y recreación con la comunidad inmigrante
- Fomento de los espacios de encuentro para llevar a cabo reuniones de reflexión, análisis de la realidad de la inmigración y propuesta de actividades y acciones, así como crear espacios de intercambio cultural con el colectivo de inmigrantes y la población autóctona.

Y, aunque en todos ellos se han obtenido logros, en el ámbito en el que se han obtenido mayores éxitos han sido en el de la presión política, en el que ha llegado a constituirse como la primera fuerza en la lucha por los derechos de los inmigrantes ecuatorianos en España y Ecuador. En Ecuador se han logrado acuerdos con el gobierno para la defensa de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior y se mantienen contactos de alto nivel con los representantes políticos en España.

Los principales logros fruto de nuestra reivindicación son:

- Acuerdo con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la creación de la “Casa del Migrante”.
- Convenio con el Presidente de la Casa de la Cultura para la promoción de los valores culturales del Ecuador en España y para la creación del Centro Cultural Ecuatoriano para la Integración “Benjamín Carrión”.
- Acuerdo Bilateral entre la República del Ecuador y el Reino de España, referente a la regulación y Ordenación de Flujos Migratorios.
- La Asociación forma parte de las comisiones mixta y de selección, dentro de la aplicación del acuerdo.
- Acuerdos iniciales en el Marco de la Mesa de Diálogo sobre Migración entre el Gobierno Nacional y las Organizaciones Indígenas, Campesinas y Sociales.
- Este acuerdo surge a raíz de la firma del Acuerdo Bilateral para regular los flujos migratorios, en el que se propone al gobierno

ecuatoriano entre otras propuestas, la creación de un fondo económico para los migrantes y sus familias, así como se solicita que este planteamiento se eleve a Decreto Ejecutivo para que se haga efectivo.

- Firma del Decreto Ejecutivo para la creación del fondo económico del migrante y las familias, de cinco millones de dólares anuales
- La Asociación Rumiñahui, firma este documento como Testigo de Honor, en reconocimiento a la labor realizada a favor de los migrantes ecuatorianos.
- Acuerdo firmado entre el Ministro Leonardo Carrión, Director General de Ecuatorianos Residentes en el Extranjero, la Asociación Rumiñahui y los residentes españoles en Quito, Ecuador. Este acuerdo da fe de la solidaridad de los ciudadanos ecuatorianos con los ciudadanos españoles residentes en el Ecuador y se apoya el pedido de reciprocidad del Gobierno del Ecuador con el Reino de España.
- Regularización (2001) de inmigrantes en España.
- Ley del derecho al voto de los Ecuatorianos en el exterior.
- Canje de licencias para conducir España.
- Firma de la Adhesión del Ecuador al convenio de la Apostilla de la Haya.
- Facilidades para la obtención del Certificado de Antecedentes Penales (Record Policial), para el Proceso de Normalización

Rumiñahui trabaja con la siguiente estructura:

- Junta Directiva
- Comisiones:
  - Información y Seguimiento Jurídico
  - Información Socio-laboral y Empleo
  - Sensibilización

- Formación
- Ocio y Tiempo libre
- Comunicación
- Deportes
- Género
- Juvenil
- Proyectos

## **2. DESARROLLO LOCAL**

Concebimos el desarrollo local como un proceso de cambio social, de mediano o largo plazo, que persigue un horizonte programático más o menos concertado por el sistema de actores locales. Los aspectos sustantivos de los procesos de desarrollo local tienen que ver con: el crecimiento y desarrollo económico; la equidad social; el fortalecimiento del tejido social; la innovación y modernización de la estructura institucional; la gestión eficiente y participativa de los gobiernos locales; la construcción de sentidos de pertenencia; la conservación ambiental. Los problemas de la interculturalidad, la equidad de género y la participación ciudadana son ejes transversales que cruzan todo el programa formativo.

Otra línea del desarrollo local es la igualdad y equidad de género: acceso a los recursos; plena participación en la sociedad; eliminación de trabas a la igualdad de género. Uso de la información en la toma de decisiones: información y uso de tecnologías de la comunicación; sistemas de gestión de la información; sistemas de información geográfica, técnicas de cartografía. Buena gestión urbana: descentralización; recursos humanos y formación de dirigentes; gestión y administración públicas.

### **Desarrollo Económico Local (DEL)**

Al respecto, hay una opinión unánime de que el DEL es solo una de las dimensiones del Desarrollo Local (DL), relativizándose de esta manera la importancia que años atrás se le daba al papel de la economía en el desarrollo.

Por otro lado, diversas opiniones de los conferencistas resaltan o rescatan el papel protagónico de la economía en zonas o localidades “pobres”. Le reconocen un rol relevante a la promoción económica, como iniciador de procesos de desarrollo local.

Respecto al desarrollo económico, en varias oportunidades los participantes han remarcado la importancia de la diferencia entre estrategias de DEL o promoción económica local y la mera inversión “en lo local”.

Esta observación está dirigida hacia municipios y otros gobiernos locales, en los que las estrategias de desarrollo económico pasan fundamentalmente por captación de inversión nacional y extranjera. No se cuestiona este hecho en sí, sino el que la estrategia se base exclusivamente en la atracción de inversiones. Junto a la instalación de inversiones extra- locales, hay un reclamo de estrategias de desarrollo económico “endógeno”, donde los actores locales se transformen en verdaderos motores de la actividad económica, más que receptores de inversiones. En este sentido, se recalcó la importancia de que los actores cuenten con la información necesaria para encarar éste desafío: necesidades, exigencias y requisitos de los mercados, créditos disponibles, herramientas de gestión de empresas, etc.

Otro elemento que se considera fundamental en el DL es la creación de Regiones (Mancomunidades) para superar las limitaciones de “escala”, autonomía, y recursos económicos que sufren actualmente los municipios solos.

### **3. PROYECTOS DE DESARROLLO EJECUTADOS**

- Compra de 4 hectárea de terreno para el Centro Experimental didáctico “ Pueblo Nuevo de Yuquín”.
- Compra de 5 hectárea de terreno para el Centro Experimental Didáctico “Colmenar Viejo”.
- Construcción de un parque infantil en Pimampiro.
- Entrega de un autocar para transportar a estudiantes de 12 comunidades rurales al Centro Escolar.
- Creación de un Centro Telemático en Quito.

- Proyecto de formación artesanal en comunidades de Ibarra y Cotacachi.
- Proyecto de fomento de lectura “Quijote Intercultural” en Madrid.
- Formación de líderes.
- Proyecto “Casa del Migrante” en Ecuador.

Aprovechando la visita del Alcalde de Quito D. Paco Moncayo, la Asociación Rumiñahui propone la firma de un convenio en el que se invita a participar al MPDL (Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad), en dicho convenio acuerda por una parte el Ayuntamiento ceder el espacio físico para crear la Casa del Migrante y por otra parte el MPDL y Rumiñahui se comprometen a equipar y poner en marcha el Proyecto de la Casa del Migrante. Este convenio se firma el 24 de mayo del 2001 en Madrid.

Al respecto hemos de comentar que la mencionada “Casa del Migrante” se inauguró el 29 de noviembre del año 2002 y que entre los objetivos a cumplir dentro de este proyecto están:

- Información jurídica, laboral y social para las personas que emigran.
- Tramitación de contratación en origen, dentro del Acuerdo Bilateral entre España y Ecuador para regular los flujos migratorios.
- Apoyo Psicológico y Social a familiares de inmigrantes; especialmente atención a niños.
- Canalización de Proyectos de Codesarrollo dirigidos a los pueblos de donde proceden los mayores flujos migratorios.
- Canalización de Proyectos de Retorno.
- Canal de comunicación directa con los migrantes ecuatorianos en España.
- Creación de un café net para autofinanciar actividades que emprenda la organización.

La Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana, desde su fundación fija su mirada en el desarrollo de pequeños pueblos y municipios em-

pobrecidos que están incrementando sus tasas de migrantes. El desarrollo equitativo con una cómoda calidad de vida frenaría la constante migratoria.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, Francisco: "Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España. 1999.
- GRERAJEDA, Flora y LÓPEZ, Oscar: El desarrollo Económico Local. FUNDE. Trabajo Inédito. El Salvador. 2002.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; "Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual", Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización, División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, 4 de febrero de 2000.
- COSTAMAGNA Pablo S., Centro Latinoamericano de Economía Humana, (CLAEH) Programa de Desarrollo Local "Desarrollo local en la Globalización", p. 222.
- ECHEVERRIA, Alejandro EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL DESARROLLO LOCAL. LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL. EL ROL DEL MUNICIPIO.
- GALLICCHIO, Enrique. EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, Uruguay.

## **SOSTENIBILIDAD DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y EL DESARROLLO DE LAS ECONOMÍAS LOCALES**

*José María Gómez García*  
Director de Guaman Poma Cuzco, Perú

El Centro de Educación y Comunicación Guaman Poma de Ayala, es una asociación de la sociedad civil cuzqueña (Perú) que, siguiendo los pasos del cronista Guaman Poma, se inserta en la realidad local, hace propuestas de “buen gobierno” y acompaña los procesos de desarrollo que van surgiendo desde el medio Surandino del Perú, con su riqueza cultural, su biodiversidad y su larga historia de resistencia, que lo ha marcado con heridas muy profundas y su apuesta hoy por un diálogo con otras culturas y relaciones comerciales en equidad.

Llevamos el Centro Guaman Poma de Ayala 27 años metidos en el mundo de la Cooperación al Desarrollo, como asociación civil sin fines de lucro, en el ámbito de trabajo del Valle del Cuzco, ubicado en el Sur de los Andes peruanos. Muchas políticas, muchos planes internos y externos se han implementado para la “lucha contra la pobreza”, con muy pocos resultados positivos y muchas veces negativos. Lo que nos dicen las estadísticas a nivel mundial es que la pobreza ha crecido cuantitativamente y cualitativamente. Han ido fracasando todos los planes de los organismos internacionales y nacionales, ya que la distancia entre ricos y pobres se ha multiplicado. No hablemos de la sostenibilidad de la vida en el planeta. Pero algo habremos aprendido.

Tenemos más conciencia colectiva de que hay que hacer algo y urgente. El proceso de regionalización nos ha dado a los ciudadanos más participación en la toma de decisiones. Se viven iniciativas muy interesantes que abren caminos de cambio, los gobiernos locales quieren participar más directamente en el mundo de la Cooperación al desarrollo, de una forma directa, sin mediaciones. Quieren ponerse en contacto con otros municipios de los países del Sur, con los ciudadanos pobres. Necesitamos entender porqué estamos en este proceso de deshumanización tan acelerado. No quieren solo aportar con el simbólico 0.7 %.

La Diputación de Córdoba ha optado, dentro de su visión municipalista de la participación ciudadana en el gobierno local, por apoyar

*procesos de desarrollo social* que se vienen dando en otros municipios de los países pobres. Se abren nuevos caminos, se cambia la percepción del tercer o cuarto mundo, se ponen en contacto con personas, con ciudadanos como ellos, con problemas muy parecidos, aunque en diferente grado, a los que existen en todas partes del mundo. Sentimos más coincidencias en la problemática y las esperanzas de lo que pensábamos, nos sentimos cercanos, con ilusiones comunes y con la misma sombra sobre nuestras cabezas de ese poder todopoderoso, omnipresente y legal que hemos permitido entren todos.

No quiero parecer apocalíptico, más bien al contrario, quiero que miremos lo cotidiano, el afán que nos trae el día a día, que miremos a nuestro medio y veamos todas las potencialidades que tiene, que poco a poco las vayamos poniendo en marcha, que tengamos fe en nosotros mismos y vayamos construyendo desde abajo, que vayamos realizándonos como ciudadanos del mundo.

La Cooperación Internacional al Desarrollo ha hecho grandes planes para “ayudar a los demás”, planes desde fuera, paternalistas, colonialistas, de muy buena voluntad y verdadero sentido humanitario otros. Lo que planteamos es muy simple, no decidamos lo que necesita el pobre, dejemos al otro que lleve adelante su propio proceso de desarrollo, su relación con su medio, con sus recursos, con sus potencialidades y dejemos hacer cultura, su cultura (no le vendamos armas, le demandemos droga, nos apropiemos de sus recursos por debajo, ni los consideremos incapaces de administrar los bienes de la tierra). Entremos en un diálogo y relación con equidad.

Propuesta simple, apoyar los procesos locales de desarrollo, reconstruir a las personas deshumanizadas, crear condiciones para aprender a vivir en democracia, dialogar, intercambiar, no imponer. Difícil tarea ya que por siglos hemos permitido la dominación, nos hemos deshumanizado, generalizado mecanismos de corrupción, hemos producido pobres.

## **PERSPECTIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

En las últimas décadas se ha puesto en discusión los temas relacionados al desarrollo de los países, se viene cuestionando el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), el control de la inflación, el incremento de exportaciones, entre otros; son fiel reflejo del desarrollo de las naciones. Ante estos cuestionamientos se propone otro tipo de indicadores a partir de concepciones que evalúen el desarrollo a partir del ser humano

y con un enfoque mas integral, no sólo desde la perspectiva económica, sino también desde un enfoque social, ambiental, espiritual, cultural, organizacional y político; inclusive considerando el desarrollo como expansión de capacidades y derechos. En este contexto el “Desarrollo local” toma relevancia, entendido como un proceso de desarrollo humano, el cuál debe desarrollarse en los ámbitos locales y debe ser producto de una relación participativa y democrática.

El Desarrollo Económico Local asume la dimensión económica del Desarrollo Humano como su principal objetivo, pero, respetando y sin perder de vista las demás dimensiones de un desarrollo integral a escala humana. En nuestro país la dimensión económica del desarrollo humano a nivel local es conocida como “Desarrollo Económico local”, adquiere mayor importancia debido a que las políticas de ajuste aplicadas especialmente en la década pasada no han corregido las desigualdades locales, al contrario, las han incrementado; observándose diferencias significativas en términos de ingreso, crecimiento económico y desarrollo entre las diversas regiones y municipios del país, con altos índices de pobreza, y con brechas cada vez mas grandes entre pobres y ricos.

El proceso de Desarrollo Económico Local debe ser liderado por las municipalidades, actuando en lo local, pero pensando en lo global y trascendiendo sus funciones tradicionales. El apoyo al Desarrollo Económico Local busca contribuir a que las municipalidades puedan asumir su rol promotor del desarrollo económico local, con una activa participación de los empresarios locales y otros actores involucrados, priorizando las actividades económicas estratégicas que deben promover con mayor énfasis y contando para ello con diversos instrumentos y una metodología adecuada.

El tema adquiere mayor importancia en el actual contexto nacional del proceso de descentralización en marcha, con la presencia de gobiernos regionales y cambios importantes para los gobiernos locales, quiénes vislumbran posibilidades de recuperar sus competencias perdidas, contar con mas atribuciones y recibir mayores recursos, aspectos que deberán ser manejados adecuadamente para ser instrumentos que ayuden a convertir a los gobiernos locales en verdaderos promotores de su desarrollo.

Aproximadamente el 10% de las mas de 2000 municipalidades existentes en Perú vienen de una u otra forma implementando procesos de promoción económica local, sin embargo, consideramos que aún queda mucho camino por recorrer y esperamos contribuir a incrementar el

número de municipalidades que implementen procesos de promoción económica local y mejorar la calidad de su intervención.

La gran mayoría de las municipalidades desarrollan políticas sociales, como el programa del vaso de leche o los comedores populares, pero son muy pocas las municipalidades que impulsan el Desarrollo Económico Local, es decir promueven la generación de puestos de trabajo, incentivan la producción local y alientan la generación de valor económico al interior de sus localidades. Estas dos estrategias: las políticas sociales y la promoción de la economía local son perfectamente compatibles, sin embargo, la primera es muy limitada y poco efectiva en el largo plazo, si queremos realmente combatir la pobreza no sólo se requieren políticas de corto plazo sino también políticas que logren crear y fomentar capacidades en la población para mejorar su calidad de vida y esto se logrará dinamizando las economías locales.

Esto no significa para las municipalidades salir de un rol pasivo en lo económico para pasar a otro interventor, productor y empleador, sino mas bien incorporar una perspectiva al gobierno local como catalizador de iniciativas, promotor, articulador, facilitador de oportunidades; no solo como mero distribuidor de recursos públicos. El nivel de éxito de este proceso depende de la capacidad de organización y concertación de los diversos agentes del territorio, como son: instituciones públicas, organizaciones de base, MYPEs (Micro y pequeñas empresas), gremios, sindicatos, vecinos, asociaciones, entre otros. Será importante la capacidad de negociación que se logre con las diferentes instancias del Estado y el sector privado. Desarrollo Económico Local significa Concertación para la producción y desarrollo de capacidades.

Con la participación planificada de las municipalidades y empresarios se puede conseguir la conformación de redes empresariales, entendidas estas como alianzas estratégicas que buscan beneficios concretos para sus integrantes, ya que pensamos que el Desarrollo Económico Local pasa por conformar y consolidar redes de cooperación y competencia, entre agentes empresariales y no empresariales, con el objeto de mejorar la competitividad de las empresas. Estas redes contribuirán al fortalecimiento de los subsectores o conglomerados económicos estratégicos, ya que los empresarios que las integran son parte de estos y son quienes han manifestado su voluntad de agruparse y juntarse para buscar su desarrollo. Es decir que no todos los integrantes de un conglomerado formaran las redes, sólo aquellos que de verdad tengan intenciones de un trabajo conjunto, desarrollando para ello acciones concertadas con la Municipalidad, la población, organizaciones e instituciones relacionadas,

que les permitan generar mecanismos de retención y recirculación de excedentes en la localidad. Inicialmente la mayoría de estos empresarios son informales (economía sumergida)

El Desarrollo Económico Local pasa necesariamente por el tema de la capitalización local, es decir, el lograr que los excedentes generados sean redistribuidos al interior de la misma localidad, generando por lo tanto una mayor dinámica de las economías locales de manera sostenible en el tiempo. Pensamos que esta es una alternativa para el estancamiento económico y productivo de localidades menos favorecidas por las políticas nacionales.

A continuación presentamos el enfoque de “Desarrollo Económico Local” asumido por nuestra institución, en el cuál se sustenta nuestra intervención.

### ***Enfoque de Desarrollo Económico Local***

*Es un proceso de transformación y mejoramiento de las economías locales a partir del fortalecimiento de la competitividad de los subsectores o conglomerados económicos potenciales del territorio, la consolidación de redes socioeconómicas de cooperación y competencia y la implementación de mecanismos de retención de excedentes en la economía local.*

*Este proceso es liderado por la municipalidad y los conductores o propietarios de las unidades económicas, de manera concertada con otros actores locales del territorio para poder generar economías externas<sup>1</sup> favorables y aprovechar las ya existentes, de tal manera que permitan configurar un entorno favorable para el desarrollo económico local.*

*El Desarrollo Económico Local contribuye a la competitividad territorial, entendida esta como la capacidad que tiene un territorio para lograr un desarrollo sostenido en un contexto de competencia globalizada.*

---

<sup>1</sup> Son situaciones que se producen fuera del alcance de las empresas que favorecen o perjudican la competitividad de las mismas. Para este caso nos referimos a la actuación de la municipalidad y otros agentes no empresariales en el acercamiento y dotación de servicios de desarrollo empresarial, como capacitación, asistencia técnica, promoción, acceso a mercados, tecnología, infraestructura de soporte, etc.

## **ESTRUCTURA DE LA LÍNEA DE DESARROLLO DE ECONOMÍAS LOCALES (DEL)**

El rol de la ONG es de facilitador al interior del proceso implementa sus acciones fundamentalmente en el marco de los siguientes 5 ejes de actuación:

### **1. La gestión municipal del Desarrollo Económico Local**

En este eje se pretende transferir mecanismos e instrumentos a las municipalidades para una adecuada gestión del desarrollo económico local. Las acciones mas importantes que se realizan son:

- Capacitación y asesoría para el diseño e incorporación de diversos instrumentos de gestión interna municipal (Estructura orgánica, Reglamento de Organización y Funciones, entre otros) que incorporen la función municipal de promoción económica.
- Capacitación y asesoría para el diseño de instrumentos programáticos de las instancias municipales de desarrollo económico, que impliquen la definición de los medios y recursos necesarios, tanto municipales como de otras instituciones públicas y privadas en la búsqueda de los objetivos propios del desarrollo económico.
- Desarrollo y transferencia de instrumentos de gestión para el desarrollo económico como son: Metodologías para la elaboración e implementación de Planes de Desarrollo Económico, Diagnósticos, Marcas Colectivas, Organización de ferias, entre otros.
- Acompañamiento a la implementación de las actividades previstas en los planes operativos anuales de las instancias municipales de desarrollo económico, que permitan dotar de la debida certidumbre en la implementación de sus actividades, además de mejorar la percepción de las autoridades, funcionarios municipales y población local sobre los impactos de estas políticas en el territorio y en el desarrollo humano
- Asesoría para la articulación de los instrumentos de planificación territorial y los de planificación sectorial a las propuestas de proyectos y actividades que hayan sido priorizadas en pro del desarrollo de la economía de la localidad.

## **2. Asociatividad empresarial**

Con este eje se pretende apoyar a los empresarios locales en la implementación de mecanismos de asociatividad empresarial o proyectos asociativos. Por el momento se vienen utilizando dos modalidades: los consorcios y las redes empresariales. Se implementan las siguientes acciones:

- Conformación y fortalecimiento de redes económicas como estrategia para el desarrollo de los conglomerados económicos estratégicos o más dinámicos. Actualmente se trabaja fundamentalmente con redes de los sectores de: gastronomía, carpintería, engorde de ganado vacuno y mercados de abastos.
- Se apoya iniciativas empresariales y de desarrollo económico identificadas por las redes económicas y priorizadas en sus planes operativos.
- Se promueve la incorporación de otros agentes no empresariales en las redes, como son: las municipalidades, sectores del Gobierno Regional y Nacional; así como instituciones privadas que pueden brindar algún servicio a los empresarios.
- Para el fortalecimiento de las redes se diseñan y transfieren distintos instrumentos de gestión para estos espacios, buscando desarrollar alianzas con el mayor número de agentes, principalmente del sector estatal.
- Promoción para la conformación de Consorcios Empresariales, por el momento, en el sector de Carpintería en madera

## **3. Difusión e incidencia política del enfoque de Promoción del Desarrollo Económico Local**

Se busca incidir en distintas instancias sectoriales relacionadas con el tema, tanto a escala nacional, regional y local, a partir de las siguientes acciones:

- Socializar con instituciones públicas, privadas y otros actores, el enfoque de Promoción Económica y las distintas experiencias de desarrollo económico local acompañadas, con el fin de colocar el tema en la agenda pública.

- Sistematizar y publicar las experiencias en medios escritos, radiales y televisivos que nos permitan difundir esta propuesta, visibilizando las acciones del proyecto.

#### **4. Formación en Desarrollo Económico Local y Empresarial**

Este eje busca desarrollar un nivel de especialización tanto a nivel de la Gestión del Desarrollo Económico Local, como al nivel de la Gestión Empresarial. Por el momento sus acciones se enmarcan en:

- Puesta en marcha para el año 2005, de un Programa de Formación en “Gestión del Desarrollo Económico Local”, dirigido a autoridades y funcionarios de municipalidades, lo que incluye a promotores de Desarrollo Económico Local que actualmente se desempeñan en las municipalidades; también participaran responsables y funcionarios de otras instituciones públicas involucradas en el Desarrollo Económico, del mismo modo se pretende la participación de profesionales independientes y funcionarios de instituciones privadas (ONGs, Universidades, institutos superiores, centros de servicios, entre otros) que brindan servicios de desarrollo empresarial.

La experiencia desarrollada por la Escuela de Gobernabilidad en la implementación de 3 ediciones de una “Especialización en Gestión y Gerencia Pública Local” dirigida a autoridades y funcionarios de los Gobiernos Locales, nos ha permitido identificar esta necesidad de formación, ya que en esta experiencia sólo hemos abordado el Desarrollo Económico Local a partir de 2 módulos, los que son el punto de partida para diseñar este nuevo Programa de Formación.

El Programa de Formación tendrá como elementos importantes, adicionalmente a los cursos de formación, la replicabilidad de los conocimientos impartidos por parte de los participantes, así como la implementación de iniciativas de Promoción Económica en sus respectivas instituciones. Esto supone dar énfasis al seguimiento y monitoreo del programa.

- Formación de Empresarios en Carpintería de madera, utilizando para ello la metodología del “Vivero de Empresas”, a partir de una formación continua busca desarrollar las capacidades empresariales de jóvenes pobres del Valle del Cuzco en el sector de la carpintería. Para la implementación de esta propuesta se ha consolidado

un Instituto Superior Tecnológico, que cuenta con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación.

## **5. Servicios de Desarrollo Empresarial**

Este eje de trabajo está orientado a la prestación de servicios a los pequeños y microempresarios del Valle de Cuzco. Por el momento sólo se prestan servicios a los empresarios del sector de carpintería en madera a través del Proyecto “Vivero de Empresas CCAPAC”: servicio de bolsa de trabajo, fondo de garantía, fondo de promoción empresarial, aserraderos, maquicentros, afiladeros y servicios de comercialización, permitiendo a los que acceden a estos servicios, desarrollar capacidades empresariales, capitalizar recursos y activar la demanda local.

## **PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL. SANTA CATALINA DE MOSSA - MORROPON - PIURA. PERÚ**

*Prof. Esguard José Rodríguez Ramírez  
Alcalde Constitucional de Santa Catalina de Mossa*

Asumir una función como Autoridad Municipal en Perú es una tarea difícil por cuanto el marco legal en el que se desenvuelve no es el mas favorable presupuestalmente y administrativamente, porque las Municipalidades del Perú solo reciben el 4% del Presupuesto General de la Republica para afrontar sus múltiples problemas especialmente en nuestras zonas rurales. En el campo Administrativo la Burocracia sigue siendo un grave problema que hace generar perdida de tiempo y dinero por el entrapamiento que sufre la gestión en las diversas dependencias Estado. Sin embargo hay algunos avances logrados a la fecha. Hoy en Perú contamos con una nueva Ley Orgánica de Municipalidades 27972, la misma que necesita algunas modificaciones a favor de los Municipios que mas necesitamos, pero aquí hay que reconocer que si hay algunos Títulos y Artículos importantes en la presente Ley, como es el Titulo XI, que hace referencia a la Promoción del Desarrollo Económico Municipal en zonas rurales con un enfoque sostenible de los Recursos Naturales y con una asignación presupuestal y compensatoria del FONCOMUN (Fondo de Compensación Municipal), CANON, y otros, por condición rural, aunque este ultimo aun falta concretarse en la realidad; así mismo este título tiene relevancia en los temas de Participación Ciudadana. Otro aspecto importante de esta Ley es lo concerniente al Rol Promotor de las Municipalidades en el Desarrollo Económico Local. Sin embargo es necesario reconocer que esto a podido ser posible gracias a experiencias de modelos de gestión participativa como es el caso de Villa el Salvador (Lima), Limatambo, Anta (Cusco) y Santo Domingo (Piura), entre otros. Experiencias que han podido ser recogidas y plasmadas en iniciativas legislativas hoy aprobadas en Leyes.

Creo que el tema va mas aya, nuestras economías locales no son una isla por el impacto del desarrollo económico Regional, nacional e internacional que se realiza a través de la Globalización y la democratización de la sociedad civil. Esto en Perú a significado reajustes en políticas socioeconómicas y cambios en los modelos de desarrollo y gestión del estado. El proceso de Descentralización y el fortalecimiento de la Demo-

cracia participativa forman parte de estos cambios que contribuyen a reducir los impactos que trae consigo el liberalismo económico. Hablando de Descentralización pasado mañana 31 de Octubre nuestro pueblo Peruano asiste a un Referéndum Nacional para cristalizar la Descentralización en nuestro País, sin embargo confió en que nuestros conciudadanos voten a favor de esta propuesta.

El Desarrollo Económico Local es una prioridad de nuestro Gobierno Local enfatizado desde nuestro Plan Estratégico de Desarrollo Distrital, y ratificado a través del Presupuesto Participativo, donde la Sociedad Civil, Líderes y Autoridades proponemos los proyectos de Desarrollo a ejecutar en 01 año fiscal. Santa Catalina de Mossa tiene la gran suerte de contar con fuentes de financiamiento a través de la Cooperación Internacional para apalancar los recursos destinados para el Desarrollo Económico Local.

En el presente año estamos ejecutando el Proyecto “ Generando Riquezas a partir de las Pequeñas Agriculturas”, en convenio con la Ong SOLCODE y el financiamiento de la Fundación Social Universal (FSU), con el apoyo en esta gestión del Excelentísimo Ayuntamiento de Montilla, España. Gracias a este importante proyecto la Población de Culebreros y anexos lograran dar valor agregado a la producción, mejorando de esta manera el nivel de ingresos y el incremento de capacidades técnicas y de comercialización, para aprovechar eficientemente los recursos de nuestra zona, como es el caso específico de la panela granulada o azúcar ecológica.

Otra experiencia importante en nuestro Gobierno Local es en el Programa Vaso de Leche, donde estamos generando economía interna local al comprar leche fresca a los ganaderos de la zona para abastecer a los beneficiarios de este programa. En el campo ganadero el PRODEGA (Proyecto de Desarrollo Ganadero), viene desarrollándose con singular éxito, contribuyendo al mejoramiento de la pastura y mejoramiento genético del ganado lechero, lo que permitirá un mayor abastecimiento de leche fresca y de calidad para el Programa Vaso de Leche, esto gracias a la Cooperación Francesa en convenio interinstitucional con la Universidad Nacional de Piura, Gobierno Regional, Dirección Regional de Agricultura y nuestro Gobierno Local, proyecto que beneficiará a 04 zonas de nuestro Distrito: Paltashaco, Culebreros, Pueblo Nuevo de Maray y Pambarumbe.

Nuestra visión e Desarrollo es lograr ser un Distrito Agro-exportador de la Microregión Andino Central de Piura, el cual se hará realidad con

los contactos o apoyos establecidos con Ongs e instituciones de nuestra hermana Republica de España.

Finalmente debo agradecer la invitación especial hecha por el Exce-lentísimo Ayuntamiento de Montilla Presidida por el Sr. Alcalde Antonio Carpio Quintero a través de la oficina de Cooperación para el Desarrollo Internacional, lo que hizo posible participar en las Jornadas sobre Co-operación Andaluza en el Área Andina, así como también el agradeci-miento a la Diputación de Córdoba y al FANSI.

## **SEGURIDAD ALIMENTARIA VERSUS SOBERANÍA**

*Francisco Pineda Zamorano*

Director de la Asociación por la Paz y Desarrollo

Al hablar de Seguridad Alimentaria, se está utilizando un término más relacionado o abocado a confundirse con la salud en o de los propios alimentos, acotado a la calidad de la alimentación cada vez con más insistencia. Recuperando el sentido general anterior que se le pretendía dar al término, es propio hablar en la actualidad de Soberanía Alimentaria, es decir el Derecho de un Pueblo a contar con la garantía alimenticia básica, manejo de los procesos productivos y control de los propios medios de producción que garantice dicho derecho.

En el caso de Bolivia que hoy me toca exponer, encontramos una realidad de un pueblo de unos 9 millones de habitantes, de los cuales 2 millones están en el exterior (la gran mayoría indígena), y con una superficie de más de un millón de kilómetros cuadrados, extensión que duplica a España.

Sin embargo, en Bolivia se refleja el hecho de que cientos de miles de personas no tienen garantizado su sustento diario, y los que lo tienen es en base a una repetición permanente en los alimentos que consumen, básicamente papa, haba, maíz, arroz, escaseando el consumo de carnes y pescados, así como de lácteos.

El principal aspecto relacionado con la soberanía alimentaria viene dado por la propiedad de la tierra. Hasta la reforma agraria del 52, los indígenas no contaban realmente con un trozo de tierra en propiedad que pudieran trabajar como suyo. Las tierras muy poco productivas del altiplano boliviano, tampoco dejan mucho más que producir, aunque se han incorporado los cultivos de zanahorias, cebolla, pimientos, tomates, etc... El principal problema continúa, pues la producción no da suficiente como para mejorar las condiciones de vida de las pobres familias indígenas, que siguen viéndose obligadas a convertirse en mano de obra barata sea migrando a las ciudades de El Alto, La Paz, Cochabamba o Santa Cruz, a nivel interno, o emigrando a otros países, especialmente Argentina, Estados Unidos o España, en busca de una

mejora en sus ingresos que difícilmente se produce con estos desplazamientos.

En las ciudades bolivianas citadas hemos visto como en los últimos años se ha producido un elevado número de asentamientos humanos, primero ilegales y después legalizados por el paso del tiempo, pero sin ningún tipo de servicio, que hacina a las familias pobres, convirtiéndose en los más pobres de su nuevo destino y sufriendo la discriminación social por ello.

Ciudades que no tienen más capacidad de absorción ciudadana y que tiene copada su oferta de mano de obra, han visto crecer también fenómenos relacionados con la violencia, delincuencia organizada o no, alcoholismo, niños de la calle, drogadicción, etc.

Se hace necesario pues un replanteamiento generalizado sobre el uso y el poder de la tierra, una nueva reforma agraria, que garantice que las tierras acumuladas por los grandes latifundistas del oriente improductivas, sean puestas en manos de campesinos dispuestos a sacarles mayor rendimiento; al mismo tiempo, garantizar los apoyos necesarios a los pequeños agricultores para mejorar sus cultivos y rendimientos, actualizar los canales de producción y comercialización, garantizando en primer lugar la producción para el consumo interno de todo un país.

Un segundo aspecto fundamental sería el de la modernización del agro y de la producción pecuaria. En muchos lugares de Bolivia se siguen utilizando artesanales medios de producción agraria, siendo necesario la introducción del tractoreo para facilitar y mejorar la producción. Uno de los proyectos más demandado por las organizaciones campesinas es que se faciliten a los municipios tractores alquilables por horas para cubrir su mantenimiento y que favorezcan y mejoren dicha producción. Unido a ello se hace imprescindible encontrar nuevas fórmulas de producción cooperativa, ya que el funcionamiento en grupo puede garantizar mayores niveles de protección así como de beneficios en las inversiones globales. El ejemplo de las Cooperativas Andaluzas nos muestra todo un proceso donde se ha pasado del campesino individual al campesinado cooperativo con muchos beneficios para los mismos. Una cultura de la producción cooperativa crearía, no sólo el acceso a medios de producción mejorados, sino además la posibilidad de acometer los niveles de almacenamiento, tratamiento de los productos y comercialización.

En este aspecto, la producción pecuaria dista mucho aún de obtener buenos resultados. Existe una cultura basada en los animales de granja

muy escasamente implantada en la población andina, que aún no ha dado el salto necesario a la producción en masa, producción que sólo será posible con el fomento de las cooperativas citadas anteriormente. De una producción mayor podremos pasar a una producción de derivados: quesos, batidos de leche, o tratamiento del cerdo y vaca, para chorizos, morcillas, mortadelas, hamburguesas, etc., garantizando la obtención de mayores beneficios al interior de las comunidades más empobrecidas.

Bolivia es un país rico. Esta afirmación no coincide con la situación económica global del país ni con la situación de sus habitantes según el territorio donde habitan. Pero la realidad nos muestra datos que no dejan lugar a dudas sobre ello.

Por un lado los recursos naturales: minería, petróleo y gas, están siendo controlados por grandes empresas multinacionales que dejan escasos beneficios en impuestos al país. Cuestión está que ha de ser planteada de una forma inmediata por el nuevo Gobierno de Evo Morales, sea nacionalizando los mismos, o estableciendo el nivel impositivo necesario para garantizar unos mayores ingresos en las arcas del estado.

De otro lado, las diferencias sociales continúan dándose en Bolivia. Nos encontramos niveles de pobreza absoluta frente a unas decenas de miles enriquecidas a costa de la población pobre a lo largo de la reciente historia del país.

No existe ningún tipo de plan que prevea la redistribución de la riqueza, flaqueando la clase media. Es función de los gobiernos establecer dichos planes y desde su independencia Bolivia no ha contado entre sus prioridades cambiar el orden establecido. Al mismo tiempo, se da el fenómeno étnico en esta nula distribución, ya que los indígenas que son mayoría en el país son los más pobres, mientras los blancos son los más ricos. Este fenómeno está en el trasfondo de todos los problemas actuales de estructuración político – administrativa – territorial del país.

La llegada al poder del Movimiento al Socialismo de Evo Morales, deja abierta una puerta al cambio necesario y urgente que necesita Bolivia. El problema que nos encontramos en Bolivia es un problema de tipo estructural, de funcionamiento del Estado, de debilidad extrema en las instituciones, de control de los medios de producción en manos de unos pocos.

Este cambio es urgente para poder prevenir enfrentamientos que pueden darse en el caso de Bolivia, y que ya estuvieron a punto de

emerger en mayo y junio del 2005. De momento, tras el resultado electoral de diciembre 2005, podemos decir que la mecha ha sido apagada momentáneamente, pero va a depender de la puesta en marcha de políticas sociales y de los movimientos que realicen las clases dominantes tradicionalmente dueños del país para que la mecha vuelva a encenderse en cualquier momento y el explosivo que siempre ha estado colocado pueda provocar un enfrentamiento civil armado, étnico, territorial, sin dimensiones en el área andina.

Los primeros meses de gobierno del MAS, están dejando entrever una apuesta seria y comedido por el cambio. Prudente pero firme. Sin embargo, se hace necesario ir trabajando en dos frentes. Por un lado la coyuntura, es decir, todos aquellos problemas que vayan surgiendo y a los que hay que ir dando respuesta como gobierno; y por otro las estrategias de planificación, precisamente para evitar que el gobierno tenga que trabajar sobre las coyunturas.

Las próximas elecciones a Asamblea Constituyente y Referéndum de las autonomías previstas para el 2 de Julio, ayudarán a completar un marco de mejor entendimiento del pueblo boliviano, que precisa nuevas reglas de juego dentro de la nueva Constitución Política del Estado. Y necesita de una definición clara de su mapa autonómico y del funcionamiento descentralizado, que ha de venir precisamente del trabajo de la constituyente.

Deseo personalmente que estos cambios se vayan dando en el país, y esperemos que se vayan haciendo posibles en breve. De nuestro conocimiento de Bolivia, se puede afirmar que Otra Bolivia es Posible, que lo que sobra en Bolivia es territorio productivo, personas con necesidades para ser cubiertas pero dispuestas a asumir los nuevos retos, lo que falta es redistribución de la riqueza, equidad, justicia social, que han de configurarse en las metas inminentes del nuevo gobierno que dibuje una nueva sociedad boliviana sin exclusiones.

## **EL ECOTURISMO COMO FACTOR DE DESARROLLO SUSTENTABLE**

### **CASO: ISLA SAN CRISTÓBAL, GALÁPAGOS-ECUADOR**

*Diego Bonilla Urbina M.Sc.*  
Gestor Ambiental

La práctica del turismo convencional se ha constituido, en las últimas tres décadas, en uno de los principales factores de crecimiento económico de los países en vías de desarrollo, quienes han imitado los estereotipos implantados en varios países del primer mundo. Sin embargo, esta actividad en múltiples ocasiones ha contribuido, lamentablemente, a la degradación del entorno natural. En este contexto, se puede citar un sin número de casos, como por ejemplo: la pérdida de valiosos ecosistemas de manglar, playa y humedales, que han sido desplazados por la construcción de grandes infraestructuras turísticas; la rarificación, y en casos extremos la extinción, de especies de flora y fauna por la masificación del turismo en determinadas áreas ambientalmente sensibles; la pérdida de paisajes singulares por la implantación de rutas carrozables, infraestructura receptiva o simplemente por la construcción de obras civiles.

Sin embargo, los problemas y/o perturbaciones que ha ocasionado el turismo convencional ha sido contrarestando por el *Diseño y la Puesta en Marcha de Planes de Desarrollo Integral*. Referidos planes, fruto de la inclusión social, han permitido la conservación del entorno natural y el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano, como también la restauración de ecosistemas y la revalorización socio-cultural de varias regiones en el mundo.

En el marco de los *Planes de Desarrollo Integral* cabe resaltar que una de las actividades más importantes es la práctica del ecoturismo en espacios naturales protegidos, la misma que ha proporcionado beneficios económicos a las comunidades que viven en sus zonas de influencia. Al mismo tiempo, ha permitido valorizar la conservación de la biodiversidad y de las culturas locales.

En este contexto, cabe resaltar el alto valor ecológico de las áreas naturales protegidas, especialmente de aquellas que se localizan en los trópicos y/o en los países menos desarrollados (Redfor y Manssur, 1996). Estas áreas, se caracterizan por poseer una alta diversidad de atraccio-

nes ecoturísticas, las mismas que pueden ir desde la existencia de una especie de flora o fauna única en el mundo hasta altos índices de abundancia de vida silvestre, paisajes escénicos singulares o manifestaciones culturales únicas en el ámbito regional.

Sin lugar a duda, son varios los atributos que hacen que el ecoturismo sea una herramienta valiosa para el desarrollo de una determinada eco región. La puesta en marcha de sus actividades puede contribuir, entre otros factores a: el uso sustentable de los recursos naturales; la generación de ingresos para las comunidades locales a partir de la conservación de los ecosistemas que las rodean; la revalorización cultural, y; la inclusión social a través de los procesos de desarrollo.

## **1. LAS ISLAS GALÁPAGOS**

Las islas Galápagos pertenecientes a la República del Ecuador se encuentran localizadas en el ecuador geográfico del Océano Pacífico (alrededor de 0° 00' latitud y 90 ° 00' longitud oeste). Este complejo y atractivo ecosistema está ubicado a 1.000 kilómetros (600 millas) del continente sudamericano.

El archipiélago esta conformado por 121 islas, islotes y rocas (Snell et al. 1995), dispersos en 38.000 km<sup>2</sup> de mar interior (Plan de Manejo de la Reserva de Recursos Marinos de Galápagos, 1992), presentando un elevado endemismo y otras características biológicas y físicas únicas. Hasta la fecha, Galápagos es uno de los pocos archipiélagos en el mundo con la mayoría de su flora y fauna nativa intactos (Plan de Manejo del Parque Nacional Galápagos, 1996).

El 97 % del archipiélago esta declarado como Parque Nacional y el restante 3% es zona poblada, con asentamientos en la isla San Cristóbal, Santa Cruz, Isabela y Floreana. La capital de las islas, Puerto Baquerizo Moreno, esta localizada en la isla San Cristóbal al Sureste del archipiélago, tiene una superficie de 558 km<sup>2</sup>, de los cuales 83.93 km<sup>2</sup> pertenecen a la zona colonizada, con una población aproximada de 7000 habitantes.

## **2. EL TURISMO EN LAS GALÁPAGOS**

Durante muchos años, el Ecuador ha apostado su futuro a la producción petrolera, sin embargo varios esfuerzos privados han contribuido al

fortalecimiento de la actividad turística, como una alternativa de desarrollo empresarial y en muy pocos casos comunitario. Sin lugar a duda, en los últimos años el turismo presenta un crecimiento vertiginoso del 6.8 % anual, mientras que la producción petrolera tiende a la baja.

En este contexto, se estima que las reservas petroleras del Ecuador no durarían más de 80 años. En tal razón, el ímpetu por emprender actividades productivas relacionadas con la agricultura y el turismo cada vez es mayor. Sin embargo, muchas de las líneas de acción no han previsto de una buena planificación, donde prime la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano.

En el campo turístico, lamentablemente, en los últimos años se han fortalecido las empresas privadas sin considerar la inclusión de la comunidad, directa o indirectamente, en las actividades que permitan mejorar su nivel de vida y la conservación de su entorno natural. Un claro ejemplo de esta situación es el caso del archipiélago de Galápagos, donde la oportunidad para generar ingresos para la empresa turística es alta, mientras las comunidades son subexplotadas, generando amenazas directas para la conservación de los frágiles ecosistemas del archipiélago.

Desde inicios de la colonización de las islas, 1832, el ser humano se ha relacionado íntimamente con la agricultura y la pesca, haciendo de estas actividades su sustento diario y de supervivencia. Para el año de 1959 el Gobierno ecuatoriano declara a las islas Galápagos "Parque Nacional", promulgando como su principal premisa la protección de los ecosistemas insulares. Sin embargo, recién para 1974 el turismo organizado comienza a operar con estrictas normas de manejo y control, bajo un acuerdo entre los administradores del área protegida y la industria turística, minimizando la degradación del archipiélago.

Referidas normas incluidas en el Plan de Manejo de 1974 y posteriormente revisadas y actualizadas en el Plan de Manejo de 1996 han permitido integrar la corresponsabilidad de manejo, entre los operarios turísticos y la entidad administradora. El primer Plan de Manejo estableció una capacidad máxima de 12.000 visitantes por año, cifra que ha sido superada hasta alcanzar los 95.000 turistas en la actualidad.

En este sentido, de acuerdo a los estudios de Capacidad de Carga Turística del Parque Nacional, el número de visitantes que arriba a las islas esta dentro de los límites establecidos para cada sitio de visita. En tal razón, el monitoreo constante de los referidos sitios, el control de los

itinerarios de cada embarcación, como también el sistema de capacitación y acreditación de los Guías Naturalistas y el modelo de “turismo navegable”, instaurado por la autoridad competente, ha permitido la conservación de gran parte de sus ecosistemas.

Sin embargo, sin descartar los logros alcanzados en el manejo turístico del archipiélago, la falta de correlación entre la actividad turística y la unidad ambiental considerando la localización, la escala, el tipo y la dinámica temporal del desarrollo desde una perspectiva sustentable, ha dificultado la definición de pautas de manejo y toma de decisiones adecuadas en las áreas del Parque Nacional y sus zonas de influencia (centros poblados).

En este contexto, se registra una sobrecarga turística en el centro del archipiélago, lo que ha provocado el deterioro de sitios emblemáticos como: Bartolomé, Bahía Sullivan, Caleta Tortuga Negra, Seymour Norte, entre otros. Paralelamente, existe un impacto económico directo e indirecto producido por la baja frecuencia de afluencia turística a los sitios de visita cercanos a los centros poblados del Este del archipiélago (San Cristóbal y Floreana). Todo ello implica un bajo beneficio ambiental y socio económico para la región.

Esta situación es cada día más evidente cuando se establece que de los \$ 39'000.000 de dólares que gastan los turistas extranjeros y nacionales en las islas Galápagos, tan solo el 7 % ingresa a la economía local, mientras que el 93 % restante se fuga al Ecuador continental, engrosando el capital de las grandes empresas turísticas.

Cabe resaltar que este escenario evidencia, en parte, el modelo de operación turística que se practica en el archipiélago “El Turismo Navegable”, donde el visitante experimenta un contacto extremo con la vida silvestre y los ecosistemas de las islas, pero lamentablemente no tiene la oportunidad de convivir o simplemente tener el contacto con las comunidades humanas que habitan las Galápagos, consideradas por la UNESCO -desde 1984- Reserva de la Biosfera.

Como se podrá deducir, esta condición ha contribuido a la desvalorización del entorno natural por parte de la comunidad, generando conflictos sociales, económicos y de conservación. Un claro ejemplo de este entorno es el aumento de las actividades extractivistas en la Reserva Marina, a pesar de existir desde 1998 la Ley Especial de Desarrollo Sustentable y el Plan de Manejo de la Reserva Marina de Galápagos. Referidos instrumentos establecen los lineamientos jurídicos y de ma-

nejo que norman las actividades productivas, entre ellas la pesquera, y a la vez permiten el desarrollo de acciones que aporten al afianzamiento económico a través de la participación comunitaria en proyectos amigables con el entorno natural.

No obstante, el ecoturismo - no simplemente la actividad turística o turismo de naturaleza - han creado, gradualmente, una situación de expectativa en torno a la comunidad, quien se ve motivada por la formulación de alternativas incluyentes, que le permitirían mejorar su calidad de vida y conservar a la par los recursos naturales, sobre todo los pesqueros que en la actualidad tienden a escasear por su sobre explotación.

### **3. LA ISLA SAN CRISTÓBAL Y SU PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL**

Una nueva visión que representa la puesta en marcha del ecoturismo se revela en el Plan de Desarrollo Integral CHATHAM, cuyo objetivo general es el de contribuir al desarrollo sostenible de la eco región, compatibilizando la conservación de la biodiversidad biológica con el crecimiento socio económico y cultural de la comunidad.

Entre los objetivos específicos del programa se pueden citar:

- a) Generar una transformación óptima de los bienes y servicios de uso público;
- b) Generar una cultura de desarrollo sostenible con participación social;
- c) Incrementar la productividad en el ámbito ecoturístico, y;
- d) Impulsar el crecimiento económico local y generar fuentes de empleo.

En este contexto, el programa considera prioritario la demarcación de sus metas, las mismas que están circunscritas básicamente en: - generación de bienes con mayor valor agregado y de alta calidad; - generación de una cultura productiva sostenible; - Incremento de la productividad y competitividad de los bienes y servicios; - revalorización de los recursos naturales, culturales, históricos y sociales; - Incremento de las actividades ambientalmente amigables, e; - incremento de la capacitación local para impulsar el desarrollo integral.

Cabe resaltar que referido programa nace de las legítimas aspiraciones de los habitantes de la isla San Cristóbal quienes, a través de su

representante – el alcalde – han manifestado el interés de compatibilizar la conservación de la diversidad biológica con el desarrollo económico y social, así como el mantenimiento de sus valores culturales. En tal razón, no es menos cierto que este proceso nace de un adecuado esquema de planificación, donde se considera todos los escenarios que se presentan en el ámbito de manejo y conservación de las áreas protegidas (Parque Terrestre y Reserva Marina) del archipiélago.

En relación al objetivo de incrementar la productividad en el ámbito ecoturístico, en la isla San Cristóbal se ha considerado pertinente la generación de una estrategia efectiva que genere resultados tangibles y duraderos, donde las actividades ecoturísticas, el desarrollo de los negocios y el manejo de las áreas protegidas estén debidamente integradas. En tal razón, se ha establecido insistentemente la diferencia entre el turismo de naturaleza y el ecoturismo, donde el primero carece de mecanismos para controlar las embestidas de visitas contra las áreas naturales, lo que sin duda ocasiona el deterioro de las áreas.

#### **4. SAN CRISTÓBAL CAMINA EN LA RUTA CORRECTA**

El archipiélago de Galápagos es conocido mundialmente por su fauna y flora única en el mundo. Sus extraordinarios paisajes terrestres y marinos, como el alto grado de endemismo, ha generado desde principios de la década de los 80 el aumento progresivo de la visitación turística, la misma que es regulada por la Capacidad de Carga de cada sitio de visita. Lamentablemente, la modalidad de “Turismo Navegable” que se practica en el archipiélago no beneficia a las poblaciones locales, denotándose un detrimento de la economía local y sus servicios básicos.

En este contexto, en los diversos diagnósticos técnicos y participativos, se ha detectado la necesidad de trabajar en la planificación estratégica para la puesta en marcha del perfil productivo en el ámbito ecoturístico, sistema que no ha sido aprovechado ni valorizado eficientemente. El actual sistema económico de la isla San Cristóbal y la poca o nula participación de la comunidad en actividades ecoturísticas han generado la desvalorización de los recursos turísticos, situación que se contrapone al alto potencial ecoturístico que posee la isla y las aguas que la rodean.

Sin lugar a duda, el Turismo Navegable que se desarrolla en las Galápagos es reconocido mundialmente como una práctica amigable con el entorno natural, lo que ha permitido mantener, en gran parte, al

Parque Nacional y Reserva Marina en buen estado de conservación. Sin embargo, referida actividad no permite que los visitantes obtengan una verdadera experiencia ecoturística, la misma que se caracteriza por:

- Buscar lugares pocos concurridos (lejos de masas turísticas);
- Naturaleza protegida (Parques Nacionales o Reserva de Biodiversidad);
- Integración con las comunidades locales;
- Comida y alojamiento local;
- Actividades de contacto con la naturaleza;
- Conciencia medioambiental;
- Servicios verdes, entre otras características.

En este contexto, y teniendo como referencia que el perfil del ecoturista encaja en el mercado a generarse en la isla San Cristóbal, el Gobierno Municipal ha elaborado una estrategia bajo los siguientes criterios:

- a) Minimizar el impacto sobre los recursos del Parque Nacional y la Reserva Marina;
- b) Involucrar a los actores (individuales, comunidades, ecoturistas, operadores turísticos e instituciones gubernamentales) en las fases de planificación, desarrollo, implementación y monitoreo;
- c) Respetar las culturas y tradiciones locales;
- d) Generar ingresos sostenibles y equitativos para las comunidades locales y para tantos actores participantes como sea posible, incluidos los operadores turísticos privados;
- e) Generar ingresos para la conservación de las áreas protegidas; y,
- f) Educar a todos los actores involucrados acerca de su papel en la conservación.

En este contexto, para la puesta en marcha de las actividades de ecoturismo en la isla San Cristóbal se ha establecido la ejecución de los siguientes proyectos, en el marco del Plan Estratégico del Programa Chatham: 1) Capacitación en el ámbito de Ecoturismo Submarino y Costero; 2) Fortalecimiento de Circuitos de Paradores Turísticos y Desarrollo de Microempresas Ecoturísticas; 3) Estudio de Mercados Objetivos; 4) Planificación y Diseño de la Central de Impulso de Destino Turístico, y; 5) Sistema de Promoción Turística.

#### **4.1. Factores clave para el desarrollo del ecoturismo**

Como se podrá deducir, para la implementación de un proceso que conlleva la integración del desarrollo socioeconómico, la conservación de los ecosistemas y la participación comunitaria en el manejo de áreas protegidas y sus zonas de influencia, a través de la práctica del ecoturismo, es necesario tener: una Política Municipal debidamente estructurada; inversión en capacitación; inversión en promoción; apertura e incentivos para la inversión; inversión en infraestructura, y; desarrollo de productos ecoturísticos especializados.

Sin embargo, es necesario estar concientes que una inadecuada planificación y ejecución de las políticas y/o actividades podría llevar al fracaso de una iniciativa ecoturística. En este contexto, se pueden citar como ejemplo experiencias en las que el enfoque de la puesta en marcha del proceso de implementación del ecoturismo se ha visto limitada o intensificada tan solo en el esquema de la capacitación lo que ha ocasionado el fracaso de los proyectos, generando: la creación de expectativas en las comunidades, que posteriormente quedan insatisfechas e incrédulas. Por otro lado, los operadores de turismo local han llevado adelante sus iniciativas con un conocimiento escaso de los temas de conservación y, en consecuencia, operan de un modo no sustentable.

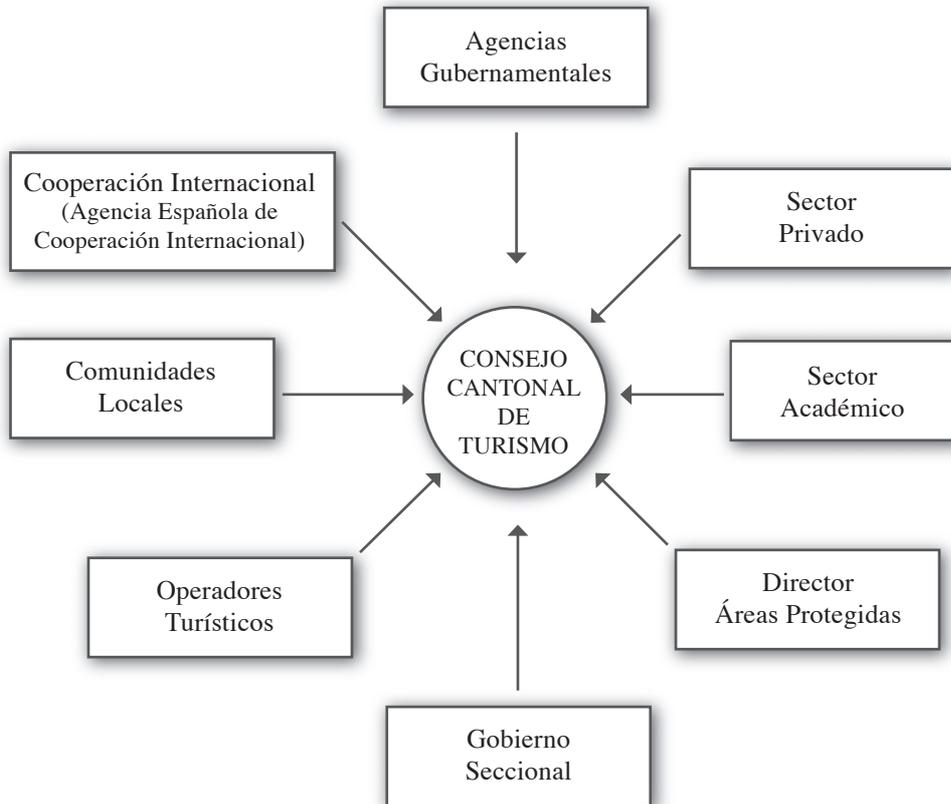
A continuación se detallarán muy brevemente los procesos que se han ejecutado hasta la presente fecha (octubre, 2004) en la isla San Cristóbal:

##### **4.1.1. Política Municipal**

Con la finalidad que el ecoturismo tenga éxito, los involucrados en el proceso necesitan una mejor comprensión sobre los mecanismos de manejo que son necesarios para asegurar la sustentabilidad de la actividad y, del mismo modo tener el conocimiento sobre la administración de los negocios. La combinación de ambas perspectivas es esencial para un programa de ecoturismo exitoso.

En tal razón, el Gobierno Municipal de San Cristóbal en el año de 2002, con el objetivo de procurar el éxito en las actividades de ecoturismo en la localidad, conforme legalmente el Consejo Cantonal de Turismo. La participación activa de todos los actores en el proceso permitió precisar las líneas de acción y definir las prioridades de planificación para el desarrollo del ecoturismo participativo y la implementación de su plan.

El Consejo Cantonal de Turismo esta liderado por el Gobierno Municipal y conformado de la siguiente manera:



#### 4.1.2. Inversión en Capacitación

El ecoturismo es una estrategia relativamente nueva en el campo del turismo y requiere de buen manejo y una planificación seria. En la mayoría de casos, las personas, empresas u organizaciones carecen de la capacitación necesaria para lograr el éxito deseado, para lo cual es indispensable la inversión en un programa de capacitación en todos los ámbitos, directos e indirectos, que involucran las actividades ecoturísticas.

La capacitación debe estar dirigida a todos los estratos que tienen relación con la administración, finanzas, planificación, atención y servicio al público, fomento al desarrollo de productos ecoturísticos especiali-

zados, entre otros. Además, es necesario que cada miembro que esta involucrado en el proceso deba tener al alcance la información básica necesaria para realizar un buen trabajo. La mayoría del personal debe estar capacitado para que haga su trabajo correctamente.

Las necesidades de capacitación varían desde un curso general sobre ecoturismo hasta capacitación más específica sobre el manejo de concesiones. Otras necesidades de capacitación pueden incluir: interpretación y educación ambiental; diseño y mantenimiento de senderos; técnicas de monitoreo de impactos, incluidos los Límites Aceptables de Cambio; técnicas de manejo de visitantes; habilidades para la comunicación y relaciones humanas; contabilidad; búsqueda de fondos y relaciones públicas; y técnicas de extensión.

En este contexto, el Consejo Cantona de Turismo de San Cristóbal aprobó el programa de capacitación que ha comprendió básicamente en la ejecución de los siguientes cursos en este último año:

- a) Manejo y conservación de áreas naturales protegidas;
- b) Administración empresarial;
- c) Manejo financiero;
- d) Contabilidad;
- e) Elaboración de proyectos para la obtención de financiamiento;
- f) Buceo de profundidad;
- g) Guianza e interpretación ambiental;
- h) Idiomas (Ingles y Alemán);
- i) Cocina nacional e internacional;
- j) Pastelería;
- k) Atención al público;
- l) Servicio de bar;
- m) Servicio de habitación, entre otros.

#### **4.1.3. Inversión en Promoción**

Para empezar a generar el flujo turístico hacia la isla, se ha organizado la ejecución de un Plan de Promoción Turística del Destino San Cristóbal, dividido en tres componentes que se están desarrollando paralelamente y que son:

- Componente de concienciación y capacitación comunitaria
- Componente de posicionamiento del destino, y;
- Componente de promoción de servicios y productos del destino.

El Plan de Promoción Turística del Destino San Cristóbal, tendrá como resultado final el posicionamiento de la isla como un nuevo producto de la marca Galápagos. Esto se traducirá en el aumento del flujo turístico hacia la isla. Para que este flujo represente la base de un desarrollo económico sustentable para la comunidad de San Cristóbal, se ha iniciado la campaña de concienciación y capacitación comunitaria. Referido proceso permitirá que la comunidad este preparada a recibir a los visitantes con una atención cálida y servicios de calidad.

Sin lugar a dudas, la actividad ecoturística es la alternativa para el desarrollo sustentable de San Cristóbal. Los atractivos que posee la isla la define como un destino ecoturístico con una excelente perspectiva de desarrollo. Por tal razón, la implementación del Plan de Promoción Turística, por parte del Consejo Cantonal de Turismo, tiene como finalidad crear un flujo turístico hacia la comunidad y así reactivar los servicios turísticos locales.

Es Fundamental que la comunidad se involucre en el referido plan, el mismo que es la primera etapa de un proceso a largo plazo, que plantea la transformación del destino San Cristóbal en uno de los mejores destinos ecoturísticos en el mercado.

A continuación se detalla gráficamente los componentes que conforman la inversión de promoción en torno a la campaña “San Cristóbal, Ábrete al Mundo”:

### **Componente de Concienciación y Capacitación Comunitaria**

Metodología de Trabajo:

- Investigación social.
- Inclusión de la comunidad en los diversos procesos participativos a través de foros, talleres y mesas de trabajo.
- Ejecución de cursos de capacitación.
- Campañas de concienciación.

### **Componente de Posicionamiento del Destino**

Metodología de Trabajo:

- Estudio de la situación política, social, económica y tendencias de tecnología.
- Análisis de la competencia (isla Santa Cruz y Cruceros Navegables).
- Estrategia de productos del destino San Cristóbal.

### **Componente de Promoción de Servicios y Productos del Destino**

Metodología de Trabajo:

- Investigación del mercado.
- Análisis del producto San Cristóbal, definición de marca.
- Análisis del mercado turístico global, nacional y local.
- Investigación de mercado público objetivo al cual se quiere llegar.

#### **4.1.4. Apertura en incentivos para la inversión**

La práctica correcta del ecoturismo, en varias regiones del globo, ha permitido fortalecer las actividades de conservación de los espacios naturales protegidos, potencializando a la vez las retribuciones económicas a favor de la comunidad. En la mayoría de los casos, las poblaciones locales necesitan incentivos para usar y manejar la sustentabilidad de los recursos naturales (Honey, 1999). En tal razón, los administradores de las áreas protegidas de Galápagos, han creado las condiciones propicias –de manejo y legales– para no limitar las opciones de inversión en modalidades de ecoturismo creativas y rentables.

Este trabajo ha significado la actualización del Plan de Manejo del Parque Nacional (a la fecha, octubre-2004, en revisión final), el mismo que potencializa la inclusión social en el manejo de las áreas protegidas y sus zonas de influencia, de tal modo que las nuevas modalidades de ecoturismo incentiven la inversión local y puedan mantenerse en el tiempo bajo criterios de sustentabilidad.

En la búsqueda de actividades económicas alternativas, el actual Plan de Manejo se ha vuelto más creativo y explora muchas otras opciones. El ecoturismo es una de estas alternativas. La razón fundamental detrás del ecoturismo es que las empresas de turismo local no destruyan los recursos naturales sino que apoyen su protección. El ecoturismo debe ofrecer una estrategia viable para ganar dinero y, simultáneamente, conservar los recursos naturales (Cevallos – Lascuráin, 1996). El ecoturismo puede ser considerado una “actividad sustentable”, que no disminuye los recursos naturales utilizados mientras que, al mismo tiempo, genera ingresos.

En este contexto, cabe resaltar una de las directrices del referido Plan de Manejo -El Enfoque Integrado y la Creación de Capacidades Locales- cita textualmente que:

*“la administración del Parque Nacional Galápagos (PNG) proveerá la integración del turismo de base local con otras opciones y programas de conservación, desarrollo y turismo sustentable. Se considera como una prioridad fomentar la integración del turismo con otros sectores productivos de la economía galapagueña, como el agrícola, el pesquero y el artesanal, creando vínculos de apoyo mutuo y promoviendo la comercialización de los productos locales.*

*Con el fin de minimizar la fuga de recursos económicos, el modelo de ecoturismo promovido por el PNG hará los esfuerzos posibles para fomentar el uso de la producción y los servicios locales, dando prioridad al empleo de la población local. Para ello las comunidades necesitarán disponer de asesoramiento y apoyo para el fomento, el manejo y la venta de productos de buena calidad. El PNG considera prioritario promover la capacitación de los productores locales, así como su organización y fortalecimiento a través de la formación de gremios, asociaciones, microempresas y redes”*

#### **4.1.5. Inversión en Infraestructura**

El fomento de actividades ecoturísticas en áreas protegidas y sus zonas de influencia son generadoras de trabajo para los residentes a nivel local, lo que permite que éstos luego circulen su capital localmente, aumentando la actividad económica dentro del área. Este mismo patrón puede darse lugar, de continuar con la actual estrategia, en la isla San Cristóbal.

La afluencia responsable de ecoturistas permite la utilización de hoteles, restaurantes, negocios, servicios de guías y sistemas de transporte. Normalmente, una serie de negocios se benefician directamente del ecoturismo, al igual que las actividades que apoyan a este, tales como las manufacturas y la agricultura.

En este contexto, en la isla San Cristóbal se ha denotado el interés de mejorar la infraestructura de albergues, restaurantes y otros servicios para atender las necesidades de los visitantes. Esto ha motivado a que el Gobierno Municipal empiece con una fuerte campaña de mejorar los servicios básicos como provisión de agua, el tratamiento de las aguas residuales y el manejo de desechos sólidos. Este último financiado por la Cooperación Internacional, específicamente por el Gobierno Español quien a través del Programa Araucaria ha brindado su apoyo técnico y financiero en varios procesos, como es la puesta en marcha de la actividad ecoturística en la isla.

Paralelamente, la ejecución de proyectos de restauración de ecosistemas es una de las actividades que el Gobierno Municipal ha considerado como de orden prioritario. La recuperación del paisaje a lo largo de la amplia bahía es evidente, playas que fueron degradadas en su totalidad, hasta el punto de desaparecer bajo el concreto, en la actualidad nuevamente forman parte de un sistema costero sano y biodiverso, donde el contacto con la vida silvestre de Galápagos es extremo. El ecoturista tiene la oportunidad de relacionarse con grandes manadas de lobos marinos que descansan sobre la arena blanca o juegan entre las olas y los niños de la localidad, tan solo a unos cuantos pasos del centro de la ciudad.

Otro proyecto que se puede resaltar, en el que el apoyo internacional ha sido evidente, es la rehabilitación y restauración de los vestigios históricos de los primeros asentamientos humanos en la isla San Cristóbal "La Hacienda El Progreso". Esta actividad ha permitido la puesta en valor de la historia y la cultura de la localidad, fortaleciendo a la vez uno de los ejes con los que cuenta el ecoturismo.

Además, de la ejecución de varios proyectos que cubren los servicios básicos municipales, la proyección del mejoramiento del paisaje urbano, a través de un Plan Rector, ha permitido proyectarse en el espacio y el tiempo urbano, donde la infraestructura urbano costera presenta un alto grado de deterioro e incompatibilidad con el entorno natural. En este contexto, la definición de un proyecto que se enmarca como respuesta al proceso de participación ciudadana, ha dado como resultado la incorporación de lineamientos de intervención únicos para la zona; donde la

restauración de ecosistemas costeros como la intervención eco arquitectónica priman en los resultados a obtenerse.

Sin lugar a duda, las actuaciones urbanas han de contribuir con el establecimiento de un modelo único de desarrollo para la isla San Cristóbal, el mismo que se enmarca en los lineamientos básicos de la sostenibilidad. Usualmente, la planificación estratégica conlleva a obtener los resultados y las metas que se han planteado. Por tal razón, la población de la isla San Cristóbal y el Gobierno Municipal que la representa apuestan a sus instrumentos de gestión, los mismos que permitirán, en un futuro cercano, el mejoramiento de la calidad de vida y la conservación de los recursos naturales.

#### **4.1.6. Desarrollo de Productos Ecoturísticos Especializados**

El potencial turístico de la isla San Cristóbal es tal que podemos plantear, en base a sus atractivos, una nueva modalidad para Galápagos, “el ecoturismo”. En este sentido, la operación turística que está ofreciendo la isla tiene todos los componentes que busca el ecoturista: un área protegida en buen estado de conservación; actividades para disfrutar de la naturaleza; el encuentro con la comunidad, y; una operación turística con participación local.

En este sentido, cabe resaltar que el ecoturista busca destinos cada vez más singulares, como el caso de la isla San Cristóbal, y están ansiosos por comprar productos y servicios locales que fortalezcan la economía local y contribuyan con la conservación de los espacios naturales protegidos y sus áreas de influencia. En tal razón, y a medida que sus intereses, la isla San Cristóbal les ofrece destinos y actividades únicas que se adaptan al entorno natural.

A continuación se identifica, de acuerdo al Plan de Desarrollo Ecoturístico de San Cristóbal, la oferta de productos ecoturísticos de la isla:

##### **OFERTA PRIMARIA**

Ecoturismo en la Reserva Marina Galápagos:

- Buceo de profundidad;
- Recorrido costero por mar;
- Pesca deportiva;
- Paquete de servicios y actividades para veleros.

Ecoturismo deportivo complementario en la Reserva Marina Galápagos (actividades accesorias):

- Tabla hawaiana;
- Buceo de superficie;
- Tabla vela;
- Kayac;
- Natación.

Ecoturismo en el Parque Nacional Galápagos (actividades accesorias):

- Excursión y deportes: caminata, ciclismo de montaña, paseo a caballo;
- Observación de aves y fotografía.

#### OFERTA SECUNDARIA

Turismo científico y académico:

- Turismo científico o de investigación;
- Turismo de convenciones y congresos;
- Turismo académico.

#### OFERTA COMPLEMENTARIA

Turismo cultural y ecoturismo en tierra (fuera del área del Parque Nacional):

- Agroturismo: visitas y experiencias en prácticas agropecuarias y producción orgánica;
- Turismo histórico-cultural: visitas a sitios histórico-culturales, eventos programados (conciertos, cine, teatro, etc.);
- Compras – artesanía local.

### 5. CONCLUSIONES

En conclusión, para que el ecoturismo se consolide en la isla San Cristóbal es necesario proteger los recursos naturales, culturales e históricos que en ella existen. Para tal efecto, es necesario que se de la

debida continuidad a los planes estratégicos y los programas de desarrollo, considerando como eje principal el mejoramiento de la calidad de vida y la conservación de los recursos naturales del Parque Nacional y la Reserva Marina, como también de sus áreas de influencia.

La responsabilidad del seguimiento y la puesta en marcha, de ser necesario, de los planes correctivos y de contingencia de las actividades ecoturísticas esta a cargo de: el Gobierno Seccional, las Autoridades Gubernamentales, el Parque Nacional Galápagos, Organismos de Cooperación, ONG conservacionistas y la población en general. Mientras la comunidad local proteja su territorio y pertenencias con el fin de atraer el desarrollo del ecoturismo, las actividades que se han planificado a corto, mediano y largo plazo se darán a lugar en beneficio de todos los actores.

La misión combinada de conservación y empresa de ecoturismo es totalmente compatible. El ecoturismo trae una gama de oportunidades que deben ser valoradas para su permanencia en el tiempo. Sin lugar a duda, el ecoturismo tiene el potencial de reducir las amenazas que atentan contra las áreas naturales y las comunidades humanas que vive en ellas, a través de la generación de ingresos para la conservación y la población, aportando directa o indirectamente al mejoramiento de la calidad de vida, el intercambio cultural y el aprecio de los visitantes. No obstante, el ecoturismo exige una planificación y un manejo riguroso para actualizar su potencial.

Para finalizar, es necesario consensuar que “la reducción de las amenazas hacia la naturaleza como el desarrollo integral del ser humano es responsabilidad de todos”, y para ello es necesario estar convencidos que el desarrollo sostenible verdaderamente existe y puede ser puesto en práctica.

#### **LITERATURA CITADA**

- BONILLA D. 2002. Programa de Desarrollo Integral Chatham. Desarrollo Ecoturístico. Pg. 15-19. Gobierno Municipal de San Cristóbal, Galápagos - Ecuador.
- CEVALLOS – LASCURÁIN, H. 1996. Tourism, ecotourism and protected areas. The world Conservation Union (IUCN), Gland, Switzerland; The Ecotourism Society, N. Bennington, Vermont.
- Consejo Cantonal de Turismo. 2002. Plan de Desarrollo Ecoturístico para San Cristóbal. Pg. 73-74. Galápagos - Ecuador.

- HONEY, M. 1999. Ecoturismo and sustainable development: Who owns paradise?. Washington D.C., Islands Press.
- Ley Especial de Conservación y Desarrollo Sostenible de la Provincia de Galápagos. Galápagos – Ecuador.
- Millennium tourism boom in 2000. [www.worldtourism.org/main/newsroom/Releases/more\\_releases/R0102001.html](http://www.worldtourism.org/main/newsroom/Releases/more_releases/R0102001.html)
- Parque Nacional Galápagos. 1996. Plan de Manejo del Parque Nacional Galápagos. Galápagos – Ecuador.
- Parque Nacional Galápagos. 1998. Plan de Manejo de la Reserva Marina de Galápagos. Galápagos – Ecuador.
- Parque Nacional Galápagos. 2004. Plan de Manejo del Parque Nacional (a la fecha, octubre-2004, en revisión final)
- REDFOR K. and J. MANSSUR. 1996. Traditional peoples and biodiversity conservation in large tropical lands capes. America Verde Publications. The Nature Conservancy, Arlington, Virginia.
- The Nature Conservancy – Programa de Ecoturismo. [www.nature.org/ecoturism](http://www.nature.org/ecoturism)

## **CARTA AL LECTOR**

*Diego Bonilla Urbina M.Sc.*

Gestor Ambiental, Galápagos – Ecuador. Apdo. Postal 17013681

El nuevo papel político y económico de las ciudades, y el impulso de una nueva forma de gobernar en la esfera local obligan a avanzar en los núcleos urbanos en novedosos campos de trabajo para las estrategias de desarrollo local.

Estas estrategias han de saber sintetizar y combinar las experiencias acumuladas hasta ahora con otras más innovadoras y ambiciosas, en un marco más completo que atiendan a la interrelación entre los intereses locales y regionales y su conexión con los nacionales e internacionales. El objeto debe ser el fomento de una concepción del desarrollo local caracterizada por la visión estratégica. Lo que ha de permitir la puesta en marcha de un conjunto coherente de orientaciones, decisiones y proyectos para alcanzar objetivos definidos de manera concertada. Asimismo, tales estrategias han de subrayar la importancia de las necesidades no cubiertas de la población, cual fuente de generación de empleo, bienestar social, calidad de vida y conservación del entorno natural. A lo que tienen que añadir la preocupación por la crisis urbana y la sostenibilidad del propio desarrollo.

En este contexto, la comunidad de la isla San Cristóbal ha puesto en marcha un programa de desarrollo local sólido que propicia una óptica integrada y compatible entre territorio, medio ambiente, necesidades sociales, cultura local, sociedad de la información y el conocimiento, economía y actitudes y mentalidades individuales y colectivas. Y que, tomando en consideración tanto el nivel local como el global, tanto el corto como el largo plazo, se sustenta en las profundas transformaciones que las sociedades viven en este inicio de siglo.

En la isla San Cristóbal, sin duda, la aparición y desenvolvimiento del desarrollo del turismo con participación local a supuesto que la transformación social se ocupe y preocupe del medio ambiente desde una doble perspectiva: primeramente, para la sostenibilidad del desarrollo; y, más adelante, como factor del desarrollo mismo.

En lo relativo a la sostenibilidad ha sido una de las principales aportaciones de la teoría y la práctica del desarrollo en los últimos años. Gracias a ella se ha adquirido conciencia de que producir también puede conllevar destruir.

En cuanto a la segunda perspectiva, se trata de no conformarse, por importante que sea, con la actitud de defensa y conservación del entorno ecológico y completarla con una actitud activa que entienda la calidad medioambiental como acicate para el desarrollo y oportunidad estratégica para impulsar nuevas iniciativas emprendedoras, como es el turismo con participación local y otras muchas generadoras de renta, empleo y tejido empresarial en el territorio insular.

## **EN BUSCA DE UNA NUEVA UTOPIA: UN MUNDO SIN EXCLUIDOS**

*Fernando Romero Sánchez*

Director de la Asociación de Yachachiq SOLCODE

A manera de introducción permítanme recapitular algunos datos mundiales en torno al hambre:

Según la Conferencia de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en el año 2004, la economía mundial había crecido en un 4%. Sin embargo, este crecimiento no se ha traducido en la reducción de la pobreza. Por el contrario, de 1995 al 2001, el número de personas desnutridas se incrementó en 18 millones. Y, en los últimos cuatro años, el número de personas crónicamente hambrientas ha aumentado a una tasa de casi 5 millones anuales. Así, paradójicamente mientras la economía crece en el mundo el hambre también está creciendo.

El hambre crece, pero no crece por falta de alimentos, hay por el contrario una sobreproducción mundial que ha derrumbado los precios de los productos agrícolas y, por tanto, empobrecido aun más a las poblaciones rurales del Sur. Crece porque los pobres urbanos del mundo no pueden comprar alimentos. Crece porque una parte importante de las poblaciones rurales del Sur no tienen acceso a la tierra ni al agua, crece porque las familias campesinas y pequeñas agriculturas cada día se descapitalizan más y son excluidas del mercado y no tienen acceso a tecnologías y, por estar arruinadas y ser pequeñas tampoco tienen acceso a créditos.

Crece, porque la liberalización mundial del sector agrícola, impulsada por la globalización neoliberal, ha provocado que la producción y distribución de alimentos se concentre en manos de grandes corporaciones que presionan para obtener la propiedad de los recursos productivos de las naciones.

La mayoría de las poblaciones pobres no tienen acceso a la tierra, ni al agua, ni a sus recursos naturales, o bien este acceso es insuficiente. De ello son responsables los Gobiernos e instituciones multilaterales que, por el contrario, han perjudicado con sus políticas a estas pequeñas

economías campesinas, que han visto como los precios que obtienen por sus cosechas disminuyen en tanto que sus costos de producción aumentan.

Crece el hambre, porque la destrucción de los ecosistemas, la ruptura de los equilibrios ecológicos y los severos cambios climáticos afectan en primer orden la producción agropecuaria. Y son precisamente los países pobres del Sur los que no están en condiciones de enfrentar estas contingencias.

Por otro lado, los subsidios a la agricultura en el Norte profundizan la depresión de los precios. Estados Unidos ha aprobado subsidios del orden de los 190.000 millones de dólares anuales para los próximos años, entre tanto negocia tratados de libre comercio (TLC) con gobiernos de América Latina. Así esa agricultura moderna del país más rico del mundo, se prepara para “competir” y seguro demolerá millones de familias campesinas pobres de nuestros países.

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) estima que uno de cada siete habitantes del planeta pasa hambre y, en efecto, son 852 millones de seres humanos hambrientos, y de ellos, nos señala la UNICEF, 400 millones son niñas y niños que no tienen acceso al mínimo de alimentos y agua potable necesarios para su supervivencia, por esta razón mueren cada día 4,000 niños y niñas. La oficina para el desarrollo de la ONU (PNUD) es más categórica, denuncia que ¡cada tres segundos!, muere un niño en el mundo por causas relacionadas con el hambre. Este drama, es drama incluso de los países más desarrollados (OCDE). El informe “Pobreza infantil en países ricos en 2005” nos indica que en el mundo triádico hay entre ¡40 y 50 millones de niños pobres!

El 2000, 189 jefes de Estado y de gobierno, acordaron un mínimo de Metas del Milenio, entre otras, se pretendía reducir a la mitad la proporción de la población pobre y hambrienta del mundo para el año 2015. Además, estos líderes mundiales se comprometieron a asegurar la sustentabilidad ambiental y generar una sociedad global para el desarrollo entre el Norte y el Sur. Hoy, cinco años más tarde, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en la Cumbre Mundial 2005 nos dijo: *“Pretendimos reducir a la mitad los 842 millones de hambrientos para el año 2015. Al ritmo actual la meta se lograría en el año 2215”*. Otra voz indignada se dejó escuchar, fue la de Patterson, que en nombre del Grupo de los 77, y que representa a 132 países del Sur pobre, recordó que las transferencias financieras netas del mundo pobre al rico

suman un promedio de 230.000 millones de dólares anuales. Según el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza (GCAP), los países ricos brindan hoy a los pobres la mitad de la asistencia que les entregaban en 1960.

Entretanto, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) no han dado ningún paso para reducir los aranceles a los productos agrícolas del mundo pobre, ni a eliminar los altos subsidios que entregan a sus propios productores. Sin embargo, sería ingenuo creer que la sola eliminación de los subsidios agrícolas resolvería la creciente ruina de las agriculturas de los países pobres del Sur. Lo cierto es que el acceso a los mercados no es "libre", está obstruido por la corrupción y además se encuentra monopolizado por un pequeño número de cooperaciones mundiales que se han adueñado del comercio internacional.

### **PARADOJAS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL NORTE Y SU IMPACTO GRAVITANTE EL SUR**

Después de la Segunda Guerra mundial, los países del Norte, sobre todo los de Europa, comprendieron que, sin lograr el autoabastecimiento de alimentos para sus poblaciones, se ponía en peligro la seguridad de sus países. Recursos importantes, fundamentalmente bajo la forma de subsidios y un fuerte proteccionismo arancelario, propiciaron la modernización de su agricultura. A partir de los cincuenta, se lograron importantes excedentes de alimentos, capaces de soportar por varios años eventuales desabastecimientos.

Este proceso de modernización agrícola, alteró radicalmente el binomio producto agrícola-consumo. La producción de alimentos sufre un proceso de industrialización y terciarización en la que la participación agrícola en el valor de los productos alimentarios cada vez es menos importante que la parte correspondiente a las industrias de transformación (Perez. 1996). Partes enteras de la producción agrícola fueron transformadas en sectores dependientes de la actividad industrial y reincorporadas a la agricultura como insumos químicos o mecánicos.

Los productos agrícolas son sustituidos por materias primas y productos sintéticos de origen industrial. Se reemplaza unas materias primas por otras de acuerdo a sus costos relativos. Esta sustitución de los productos agrícolas tiende a eliminar o a relativizar el proceso de producción rural por la incidencia de las industrias químicas, genéticas, biogenéticas y farmacéuticas.

Otra característica que constatamos es que la producción misma de los bienes alimentarios está internacionalmente organizada por la estrategia global de la corporaciones (Friedmaan, 1991), es un proceso de integración productiva en el que los elementos que componen un producto final se procesa a lo largo de cadenas que se extienden sobre múltiples espacios económicos (Llabi, 1993).

Se ha construido una cadena alimentaria artificial en la cual están encaramados los países ricos del Norte, los que a la vez, devoran las riquezas del planeta. Es un sistema alimentario paradójico; literalmente unos comen hasta morir mientras otros mueren de hambre. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), actualmente, el 18% de la población total mundial es obesa, prácticamente la misma cantidad de gente desnutrida.

## **EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

En América Latina, la Seguridad Alimentaria y en general la pobreza, no son considerados problemas prioritarios. Las reformas estructurales que liberalizaron nuestras economías a partir de los noventa, eliminaron de plano el concepto de Seguridad Alimentaria como criterio rector de las políticas nacionales. En el Perú, por ejemplo, su solución dependerá de un hipotético “chorreo económico”.

La aplicación de reformas estructurales que liberalizaron nuestras economías, apuntan a transferir al mercado roles fundamentales; tales como la asignación de recursos. Así y se han desguazado a los Estados, su rol es fundamentalmente garantizar el flujo de los grandes capitales. Las grandes corporaciones condicionan sus inversiones a la firma de contratos con gobiernos que les garantizan sus utilidades, liberándoles incluso, como es el caso del Perú del pago de impuestos y responsabilidades ambientales y sociales. Así, se apropian de la propiedad de los recursos naturales y productivos de las naciones y con ello concentran en sus manos la producción y distribución de alimentos.

Esta ausencia de visión estratégica identifica la lucha contra la pobreza con “gasto social”, y para enfrentar la desnutrición se aplicaron políticas asistencialistas, fundadas sobre todo en la entrega de alimentos, ello implicó la importación de excedentes de bajos precios del Norte, para sustituir las cosechas de los países pobres de AL. A estas políticas, se sumó la reconversión agrícola locales en monocultivos de agro exportación.

## **EL DRAMA DEL HAMBRE EN EL PERÚ**

En el Perú, se admite como una situación natural la pobreza, más si esta es la de sus poblaciones rurales u autóctonas. Desde la perspectiva neoliberal, se entiende la pobreza como un efecto “colateral” de políticas esencialmente neutras, cuya superación puede lograrse desde enfoques asistenciales y políticas sociales compensatorias. No se prevé de la disponibilidad de una base material para el desarrollo de las generaciones futuras, ni se promueve los cambios necesarios para la erradicación del hambre.

En el Perú se asumió como teoría oficial, que el mercado solucionaría gradualmente los problemas de Seguridad Alimentaria. Después de quince años de aplicación de estas políticas han quedado desnudados los problemas estructurales de nuestra economía evidenciando que no es capaz de garantizar la Seguridad Alimentaria de los peruanos, por el contrario, las poblaciones están desprotegidas frente a las consecuencias de los fracasos de los modelos implementados.

En el Perú, el deterioro de la producción agropecuaria ha ido de la mano con el incremento de las importaciones de alimentos e insumos para paliar el déficit entre la oferta y la demanda interna, la Balanza Comercial agrícola es deficitaria desde 1980. Más aun, Las tecnologías de la industria alimentaria locales tienen como principal componente materias primas importadas, tales como el trigo, maíz duro, soja, lácteos y oleaginosas transgénicos.

La marginación de las pequeñas agricultoras y economías campesinas los coloca fuera de competencia por los sobre costos de la comercialización interna, por el tipo de cambio por debajo de la paridad y por los precios bajos de los productos agrícolas en el mercado internacional.

Las exigencias de supervivencia que empuja a las economías campesinas hacia una producción de auto consumo, los induce también a depredar sus recursos, y lo que es peor; se deteriora el capital social, el mismo que se agudiza en las poblaciones infantiles por los estragos irreversibles que origina la desnutrición. Hoy, más de la mitad de la población del Perú vive debajo de la línea de pobreza; 6.5 millones de personas, es decir el 25% de la población se encuentran en una situación de extrema pobreza viviendo con un ingreso menor a un dólar diario. Así mismo el 66% de los pobladores rurales son pobres con niveles de gasto promedio percapita de un dólar diario y el 30% lo son en forma extrema

con 30 centavos de dólar diario promedio de gasto. Esta población que habita principalmente los andes peruanos, tienen una ración alimentaria diaria de 1,950 calorías cuando el mínimo de subsistencia debe ser de 2.400 calorías.

Según la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos realizada por el Instituto Nacional de Salud, el 69% de los niños entre uno y tres años en las zonas rurales padecen de anemia. Este índice nos coloca en el penúltimo lugar de América Latina después de Bolivia (67%), y muy lejos de Argentina (30%) y Chile (20%).

### **EN BUSCA DE UNA NUEVA UTOPIA: UN MUNDO SIN HAMBRIENTOS**

Puesto que más del 75% del total de las personas que sufren hambre en el mundo vive en zonas rurales y considerando que los casos más graves de pobreza y hambre corresponden a campesinos sin tierra o bien a campesinos que cultivan parcelas cuya calidad y tamaño impide el mantenimiento de una familia, desde el Perú, pequeños agricultores y familias campesinas, se vieron obligados a recrear soluciones, así nació una nueva propuesta de gestión predial agroecológica endógena que hoy se alza como un modelo de lucha contra la pobreza rural extrema. Se trata de una propuesta generación de riqueza desde las economías de autoconsumo.

## NUEVOS ACTORES DE COOPERACIÓN EN EL ÁREA ANDINA

Felix Tejada  
Red MITIMAES

### SOBRE LA RED MITIMAES

Esta red se creó en el año 2001, a raíz de la reacción xenófoba y racista, que surgió después de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York.

Se recuperó el nombre histórico “Mitimaes”, como homenaje a todas las personas que salen forzados de sus lugares de origen a un destino incierto, condicionados por la falta de democracia, por las políticas neoliberales, por la destrucción del medio ambiente, por la violación de los derechos humanos, por la guerra, que son las causas que provocan las grandes diásporas de los países en desarrollo.

En resumen, consideramos mitimaes a los que buscan mejores condiciones de vida y de trabajo, convirtiéndose en ciudadanos del mundo; colaborando en el desarrollo de los países de origen y de destino.

### Las remesas en millones de dólares para 2005



## INFORME REMESAS Y FUGAS DE CEREBROS

La migración exterior contribuye enormemente a la economía global, por lo que la movilidad humana será en los próximos años un factor decisivo para la expansión económica mundial y la reducción de la pobreza.

A escala mundial, el monto de las remesas oficialmente registradas superó los 232.000 millones de dólares en 2005. De ese total, los países en desarrollo recibieron 167.000 millones, suma que supera en más de un 100% el nivel de la asistencia para el desarrollo de todas las fuentes. Según los autores de PEG, las remesas enviadas por canales informales podrían incrementar en no menos del 50% la estimación oficial, lo que haría de las remesas la mayor fuente de capital externo para muchos países en desarrollo.

Los países receptores de las mayores sumas de remesas registradas son India (21.700 millones de dólares), China (21.300 millones), México (18.100 millones), Francia (12.700 millones) y Filipinas (11.600 millones). Los países en que las remesas representan la mayor proporción del PBI son Tonga (31 por ciento), República de Moldova (27,1), Lesotho (25,8, Haití (24,8), y Bosnia y Herzegovina (22,5).

En contrapartida, EEUU (con 28.000 millones de dólares), Arabia Saudí (15.000 millones), así como Alemania, Bélgica y Suiza (8.000 millones) son las naciones donde proceden la mayor parte de las remesas de la migración.

De 1980 a 2000, el número de migrantes que viven en países industrializados aumentó de 48 millones a 110, comparado con un incremento de 52 millones a 65 en las naciones en desarrollo, lo que quiere decir que el flujo a economías en transición representa ya el 60% del total.

Solo el 16% de la población en disposición de trabajar vive en los países ricos. Éstos necesitan mano de obra y reciben el 60% de la migración. A nivel mundial, el número de inmigrantes ha pasado de 72 a 200 millones en los últimos 30. En Europa, el 89 % del crecimiento de la población es obra de la migración.

Algunos sectores económicos de los países industrializados dependen fuertemente de la mano de obra de los migrantes y que si esta fuerza se retira dichas economías podrían venirse abajo.

EEUU es el país que recibe más inmigrantes, con 35 millones (20% de la población migratoria mundial), seguido de Rusia, con 13,3 millones

(7,6%), Alemania con 7,3 millones (4,2%), Ucrania con 6,9 millones (4%) y la India (3,6%).

Los migrantes en los países de origen y de destino contribuyen al desarrollo y al codesarrollo.

## ASPECTOS RELEVANTES DE LAS REMESAS

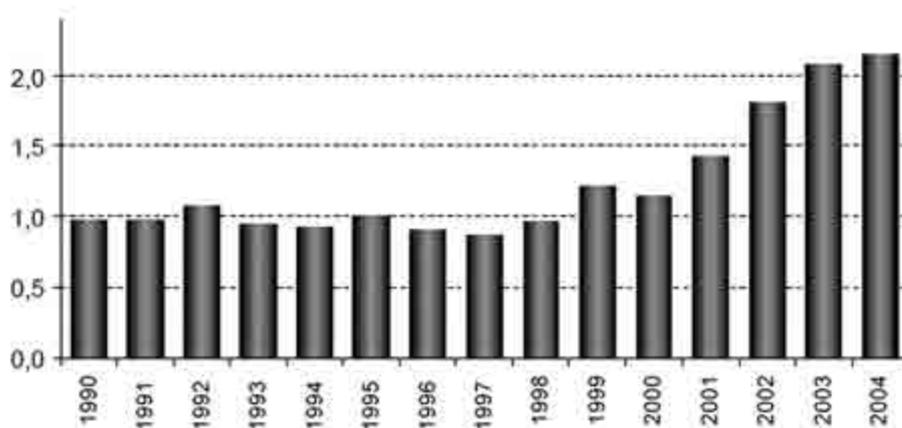
- Importante crecimiento de la migración:
  - Mercado más amplio y profundo
- Liberalización de las salidas de capital de los países industrializados
- Apertura a la competencia en el sistema financiero
- Innovación tecnológica y financiera
- Flujos asociados a la migración (fenómeno con sensibilidad política en países de origen y destino)
- Flujos privados. Predominantemente, entre familiares
- Internacionales. Antecedente: remesas nacionales, resultado del éxodo rural
  - Hoy día, China. Enorme volumen de remesas 84 millones de migrantes
- Etapas de las remesas:
  - Informal (50%) → Remesadora no bancaria (33%) → Sistema Bancario (17%)
- En ningún caso es sustituto de ayuda al desarrollo; es complementario

## LAS REMESAS EN EL MUNDO Y LATINOAMÉRICA

- Mundo: 200 millones de migrantes (3% de la población mundial, casi la mitad son mujeres)
  - Volumen mundial por canales formales (2005): 167.000M\$
  - Volumen estimado total, incluyendo canales informales (2005): aprox. 232.000M\$ (Dos veces más de lo que aportan los países industrializados)

- Crecimiento compuesto del 20% anual (BM).
- En los países de destino, los migrantes pagan impuestos 1,67 billones a nivel mundial, mas de 56 millones en Europa.
- Latinoamérica: 25 millones de migrantes.
  - 45.800M\$ (recepiona). Más que AOD+IDE juntos.
  - 6.000M\$ BID.
  - España 3.520M\$ – ALyC 52,6% (Sétima posición mundial y segundo para Latinoamerica de donde se envían las remesas).

**Según la CEPAL los recursos provenientes de las transferencias de migrantes alcanzaron el 2,1% del PIB. Lo que le da mayor estabilidad a los flujos financieros**

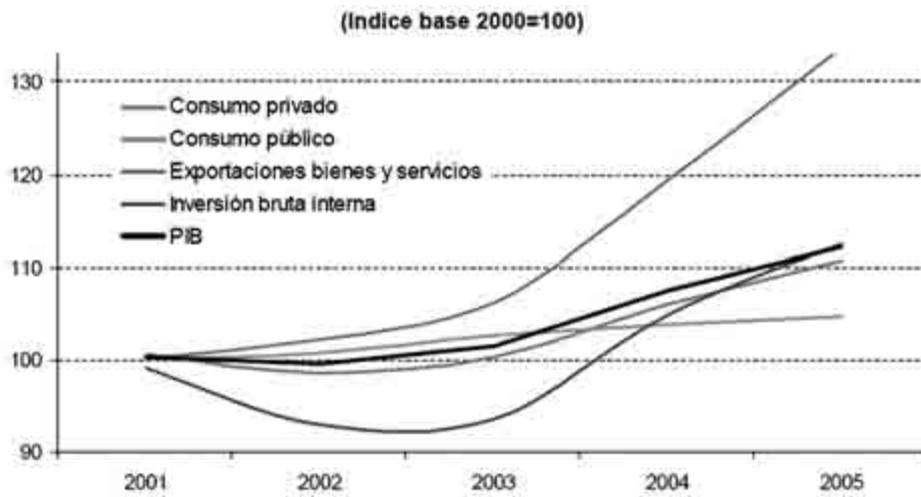


### **ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS REMESAS**

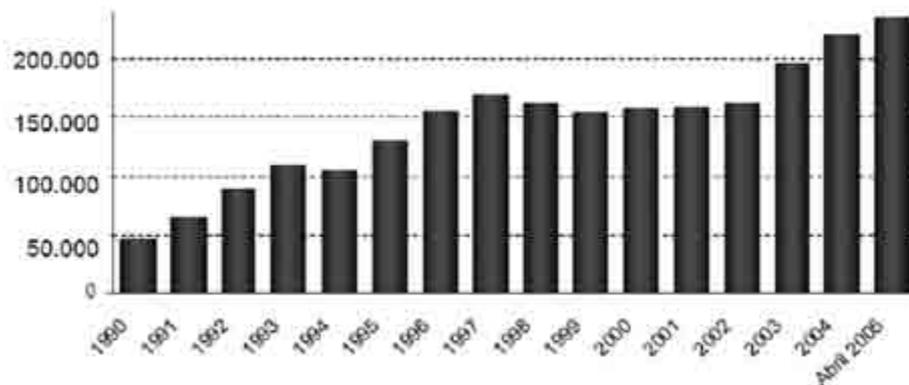
- A nivel global e 65% de los migrantes envía dinero cada mes a su familia.
- Las remesas van a parar directamente a las familias, mientras que las grandes sumas de cooperación internacional muchas veces no llegan a estas familias.
- El dinero de la Unión Europea que envía al Tercer Mundo, solo el 30% llega a su destino.

- Se da la paradoja que los más pobres están ayudando a su país, mientras las clases dominantes continúan empobreciendo y exportando, al enviar sus capitales a Miami, Ginebra o Londres...
- Las remesas que proceden de países en desarrollo –las denominadas “corrientes del Sur hacia el Sur”– representan entre el 30% y el 45% del total de las remesas.

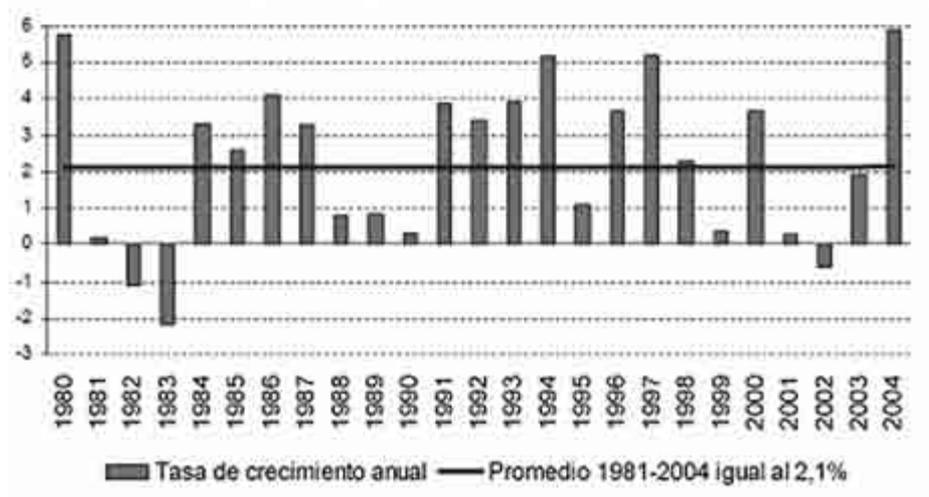
**Pero el consumo público no se recupera, y el privado lo hace lentamente, con diferencia a las exportaciones**



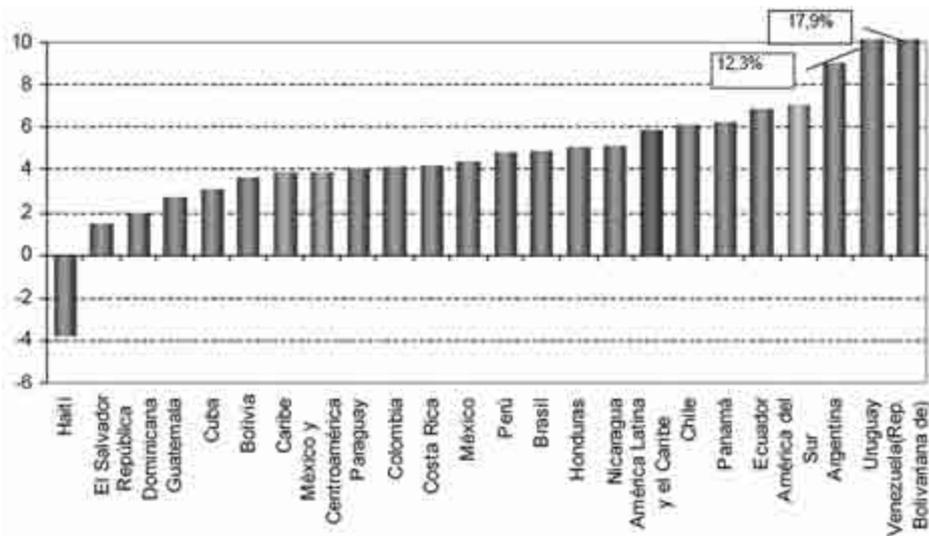
**La región acumuló reservas a un ritmo anual equivalente a 1,5% del PIB**



**América Latina y el Caribe, en 2004 creció casi un 6%,  
la tasa más alta en los últimos 25 años**



**En 2004 el crecimiento fue generalizado**

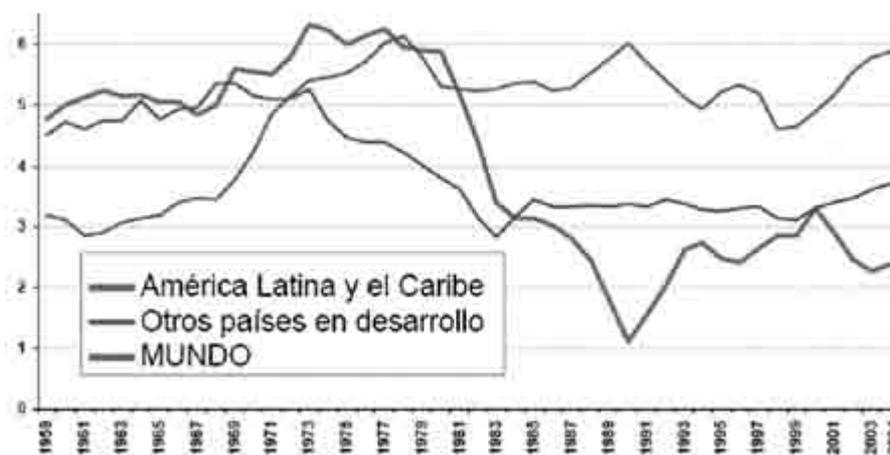


<b>% del PBI que representan las remesas</b>			
<b>País</b>	<b>Remesas</b>	<b>PBI</b>	<b>% Re/PBI</b>
Ecuador	1.740	29.000	<b>6,0</b>
Bolivia	422	9.299	<b>4,5</b>
Colombia	3.857	92.198	<b>4,2</b>
Perú	1.360	66.158	<b>2,1</b>
Venezuela	259	104.122	<b>0,2</b>
Chile	15	89.311	<b>0,0</b>

Fuente: FMI, FOMIN para 2004 en millones de dólares.

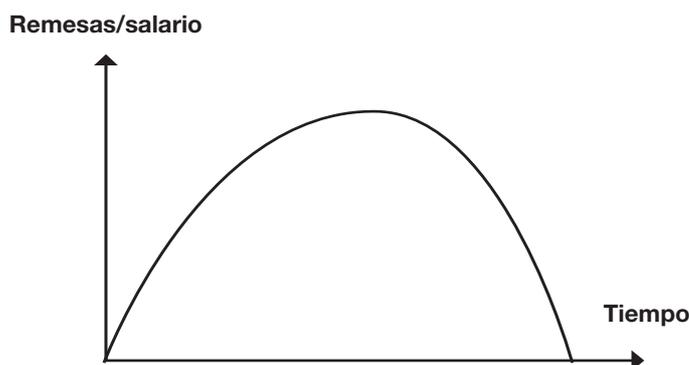
### Es la región con el menor crecimiento mundial

#### TASA DE CRECIMIENTO (decenios móviles)



## LA PROPENSIÓN DE ENVIAR REMESAS

- Creciente para migrantes más recientes o que plantean volver pronto.
- Decece a medida que pasa el tiempo.
- El máximo porcentaje del sueldo que se envía a lo largo del tiempo alcanza en el período de 5 a 10 años.
- Creciente cuando menos cualificado es el migrante en términos relativos (aunque la cantidad enviada será mayor en un migrante con mayor cualificación).
- Creciente si es mujer (además, los envíos son más regulares).
- Como media, el migrante suele mandar como remesas aproximadamente un tercio de su sueldo.

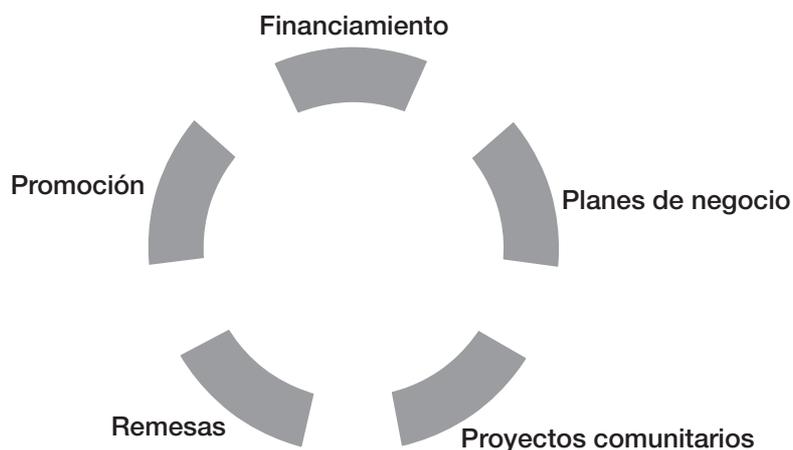


## POSIBILIDADES PARA LA REGULACIÓN DE LAS REMESAS

Situación actual	Recomendaciones
Alto coste, el 15%, de las remesas se quedan en el país emisor o se pierde en el camino	Reducir el coste, si España de ese monto, reduce un 56%, los países más pobres recibirían 234 millones de euros más en remesas
La entrega tarde 5 días hábiles, sin ninguna garantía sobre el monto enviado	El envío de remesas requiere rapidez, seguridad, redes
Alta incidencia de canales informales: familiares, fei qian (chino), hawala (árabe), etc.	Establecer una regulación pública: con mayor control, educación financiera, acuerdos entre los países emisores y receptores de remesas, interrelación con el sistema financiero internacional

Los pagos no se realizan en todo el territorio del país receptor de remesas, no hay cobertura para el área rural	Descentralización financiera estatal
Gastos en consumo y pago de deudas familiares	Incentivar el ahorro popular y la inversión productiva, con impacto sobre el desarrollo local
No hay estadísticas fiables	Hay que elaborar estadísticas estatales y locales de las remesas

### UNA PROPUESTA PARA EL USO PRODUCTIVO DE LAS REMESAS EN LOS PAÍSES DE ORIGEN

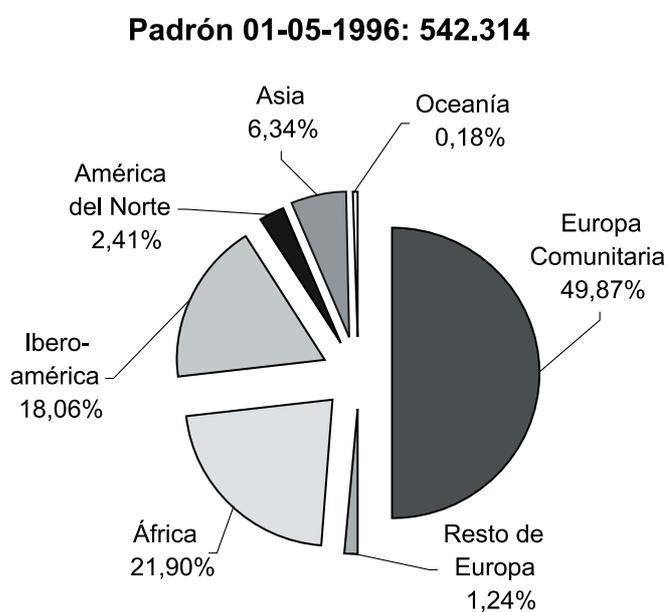


### LOS MIGRANTES CREAN RIQUEZA EN LOS PAÍSES DE DESTINO, COMO EN ESPAÑA

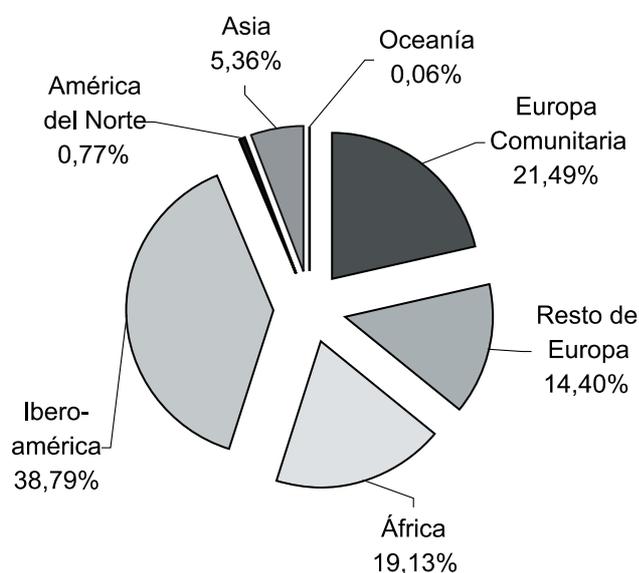
- Los bancos y cajas de ahorro españolas, se van ubicando estratégicamente en Latinoamérica, porque recibe la mayor cantidad de las remesas mundiales, que representa un 40% del total, que envían los 25 millones de migrantes de la zona
- El BBVA ofrece una cuenta Préstamo Hipotecario con Remesas del Exterior, operada en Perú por BBVA/Banco Continental. Se trata de concesión de hipotecas a cuenta de las remesas que las familias de los migrantes recibirán en el futuro

- En Ecuador a través de Banco de Pichincha, se ofrece para la vivienda a un tipo de interés del 14%, o bien si se trata de migrantes residentes en España, se puede solicitar financiación al Banco Popular de España con la ventaja de que el tipo de interés desciende drásticamente hasta el 9%.
- En 2004, gracias a la migración, el PBI en España creció el 3,1%, ritmo que sólo han alcanzaron el Reino Unido y Filandia.
- El empleo en España también creció a un ritmo del 4,3% en 2004.
- La cotización a la Seguridad Social Española por los migrantes, garantiza asegurar las pensiones a corto y mediano plazo; la tasa de sustitución (proporción entre trabajadores y pensionistas) alcanza el 2,59%, una cifra optima para el sostenimiento del sistema, que está asegurado desde el 2,25%.

### DISTRIBUCIÓN SEGÚN CONTINENTE DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA



**Padrón 01-01-2005: 3.691.547**



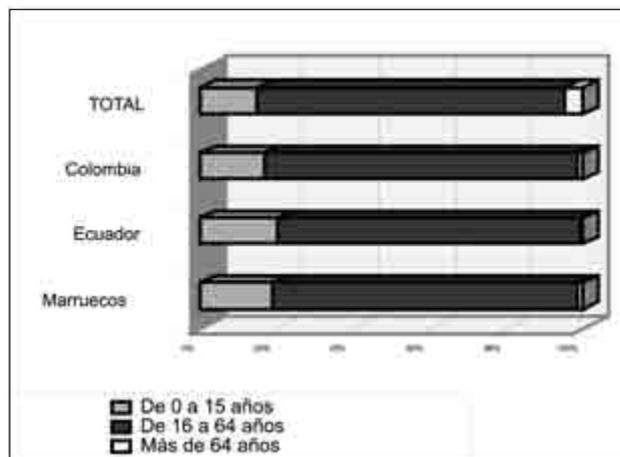
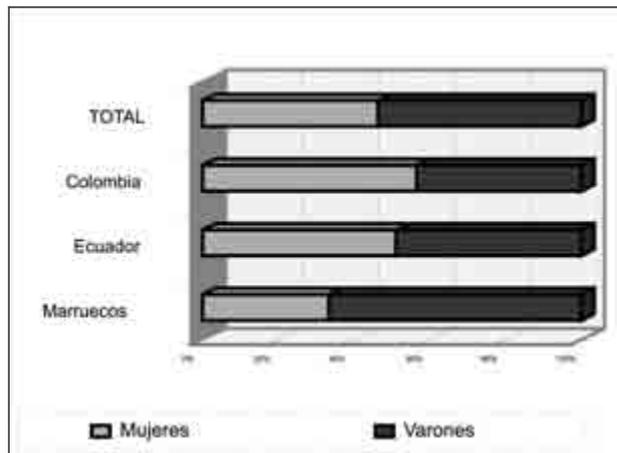
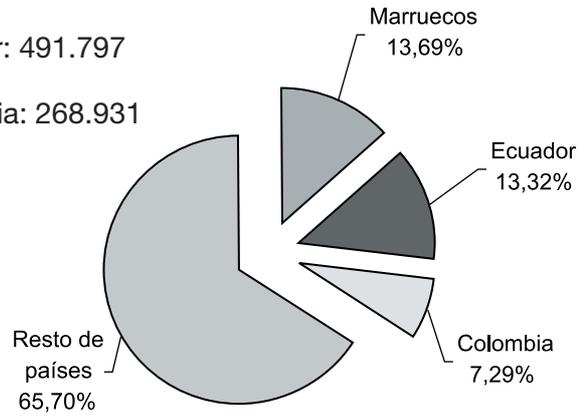
Al inicio de 2005, los latinoamericanos representaban el 38,79% de los extranjeros en España, los nacionales de la Europa Comunitaria el 21,49% y los africanos el 19,13%.

**MIGRANTES EN ESPAÑA**

- 46,61% mujeres y 53,39% varones
- Media de edad de 33 años
- 14,96% menores de 16 años, 80,23% entre 16 y 64 años y 4,81% mayores de 64 años
- Tasa de actividad
- Población extranjera: 77,51%
- Población española: 55,62%

## PRINCIPALES NACIONALIDADES

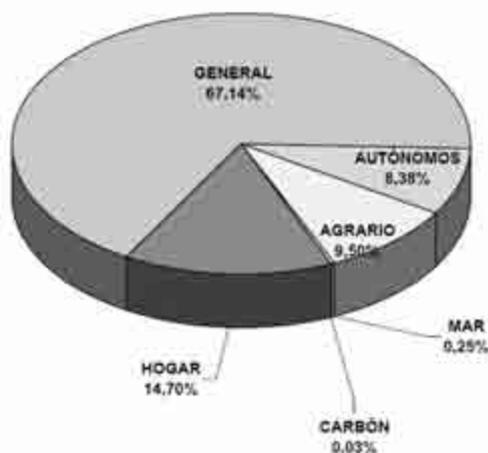
- Marruecos: 505.373
- Ecuador: 491.797
- Colombia: 268.931



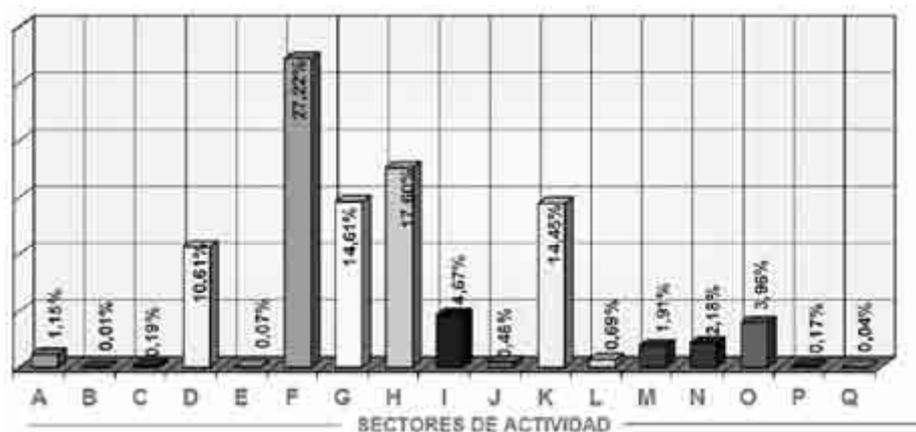
**EVOLUCIÓN DE AFILIADOS EXTRANJEROS EN LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA - INTEGRANTES Y NO INTEGRANTES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Año	Procedentes países UE	Procedentes países no UE	Total	Incremento %
1998	101.387	161.384	262.771	--,--
1999	120.563	211.844	332.407	26,50
2000	140.391	311.706	452.97	36,00
2001	157.394	447.506	604.900	33,80
2002	177.393	652.002	829.395	37,11
2003	205.577	717.641	923.218	11,31
2004	248.655	826.136	1.074.791	16,42
2005 oct.	292.605	1.428.266	1.720.871	60,11

**AFILIACIÓN DE MIGRANTES A LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA POR RÉGIMEN Y PAÍS DE ORIGEN - OCTUBRE 2005**



De acuerdo al país de origen		
País	Número	%
<i>Ecuador</i>	276.200	16,05
<i>Marruecos</i>	243.023	14,12
<i>Colombia</i>	137.468	7,99
<i>Perú</i>	60.251	3,50
<i>Argentina</i>	54.591	3,17
<i>Bolivia</i>	43.487	2,53
<i>Otros</i>	815.020	52,64
<b>Total</b>	1.720.871	100,00



A	AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SELVICULTURA	J	INTERMEDIACIÓN FINANCIERA
B	PESCA	K	ACTIV. INMOVILIARIAS Y DE ALQUILER, SERV. EMPRES.
C	INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	L	ADMÓN. PÚBLICA, DEFENSA Y S. SOCIAL OBLIGATORIA
D	INDUSTRIA MANUFACTURERA	M	EDUCACIÓN
E	PRODUCCIÓN DE ENERGÍA	N	ACTIVIDADES SANITARIAS Y, VETERINARIAS, SERV. SOCIALES
F	CONSTRUCCIÓN	O	OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES, SERVICIOS PERSONALES
G	COMERCIO, REPARACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR	P	HOGARES QUE EMPLEAN PERSONAL DOMÉSTICO
H	HOSTELERÍA	Q	ORGANISMOS EXTRATERRITORIALES
I	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES		ACTIVIDADES NO CLASIFICADAS

## REPORTAJE FOTOGRÁFICO



*De izquierda a derecha: Carlos Villegas (actual Ministro de Planificación de Bolivia), Amelia Herraes, Irene García, Herminio Zurita y Federico Castillo.*



*El Diputado José A. Albañir en un momento de las jornadas.*



*Visión del público asistente en la Casa del Inca.*



*Mesa sobre Perspectiva de Género en Área Andina.*



Momento de la inauguración de las Jornadas (Foto Francisco Téllez).



De izquierda a derecha: Rafael Soriano (Subdirector General de Cooperación en América del Sur. Ministerio Asuntos Exteriores y de Cooperación), Antonio Carpio (Alcalde de Montilla), Francisco Pulido (Presidente de la Diputación de Córdoba) y José Antonio Garijo (Jefe de Cooperación América Latina. Junta de Andalucía).