

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

Presentaciones	9
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. <i>Dr. Juan Marchena F.</i>	13
Mirando hacia atrás con lágrimas	15
Tiempos de guerra	18
Culturas de resistencia: raíces y alas	28
La larga lucha por la educación	40
El retorno de las políticas públicas a las agendas de desarrollo local: especial referencia al Área Andina. <i>Dr. Federico A. Castillo Blanco y Fátima E. Ramallo López</i>	57
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
Proceso de descentralización en el Perú: balance, perspectivas desde el punto de vista de las municipalidades rurales del Perú. <i>Herminio Neyra Zurita</i>	81
Antecedentes	81
¿Para qué queremos descentralización?	82
¿Por qué municipalizar la descentralización?	83
Breve revisión de la descentralización y desarrollo local en Ecuador. <i>Amelia Herraéz</i>	87
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
La perspectiva de género en el Área Andina. <i>Jaime Pineda Salguero</i>	93

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
Perspectiva de género en la región andina: Caso de Bolivia.	
<i>Julieta Montaña Salvatierra</i>	101
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
Perspectivas de género en el Área Andina. <i>Josefa Polonio Armada</i>	115
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
Desarrollo económico local en Área Andina. <i>Vladimir Paspuel</i> ..	121
1. Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana	121
2. Desarrollo local	124
3. Proyectos de desarrollo ejecutados	125
4. Bibliografía	127
Sostenibilidad de la cooperación al desarrollo y el desarrollo de las economías locales. <i>José María Gómez García</i>	129
Perspectiva de desarrollo económico local	130
Estructura de la línea de desarrollo de economías locales (DEL)	134
Promoción del Desarrollo Económico Local. Santa Catalina de Mossa - Morropon - Piura. Perú. <i>Prof. Esguard José Rodríguez Ramírez</i>	139
Seguridad alimentaria versus soberanía. <i>Francisco Pineda Zamorano</i>	143

El ecoturismo como factor de desarrollo sustentable. Caso:	
Isla San Cristóbal, Galápagos-Ecuador. <i>Diego Bonilla Urbina M.Sc.</i>	147
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
Carta al lector. <i>Diego Bonilla Urbina M.Sc.</i>	165
En busca de una nueva utopía: Un mundo sin Excluidos.	
<i>Fernando Romero Sánchez</i>	167
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
Nuevos Actores de Cooperación en el Área Andina. <i>Félix Tejada</i>	173
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 pensión 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
Reportaje fotográfico	187

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" ¹.

Cada cerro tiene su nombre. Los cerros viven, tienen vida como los runas². Así como los hombres, tienen hambre y sed. Por eso cuando nacen los wawas³, 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.

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

² Hombres y mujeres andinos.

³ 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 sus 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 millones⁴, fundamentalmente situa-

⁴ 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 1977⁵: “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”⁶. 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: Urqukunaqa rimac, los cerros hablan, pero no los oímos. Apus⁷ y Súpay⁸, 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

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

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

⁷ Apus en quechua; Achachilas en aymara. Señores, dioses, amos de los cerros.

⁸ 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 Real⁹. 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.

⁹ 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, jilacatas, 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 compeldigamente 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 gigantes 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 públicamente¹⁰. Según E. Luis Antezana¹¹ 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 3000¹². 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

¹⁰ 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.

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

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

comunidad o ayllu¹³– 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 –huasipongo, 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

¹³ 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”¹⁴. 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 ciudadana¹⁵.

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 máspreciado¹⁶; 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 chancaron¹⁷ 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,

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

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

¹⁶ *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.

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

Ancoraimés 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 personeros¹⁸. 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’ara¹⁹), 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. Víctor 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 foguero o alarma, que no hace otra cosa que amenguar el respeto que debe tenerse por la fuerza pública”²⁰. 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 Central²¹ siguió entre otras la que tuvo lugar en Huancané (Puno) en 1867. El presidente Prado y el Congreso Nacional aprobaron un de-

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

¹⁹ En algunas zonas de Bolivia llamados también “españoles”.

²⁰ Cit. Pág. 514.

²¹ 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 Sierra²². Pocos años más tarde, en 1885, el alcalde de un barrio indígena de Huaraz, Pedro Pablo Atusparia, junto con varios varayoq²³ 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 blanca²⁴. 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”²⁵. 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 eclesiásticas, 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.

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

²³ Alcaldes indígenas.

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

²⁵ 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 “conscripciones”) 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 individual²⁶. 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 rebelión²⁷.

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

²⁶ 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.

²⁷ 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 anual²⁸. 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 drástico²⁹. 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”³⁰. 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

²⁸ Andrés Fidalgo. *¿De quién es la Puna?* Jujuy, 1988.

²⁹ Idem. Pág. 37.

³⁰ 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 esperanza³¹.

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

³¹ 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”³². 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”³³. Después de nuevas detenciones, asesinatos de líde-

³² Manuel Quintín Lame. *En defensa de mi raza*. Bogotá, 1971.

³³ 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 Chaparral³⁴.

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.

³⁴ 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 destroz 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

étnico³⁵. 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 autclasificaciones, 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

³⁵ *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 transformado 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 CONAIE³⁶ lleva tiempo movilizándose sus efectivos contra el TLC; del mismo modo en Perú y Bolivia la contestación ha sido contundente; en Colombia, la ONIC³⁷ 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

³⁶ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

³⁷ 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...) ³⁸ 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

³⁸ 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 comunidad³⁹.

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

³⁹ Xavier Albó y William Carter. “La comunidad Aymara: un mini-estado en conflicto”. En: Xavier Albó (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 1926⁴⁰. Don Santos Marka T’ula, ya citado, señalaba que los gamonales en la zona de llata⁴¹ “nos exigían que no debíamos aprender a leer, ni siquiera nos dejaban entrar a la escuela de los vecinos q’ara del pueblo”⁴², 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”⁴³.

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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Paqasa, Urinsaya. Corregimiento de Qhurawara, Pacajes. La Paz.

⁴² Don Santos Mark’a Tula, *cacique principal* ... Cit. Pág. 17.

⁴³ 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”⁴⁴. En otros documentos oficiales se señala la necesidad de “integrar al indio a la nacionalidad boliviana en calidad de eficiente productor y soldado incomparable”⁴⁵.

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 veteranos⁴⁶. Pero

⁴⁴ Idem. Pág. 36.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ “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”⁴⁷.

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 indigenales, 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”⁴⁸.

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).

⁴⁷ Santos Marka T’ula. Cit. Pág. 39.

⁴⁸ *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”⁴⁹, 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 propio⁵⁰. 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”⁵¹.

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”, decían⁵². 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 jilacatas, 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 arrebatarlos.

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”⁵³. 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,

⁴⁹ Litigantes, abogados con o sin título.

⁵⁰ José María Arguedas. *Formación de una cultura nacional indoamericana*. México, 1962.

⁵¹ Santos Marka T’ula. Cit. Pág. 36.

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

⁵³ Idem. Pág. 23.

que tenemos muy antiguos títulos desde el tiempo del coloniaje por venta y composición por la Corona de España”⁵⁴. 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”⁵⁵. 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”⁵⁶.

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”⁵⁷.

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

⁵⁴ Idem. Pág. 26.

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

⁵⁶ Santos Marka T’ula... Cit. Pág. 27.

⁵⁷ 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”⁵⁸. Manuel Scorza narra⁵⁹ algunos de estos esfuerzos de las comunidades por contar con los letrados propios. Esfuerzos mantenidos durante décadas por los comuneros para que el guambra⁶⁰ 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 caseras⁶¹. 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 Bolivia⁶². 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

⁵⁸ Idem. Pág. 28.

⁵⁹ *Redoble por Rancas*. Barcelona, 1984.

⁶⁰ Muchacho.

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

⁶² 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”⁶³, 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”⁶⁴. 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,⁶⁵ 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 Bustamante⁶⁶: 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 Ucureña y Vacas (Cochabamba) y se reivindicaron centros de enseñanza en las haciendas⁶⁷. Buena parte

⁶³ Idem.

⁶⁴ 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 vívida de este abuso puede leerse en *Yanakuna* de Jesús Lara, editada en Cochabamba en 1952.

⁶⁵ Bolsas para guardar la hoja de coca.

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

⁶⁷ Karen Claire. *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 Villarroel, y se desarrollaron a través de direcciones departamentales o federaciones agrarias⁶⁸. 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 fueran 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 origen⁶⁹.

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 indígenas⁷⁰. 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 aceptaron⁷¹.

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

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

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

⁷⁰ Marcelo Sanjinés. *Educación rural y desarrollo en Bolivia*. La Paz, 1968.

⁷¹ 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”⁷². 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 antiguo⁷³. 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 docencia⁷⁴. 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 expectativas⁷⁵. Presencia y participación oficiales que apenas han conseguido todavía⁷⁶.

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

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

⁷³ 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.

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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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 Torres⁷⁷, 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 educación⁷⁸. 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 Cárdenas⁷⁹. 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”⁸⁰.

⁷⁷ *Interculturalidad y Educación Bilingüe. Encuentros y desafíos. COMUNIDEC, Quito, 1994.*

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

⁷⁹ *Plan Nacional de Acción Educativa de Bolivia. Ministerio de Educación.* La Paz, 1996.

⁸⁰ *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 Puigrós⁸¹. 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 castellano⁸². 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 rurales⁸³, 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

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

⁸² *Educación y poblaciones indígenas en América Latina*. UNICEF, Bogotá, 1993.

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

paulatinamente⁸⁴, 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 comunitarios⁸⁵. 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 exclusividad⁸⁶. 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”⁸⁷.

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

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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 ANDINA¹

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.²

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 localidades³. A imaginar, en definitiva, nuevas formas de gobierno del territorio en contextos también cada vez más complejos.

¹ 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.

² 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.

³ 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.⁴

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. Prevalecen 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.⁵

⁴ 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.

⁵ 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.⁶

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 ciudadanos⁷.

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.

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

⁷ 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.⁸

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

⁸ 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, n° 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.⁹

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 *isonomía* (la ley igual para todos), *isegoría* (participación de todos en la cosa pública) o *isocratía* (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

⁹ 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, n° 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 diálogo”, donde el respeto por el “otro”, el acuerdo y la concertación la caractericen¹⁰.

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 corresponsabilidad¹¹ 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 ALFONSO¹², 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.

¹⁰ 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), n° 28, 2005, donde se ponen de relieve las ideas expuestas.

¹¹ 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.

¹² 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 CASTELAO¹³ 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

¹³ 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.¹⁴

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

¹⁴ 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 educación¹⁵. En efecto, suplir la carencia de infraestructuras de todo tipo y establecer o extender la prestación de servicios básicos, que no locales¹⁶, 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.¹⁷

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 BORJA¹⁸, 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

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 municipios¹⁹.

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

¹⁹ JORDI, B y MUXÍ. Z "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas", en revista Instituciones y Desarrollo, n° 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.²⁰

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.²¹

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.²²

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

²⁰ JORDI, B y MUXÍ, Z. “Centros y espacios públicos como oportunidades”, en revista Perfiles latinoamericanos, n° 19. 1999.

²¹ 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.

²² 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.²³

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%.

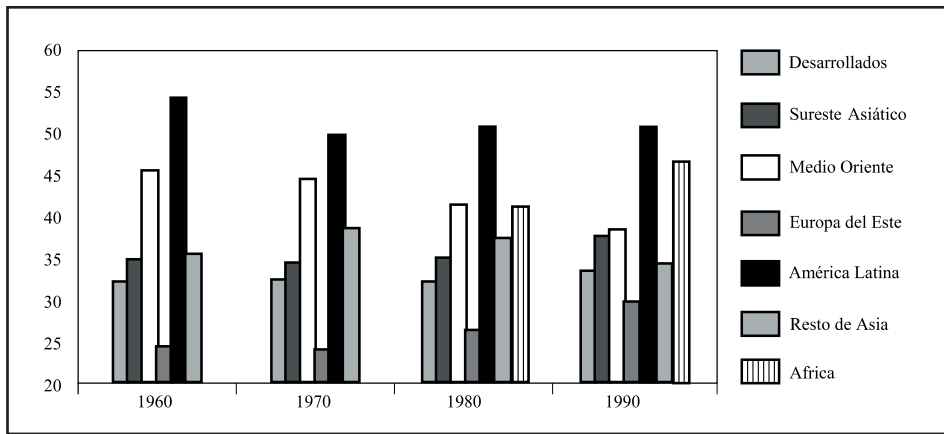
Con estos datos se corrobora algo ya sabido: que América Latina es la región que presenta más desigualdad social, no sólo en cuanto a ingresos, sino también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad, y que persisten enormes disparidades en términos de participación, bienes y 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)²⁴ el cual afecta de forma

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

²⁴ 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	6.2	1.0	12.3	13.7	2.0
COLOMBIA	4.2	5.4	4.0	8.0	11.3	7.3
PARAGAUAY	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	46.2
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 2002-2004²⁵, 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 años²⁶; 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.²⁷

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.²⁸ 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-

²⁷ 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.

²⁸ 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.²⁹

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.³⁰ 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

²⁹ 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.

³⁰ 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 local³¹ 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.³²

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

³¹ 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.

³² 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.³³

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.

³³ 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, nº 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.³⁴

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 Washington³⁵, los organismos internacionales y los países donantes han descubierto las instituciones,

³⁴ 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.

³⁵ 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.³⁶

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.

³⁶ 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.