



ECONOMÍA, POBREZA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN COMUNIDADES ANDINAS: ESTUDIO DE CASO Y APORTACIONES TEÓRICAS

ECONOMY, POVERTY AND SOCIAL PARTICIPATION IN ANDEAN COMMUNITIES: CASE STUDY AND THEORETICAL INPUT

MOISÉS HIDALGO MORATAL
Universidad de Alicante
mhidalgo@ua.es

RESUMEN

Partiendo de una visión crítica del concepto de desarrollo sostenible en sus vertientes de sostenibilidad económica, social y ecológica, analizamos su aplicabilidad a las áreas rurales empobrecidas de los países andinos. En este contexto, consideramos la incorporación del concepto de soberanía alimentaria y la introducción de procesos participativos con toma de decisión por la población, así como la necesidad de obtener mejoras productivas para garantizar el éxito de los proyectos a abordar. En una segunda parte se realiza una aplicación de la reflexión teórica previa al estudio de un caso en el Sur del Perú, en el que se plantea abordar la pobreza desde la triple vertiente de participación social, equilibrio ecológico y mejoras productivas en el sector alimentario, para concluir con un balance de las posibilidades y límites del esquema analizado.

ABSTRACT

This paper analyzes the applicability of a critical vision of the concept of sustainable development to impoverished rural areas in Andean countries at the economic, ecological and social levels. It considers the concept of food sovereignty in a participatory context of population empowerment, and the need to obtain production improvements in order to guarantee the success of projects. In the second part I suggest a possible application of these theories with the study of an example in South Peru that considers poverty at a three-dimensional level, including social participation, ecological balance and productive improvement in the food sector. Finally, we conclude considering the possibilities and limits of this framework

PALABRAS CLAVE: desarrollo rural, desarrollo sostenible, soberanía alimentaria, democracia participativa..

KEYWORDS: rural development, sustainable development, food sovereignty, participatory democracy.



1. INTRODUCCIÓN: POBREZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE MERCADO

Desde la perspectiva que adoptaremos en el presente trabajo, el estudio del desarrollo sostenible debe partir del análisis de la capacidad que tiene el modelo económico capitalista en su actual situación para garantizar la sostenibilidad del sistema en su conjunto. Desde este punto de vista, todo estudio que trate de dilucidar la sostenibilidad de un área o colectivo poblacional incorpora, explícita o implícitamente, una reflexión en torno a la sostenibilidad del sistema de mercado en su actual fase de globalización.

La corriente de pensamiento crítica denominada economía ecológica (por oposición a la economía ambiental, que no considera el punto de partida aquí definido) aborda este problema desde la siguiente pregunta: ¿es posible crecer ilimitadamente en un mundo limitado? (Martínez Alier, 1992). Se trata de lo que se ha denominado, desde esta corriente de pensamiento, segunda contradicción del sistema capitalista. Es éste un sistema que necesita crecer para estar en equilibrio, como muestran todos los modelos de equilibrio dinámico, sean de corte keynesiano, postkeynesiano, neoclásico, marxista... o de cualquier escuela económica, con muy pocas excepciones, entre las que destacan el desarrollo de Stuart Mill en torno al concepto de estado estacionario. El crecimiento anual del Producto Interior Bruto por debajo de valores del 2-2,5 por ciento anual acumulativo genera situaciones de crisis, con profundas repercusiones sociales (desempleo, caída de los salarios, desaparición de pequeñas empresas, etc.), y, por supuesto, con impactos negativos sobre los beneficios del capital. La necesidad de mantenerse en equilibrio a través de tasas de crecimiento económico superiores a las mencionadas provocará, por tanto, una tendencia depredadora respecto al medio ambiente. Depredación que sólo puede ser frenada mediante modificaciones que toquen la esencia del propio sistema o, alternativamente, consiguiendo, mediante avances tecnológicos, una reducción de la contaminación generada por unidad de producto muy superior, en valores absolutos, a la tasa de crecimiento del Producto, cosa realmente difícil de conseguir.

La consideración de este fenómeno como «segunda» contradicción del capitalismo viene dada por la inserción de la economía ecológica en la tradición crítica que enuncia una contradicción interna previa en términos de enfrentamiento entre diferentes clases sociales en la lucha por el excedente generado, en un contexto de profundización de los desequilibrios distributivos que se convierte en el germen de la destrucción del sistema. Así lo contemplaba la tradición anticapitalista de los siglos XIX y XX (marxismo, anarquismo y movimientos críticos con el sistema de mercado). Hoy podemos considerar que, si bien esta primera contradicción queda aplacada –parcialmente- a través de la intervención estabilizadora del Estado keynesiano, se manifiesta con fuerza en el ámbito internacional, especialmente en contextos liberalizadores de los mercados, como es el caso del período que vivimos desde los años 80 del siglo XX. De esta manera obtenemos crecimiento depredador, pero no por ello se

obtienen reducciones de la pobreza¹ o mejorías sustanciales en los niveles de vida de gran parte de la población del planeta.

Nos encontramos, por tanto, con un sistema en el que coexisten, al menos en su actual etapa de globalización, un crecimiento económico depredador del medio ambiente con un progresivo deterioro de la distribución de la renta, obteniendo como resultado una cantidad creciente –o cuanto menos estable, en las hipótesis menos pesimistas- de población en situación de pobreza.

Se plantea desde esta perspectiva la necesidad de valorar si la sostenibilidad (social y ambiental) es viable en el contexto actual de globalización económica neoliberal, entendiendo por globalización la apertura externa de los mercados de bienes, servicios y capitales (no de trabajo), y por neoliberal, la existencia de normas liberalizadoras y desreguladoras, también en el interior de los países, en todos los mercados (bienes, servicios, capital y trabajo). Si la desregulación de los mercados y el ritmo al que se ha producido su apertura externa durante los últimos años en prácticamente todo el planeta lleva a una situación en la que los desequilibrios ambientales y la permanencia y crecimiento del fenómeno de la pobreza conviven en dosis cada vez mayores con el crecimiento económico y la sobreabundancia (M. O'Connor, 1994), entonces resulta imprescindible modificar el proceso mediante inserción de medidas reguladoras y de intervención.

Por otro lado, las intervenciones a realizar para solucionar ambos problemas no pueden configurarse como dos bloques separados de estrategias. Dado que ambos interactúan entre sí, es imprescindible crear proyectos de desarrollo en los que la intervención sobre el mercado (que deberá producirse no sólo a través del sector público, sino considerando también la participación popular a través de la sociedad civil) pueda producir efectos positivos, de manera simultánea, sobre pobreza y medio ambiente.

2. SOSTENIBILIDAD, PRODUCCIÓN Y DEMOCRACIA EN LAS ÁREAS RURALES EMPOBRECIDAS

En esta línea de argumentación, y centrándonos en el estudio de la pobreza en zonas rurales de escaso nivel de productividad en países empobrecidos, consideramos que las actuaciones a realizar deben impulsar la potenciación de las capacidades de la población para ser dueñas de su destino², mediante una triple estrategia, en la que se aborden simultáneamente el crecimiento de la producción para mejorar las condiciones de vida, la toma de decisiones de

¹ Aún habiendo un gran debate al respecto, defendemos que en los últimos años ha habido crecimiento de la pobreza y aumento de las desigualdades durante el período de la globalización. Ver Milanovic (2003), Olivé (2004). Sólo algunos autores plantean la posibilidad de que haya una ligerísima reducción de la pobreza en términos absolutos, quienes reconocen, por otro lado, que la distancia entre ricos y pobres aumenta de manera ostensible (obsérvese que la distancia entre ricos y pobres puede crecer incluso en contextos de reducción de la pobreza).

² Sobre el concepto de desarrollo como capacidades, puede verse los informes anuales del PNUD, o, en una perspectiva más crítica, Allen y Thomas (2000), especialmente en los capítulos 1 y 2, donde se presentan diversas teorías del desarrollo, desde un enfoque socioeconómico.



forma autónoma y democrática desde la población, y la sostenibilidad del modelo tanto desde el punto de vista ambiental como social y cultural. Abordemos con algún detalle cada uno de los componentes de esta triple estrategia.

2.1. REFORZAMIENTOS DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS

En cualquier situación de pobreza resulta imprescindible realizar una reestructuración de sus sistemas productivos, no sólo desde el punto de vista redistributivo (reparto del excedente que garantice un cierto nivel de equidad distributiva) sino también considerando la necesidad de obtener un nivel mínimo de producción que garantice la generación de excedentes suficientes para garantizar niveles de vida dignos para toda la población. En situaciones de bajos niveles de productividad será imprescindible, por tanto, un considerable crecimiento del valor añadido de la producción, frecuentemente agraria y ganadera, para garantizar la satisfacción de las necesidades (posteriormente plantearemos cómo ese crecimiento no puede incorporarse en la rueda depredadora descrita en el apartado 1). No por ello será que haya crecimiento en todo sistema socioeconómico, sino tan sólo en los ámbitos de situaciones de escasez como las aquí descritas.

Desde esta perspectiva, y en ámbitos de escasez, consideramos de gran interés la teoría que aborda la obtención de los derechos de acceso a la alimentación y demás derechos fundamentales formulada por Amartya Sen como «titularidades»³, que debe entenderse como titularidad del derecho al acceso (a alimentación, u otras necesidades), proceso de obtención de seguridad alimentaria a nivel familiar a través del derecho universal al acceso a las necesidades básicas. Pero, como se verá más adelante, esta teoría deberá ser completada con otros componentes, para construir una versión más participativa y ambientalmente sostenible.

La seguridad alimentaria familiar puede y debe obtenerse por tres caminos diferentes, que disfrutan de la condición de complementariedad. El primero de ellos es el de la obtención de rentas del trabajo por cuenta ajena, pero los mecanismos más frecuentes en sistemas de escaso nivel productivo son los otros dos: producción propia vendida en el mercado para transformarla en ingresos, o bien intercambiada en operaciones de trueque –especialmente producción agropecuaria- y el consumo de la producción propia en el ámbito de la unidad familiar –autoconsumo-.

Los tres niveles descritos se apoyan mutuamente cuando diversificamos las fuentes de obtención del derecho al acceso a la alimentación, mediante una participación simultánea de todos ellos. De hecho, en el contexto de mercados agrarios con altas expectativas de caídas de precios podemos encontrar situaciones de estancamientos de precios y crisis de ingresos de gran magnitud (especialmente por motivos de tendencia decreciente de la relación real de intercambio de los productos agropecuarios, situación en la que estos productos tienden a caídas de precios, o cuanto menos tienen precios cuyas subidas son más lentas que los precios de los productos comprados por las mismas familias productoras).

³ Traducimos así el «entitlement» inglés. Ver Dreze, Sen (1991), Allen y Thomas (2000)

En tales contextos, la existencia de cuotas más o menos elevadas de autoconsumo y de producción para los mercados locales puede tener una función similar a la de la una hipotética póliza de seguro contra la caída de precios: el mantenimiento de cuotas de autoconsumo puede permitir la subsistencia agraria en situaciones de crisis de precios. Obsérvese que la mera formulación de esta propuesta de sostener cuotas de autoconsumo o parcelas de producción no insertas en los mercados mundiales, pese a ser razonable desde la perspectiva aquí analizada, no es compatible con la idea de apertura total de los mercados que considera que a mayor nivel de producción para los mercados externos estaríamos ante un modelo más eficiente

Razonando de esta manera se pueden incorporar en el análisis realizado los conceptos de seguridad alimentaria y derecho al acceso a la alimentación. Se trata de un primer paso que no permite cubrir todas las necesidades básicas, sino tan sólo arrancar desde un punto de partida de satisfacción de mínimas necesidades. Todo ello deberá ser completado mediante otros aspectos para transformarlo en soberanía alimentaria, como veremos de inmediato.

2.2. SOBERANÍA DEL PUEBLO: TOMA DE DECISIONES EN PROCESOS PARTICIPATIVOS

Difícilmente funcionarán los mecanismos descritos, y aún menos actuarán al servicio de la emancipación popular, sin la construcción, de forma simultánea, de un proceso de toma de decisiones en el que la participación de la población se realice desde la perspectiva de la soberanía de los pueblos (Pérez-Ruiz, 2003, Paredes, 2002). No se trata sólo de obtener participación para que los proyectos funcionen mejor gracias a la colaboración de la población objetivo (a la manera que con tanta frecuencia se formula en los proyectos de cooperación para el desarrollo) sino de definir los objetivos a cubrir desde procesos de toma de decisiones a un nivel popular en el que la soberanía está arraigada en el pueblo. Y encontramos pocos proyectos que entiendan de esta manera la participación. Aparecen así ligados entre sí diversos conceptos: soberanía alimentaria⁴, democracia participativa, y –en una vertiente parcial de su aplicación práctica- presupuesto municipal participativo, donde se conjuga la necesidad de obtener producción suficiente para garantizar la supervivencia de la población con el derecho de los pueblos de ser dueños de su destino en el proceso de la toma de decisiones. Ambos objetivos se encuentran muy limitados en la situación actual del mundo andino y en general en los pueblos indígenas (Berraondo, 2005).

Respecto a esta construcción democrática, es de sumo interés observar cómo pueden cruzarse los mecanismos tradicionales de toma de decisiones en culturas rurales con los nuevos procesos participativos derivados de instancias surgidas desde los movimientos críticos con la globalización. Así encontramos múltiples experiencias que sintetizan tradiciones milenarias con movimientos sociales modernos, muchas de las cuales están lideradas por movimientos como Vía Campesina o el Foro Mundial por la Reforma Agraria citados anteriormente.

⁴ Ver, por ejemplo, <http://www.cerai.es>, o Foro Mundial para la Reforma Agraria, <http://www.fmra.org>



En este ámbito, hemos sido testigos de la creación de procesos de democracia participativa, incluyendo experiencias de presupuesto participativo –a la manera propuesta desde el Foro Social Mundial– en zonas andinas con tradición secular de toma de decisiones mediante procedimientos asamblearios. La tradición histórica de los mecanismos del Ayllu andino incorpora, entre otros aspectos, la colaboración mutua entre vecinos en las tareas agrícolas y de construcción de vivienda, y toma de decisiones en reuniones de la población en torno a aspectos tales como mejoría de las infraestructuras viarias y asignación de tareas entre los vecinos para lograr tales objetivos, o incluso el reparto de tierras entre la población –por ejemplo ante la creación de nuevas unidades familiares, tanto para vivienda como para producción–. Se trata de una tradición precolombina, e incluso preincaica, que se actualiza en algunos municipios durante los años 90 del siglo XX a través de la decisión en asamblea representativa respecto a la asignación de las distintas partidas del presupuesto municipal, y el posterior control, también asambleario, de la ejecución del mencionado presupuesto (C. Paredes, 2002, 2004).

2.3. SOSTENIBILIDAD DEL MODELO

Resulta imprescindible que de manera simultánea todo ello se produzca en un entorno sostenible, no sólo desde una perspectiva económica, social y cultural (aspectos que se contemplan en la descripción anterior), sino también ambiental. Este condicionante se impone por un doble camino: el de la tradición de los pueblos andinos y, en general, de todos los sistemas económicos que históricamente han contemplado la necesidad de mantener la base natural que garantice la capacidad productiva; y el de la moderna formulación del concepto de desarrollo sostenible, que en realidad incide exactamente en el mismo aspecto, pero esta vez en el ámbito del sistema económico vigente.

Desde la perspectiva teórica que defendemos, anunciada más arriba, es imprescindible no considerar como modelo de referencia la posibilidad de producir más a través de un proceso ambientalmente insostenible en el largo plazo (ni siquiera aduciendo como motivo la lucha contra la pobreza). Trabajar así daría prioridad a un objetivo inmediato (lucha contra la pobreza actual) a costa de otro objetivo a largo plazo (equilibrio ambiental, y, por tanto, lucha contra la pobreza en el futuro). La definición del desarrollo sostenible realizada en el informe Brundtland expresa esta idea, que puede ser redefinida como la *capacidad de los pueblos* para obtener la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin menoscabo de la capacidad de obtención de satisfacción de las necesidades futuras. La incorporación que aquí hacemos en la definición tradicional, incluyendo «la capacidad de los pueblos», supone la readaptación del concepto de desarrollo sostenible en la línea del denominado ecodesarrollo, y a su vez en la perspectiva del desarrollo como capacidades, defendida no sólo en los informes del PNUD o en los escritos de Amartya Sen, sino también en los textos de desarrollo alternativo y economía crítica. En todo caso, incluso desde la definición convencional de desarrollo sostenible, excluido el concepto de capacidades, se presenta una propuesta coherente para evitar la contradicción que se produce en el largo plazo entre la lucha inmediata contra

la pobreza y la pobreza generada por sobreexplotación de los recursos naturales y generación de desequilibrios ambientales.

Un proceso de este tipo no queda garantizado mediante el sistema de democracia participativa enunciado en el subapartado anterior, si no consideramos simultáneamente la necesidad de mantener viva la idea secular de los pueblos precapitalistas de conservar el entorno a largo plazo, mediante procesos educativos y organización socioproductiva que se extienda entre la población como modelo a imitar. No resulta fácil, en un contexto en el que el campesinado verá referentes a imitar en la sociedad «moderna» depredadora, buscando la emigración y consiguiente abandono de zonas depredadas o empobrecidas, aun cuando fueren las tierras de su propia cultura, a la búsqueda de nuevas oportunidades en el ámbito urbano.

En definitiva, la tarea de insertar la idea ancestral de sostenibilidad en el contexto moderno y globalizado de la sociedad de mercado abierta al exterior es a la vez compleja e imprescindible, y sólo actuaciones conscientes y reguladas pueden garantizar ciertos éxitos. Actuaciones que debieran iniciarse mediante procesos educativos, divulgación de ideas en torno a la sostenibilidad en los medios de comunicación autóctonos –entre los que merecen desatacarse los programas educativos radiofónicos–, y campañas de reforzamiento de la cultura popular ancestral defensora del entorno como fuente de riqueza. Resulta de especial interés, en este contexto, la asunción en la conciencia colectiva del origen de las actividades más depredadoras, provenientes con frecuencia –aunque no siempre– de la presión ejercida por intereses enfrentados a los de la población autóctona, no sólo en el ámbito ecológico, sino también en el reparto del poder y del excedente económico.

3. ESTUDIO DE UN CASO: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROGRESO PRODUCTIVO EN ALGUNAS COMUNIDADES ANDINAS DEL SUR DEL PERÚ

3.1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO GENERAL

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX el movimiento campesino ha tenido un considerable protagonismo en los países andinos, protagonismo que no deja de tener un componente de herencia secular. Todo ello ha desembocado, al filo del nuevo milenio, en una intensificación de las reivindicaciones sociales en algunas zonas, cuyas manifestaciones más conocidas son las marchas campesinas del campo hacia las ciudades («marchas de sacrificio»), y diversos movimientos que están teniendo considerables repercusiones sobre el sistema de gobierno. Los poderes políticos instaurados en Ecuador, Bolivia y Perú hasta el año 2005 construyen estructuras políticas convencionales y no apartadas de criterios de libre mercado y apertura a las inversiones extranjeras, pero al mismo tiempo se han visto obligados a realizar procesos de pacto con movimientos indígenas (el caso colombiano, en cambio, resulta más complejo por el componente de guerrilla y violencia estructural más exacerbada). No pretendemos con ello considerar que las políticas de estos países sean indigenistas, y mucho menos que contemplen la triple premisa expresada en el apartado anterior, sino en todo caso resaltar que se han visto obligadas a

considerar y pactar con los movimientos indígenas –a veces para destruir su capacidad reivindicativa–, lo cual es un indicador de la existencia de cierta capacidad de influencia de todos estos movimientos.

Ya entrados en el año 2006, llega a presidencia de Bolivia Evo Morales, representante de este movimiento indígena y campesino de contexto participativo. No vamos a valorar aquí sus políticas macroeconómicas, ni su estrategia ante la inversión extranjera o su programa de política exterior, aspectos que consideramos de vital importancia, pero que se escapan del objetivo del presente trabajo, y cuya valoración deberá realizarse transcurrido un cierto período de tiempo⁵. Destacamos, en todo caso, que su llegada al poder proviene de este tipo de movimientos de defensa de los intereses de los pueblos indígenas en contextos reivindicativos de la participación popular, y cabe esperar que veamos, a corto y medio plazo, un proceso creciente de protagonismo de la participación popular en el contexto de la política de los países andinos, quizá con mayor capacidad de influencia que la manifestada en los primeros años del nuevo siglo.

Estas manifestaciones de la influencia de diversos movimientos populares no presuponen un triunfo de manera automática de la extensión de la democracia participativa, ni tampoco que todos los movimientos calificados de indigenistas o participativos estén cortados por el mismo patrón. Al escribir estas líneas encontramos una candidatura a la presidencia del Perú (la de Ollanta Humala, la más votada en la primera vuelta electoral) que dice reivindicar los procesos participativos y el movimiento indigenista desde una propuesta que fue en origen militarista con claros tintes dictatoriales, aun cuando trata de presentarse como aliado de la presidencia boliviana y se autodenomina «etnocacerista». Sólo un cambio radical en la línea de actuación de este grupo político, por lo demás poco previsible, podría validar sus críticas al modelo neoliberal.

También en Perú vemos casos de democracia participativa desde la presidencia de Alejandro Toledo, que finalmente han consistido en una mera consulta a las organizaciones de la sociedad civil previa a la aprobación de presupuestos en el poder regional. El proceso de consulta a la sociedad civil es obligatorio por ley en el ámbito de los presupuestos regionales, y se considera inspirado en el movimiento de presupuesto participativo, pero la escasa participación popular y la nula capacidad de decisión de los órganos consultados (que, por otra parte no son exactamente representativos de la población de forma directa, sino entidades de la sociedad civil) debilita su carácter democrático⁶. Desde un punto de vista metodológico, debe destacarse que todas estas limitaciones (que, por otra parte, no invalidan su consideración de paso adelante en los procesos participativos) provienen en buena parte de la falta de tradición participativa en muchas regiones. En consecuencia, el carácter obligatorio del proceso redundará en su mayor extensión, pero a la vez en la menor intensidad de la participación ciudadana. Sólo las áreas que acumulan cierta experiencia en procesos participativos pueden llevar a cabo procesos exitosos al respecto, como la práctica ha demostrado.

⁵ Este trabajo está escrito a finales de abril de 2006.

⁶ No olvidemos que el programa político de Alejandro Toledo se basa esencialmente en la extensión del modelo de libre mercado, como reconoce el propio presidente.

Pero en otros ámbitos del mismo país existen áreas con experiencia acumulada. Entre ellas hemos seleccionado, por conocerlas con cierto detalle – no por ser las únicas- algunas provincias y departamentos del Sur del Perú (La Convención, Chumbivilcas, Espinar, o la cuenca de Jabón Mayo, en el departamento del Cusco, y otras áreas de los departamentos de Puno o Arequipa). En esta zona, al igual que en otras áreas andinas⁷, encontramos una arraigada tradición de activismo político popular, con frecuentes actividades en el ámbito de la minería, la agricultura y la política regional. Es en este contexto en el que aparecen, en algunos municipios, experiencias de presupuesto participativo, enlazadas con intentos de mejorar la productividad agraria y respeto del medio ambiente, en la línea apuntada en el apartado 2 de este trabajo.

3.2. «LA ESCALERA DEL PROGRESO: DEJANDO ATRÁS LA POBREZA». VALORACIÓN DE UN PROYECTO EN EL CUSCO⁸, PERÚ

Entre las experiencias existentes en la línea señalada, seleccionamos la desarrollada por la Federación Departamental de Campesinos del Cusco durante los primeros años del nuevo milenio en diversas provincias andinas de los departamentos de Cusco y Puno, al sur del Perú. Se trata de diversas comunidades campesinas, algunas de ellas ubicadas por encima de los 4.000 metros de altura sobre el nivel del mar, con elevados porcentajes de población en extrema pobreza y la población rural dispersa en torno a microcuencas del entorno del río Urubamba, también llamado en algunos tramos Vilcanota (fuente del Amazonas). Entendemos que la experiencia que analizamos se adapta parcialmente a las tres condiciones expresadas en el apartado 2 (mejoramiento productivo, procesos de democracia participativa y consideración de la sostenibilidad ambiental del proceso). Se trata de múltiples microproyectos coordinados por la mencionada federación, y supervisados por el Instituto para una Alternativa Agraria (C. Paredes, 2002, 2004, FDCC, 2002).

El proyecto denominado «Escalera de progreso: dejando atrás la pobreza»⁹, que se desarrolla en 12 microcuencas ubicadas en 13 provincias diferentes de los departamentos de Cusco y Puno al sur del Perú, afecta a más de 7.500 familias –más de 30.000 personas-. Es definido por sus protagonistas como un proceso de réplica de «una experiencia demostrativa en la micro cuenca del Jabón Mayo (provincia de Canas) consistente en gestión integral de micro cuencas con enfoque agroecológico en base a la capacitación tecnológica e implementación de tecnologías productivas, conservacionistas y de transformación» (C. Paredes, 2004, 2). Trataremos aquí de analizar su funcionamiento y sus limitaciones desde su triple vertiente de mejoramiento productivo, democracia participativa y sostenibilidad del modelo.

⁷ En la revista Ecología Política, editada por FUHEM-ICARIA, pueden encontrarse múltiples ejemplos de este tipo de movimientos. Sólo a modo de ejemplo, puede verse en el número 30, Subías Grau y otros (2005), o varias referencias en el número 29 de la misma revista (VVAA, 2005).

⁸ Elegimos aquí la transcripción «Cusco», en lugar de Cuzco, por ser la más extendida en aquella región, y adaptada a la forma de expresión oral existente en la zona.

⁹ Coordinada por la Federación Departamental de Campesinos del Cusco. Ver Paredes, 2004.



- Mejoramiento productivo: el progreso de la pequeña producción campesina.

Desde esta perspectiva se trata de un proceso que, arrancando desde la capacitación básica, camina a través de mejoras tecnológicas en la producción agropecuaria en aspectos como el riego, las nuevas técnicas de cultivo, o mejoramiento ganadero. Incluye la creación de módulos familiares de transformación de la producción para generar más valor añadido (producción de queso, yogurt, mermeladas y otros procesos de transformación que agregan valor a las explotaciones agropecuarias de carácter primario en el ámbito de la vivienda familiar); organizado desde instancias participativas que incluyen la adopción de procesos de decisión colectiva en el ámbito de presupuestos participativos y otras formas de democracia directa¹⁰.

La experiencia piloto de estos procesos, especialmente en lo que concierne a mejoramiento productivo, surge de comunidades de alta montaña en la cuenca del Jabón Mayo, en la provincia de Canas del Departamento del Cusco.

El proceso incorpora diversas modificaciones en la producción campesina, siempre desde el contexto de la pequeña propiedad. No hay propuestas de colectivización de la producción, sino apoyo de la pequeña producción mediante procesos formativos y creación de centros comunales de seguridad alimentaria, constituidos a modo de centros de formación comunal, denominados «CECOSA» (Centro Comunal de Seguridad Alimentaria). Estos consisten en una pequeña unidad de producción, de apenas algo más de 1.000 metros cuadrados, en los que se incluye un pequeño huerto, un establo, otro pequeño espacio de producción con fitotoldo, una pequeña superficie con pastos asociados y un comedor con cocina y gestionada por la propia comunidad. Allí se experimentan nuevas técnicas de cultivo a escala muy pequeña, que sirven como procesos de aprendizaje (capacitación). La mínima producción así obtenida es destinada a las familias más necesitadas, especialmente a madres de niños lactantes y a sus bebés, pero el objetivo principal del proceso de estas pequeñas unidades de producción es la capacitación para replicarlas en las pequeñas parcelas de los campesinos (incluidos los procesos de transformación), y generar también réplicas en otras comunidades. El proceso es supervisado por la Federación Departamental de Campesinos del Cusco, pero el responsable de su funcionamiento es una familia de campesinos elegida por la propia comunidad.

Buena parte de las comunidades afectadas por este proceso han visto incrementada su producción agraria en casi todas sus vertientes, pero de manera especial en el ámbito de la producción de derivados del ganado vacuno. Incluye mejoramiento del ganado vacuno, que, junto a una adecuada selección de pastos adaptables a niveles superiores a los 4.000 metros de altura sobre el nivel del mar –obtenidos a través de mejoramiento de sistemas de riego en los que se debe considerar el sostenimiento de los acuíferos mediante una explotación siempre inferior a la tasa de reposición natural del acuífero– permite

¹⁰ Si bien la experiencia productiva se desarrolla a partir de la experiencia de la cuenca de Jabón Mayo, en la provincia de Canas, el modelo de democracia participativa trata de realizar diversas réplicas de la experiencia de presupuesto participativo llevada a cabo en el municipio de Limatambo durante los años noventa.

elevar la producción láctea. Al mismo tiempo se genera un proceso de capacitación de las familias para la transformación de dicha producción en derivados de mayor valor añadido (yogurt, queso y otros productos). Procesos similares se realizan en otros subsectores para obtener mermeladas u otros productos, todos ellos de elevada calidad ecológica.

Las dificultades principales del proceso de transformación derivan de la falta de canales de comercialización. Hemos sido testigos de estas dificultades, motivadas por falta de experiencia en la comercialización del producto fuera de los mercados locales, y por la reducida escala de producción, que dificulta la consolidación de éstos. En realidad, la calidad del producto, tanto en sabor como en pureza ecológica, es muy superior a la de los derivados lácteos comercializados en el Perú a través de algunas grandes empresas —«Gloria», e importación de derivados lácteos de empresas multinacionales—. Sus precios son también más reducidos, garantizando una magnífica relación calidad-precio, que no redundaría en un crecimiento considerable de la producción por los ya mencionados motivos de dificultad en la comercialización y escasa productividad (aún siendo ésta mucho más elevada que en épocas anteriores en la misma región).

- Democracia participativa.

En el ámbito de la democracia participativa, lo que podríamos considerar experiencia piloto partió del municipio de Limatambo, en el mismo departamento, pero ubicado en zona menos elevada y con mayores niveles de productividad agraria, con especialización en productos más cercanos a lo que en España llamaríamos agricultura mediterránea. Allí se realizó durante los años 90 un proceso de instauración de presupuesto participativo, cuando la autoridad municipal delegó sus atribuciones presupuestarias en la asamblea constituida por representantes de las distintas comunidades. Se creó así una fusión a la manera descrita anteriormente entre la tradición andina de decisiones asamblearias con las propuestas del presupuesto participativo emanadas de Porto Alegre y Foro Social Mundial. En todo ello, al igual que en el mejoramiento productivo descrito anteriormente, hay una clara influencia de las ideas de Vía Campesina, entidad en la que se agrupa la mencionada Federación de Campesinos del Cusco¹¹.

El proceso incluye mecanismos de réplica, a través de visitas que diversos líderes de otros municipios y provincias realizan para conocer la experiencia. Hemos sido testigos del funcionamiento de estas asambleas, realizadas trimestralmente, en las que se rinden cuentas de la ejecución del presupuesto comprometido en la asamblea anterior y se decide el presupuesto del trimestre venidero¹².

¹¹ Ver <http://viacampesina.org>. Para conocer la organización, ver http://viacampesina.org/main_en/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=27&Itemid=44 (última consulta 2 de mayo 2006).

¹² Puede verse una breve descripción del sistema en Paredes, 2002. En el ámbito internacional, ver también en las webs del Foro Social Mundial y otras similares citadas aquí.



Se incorporan mecanismos de asunción de poder por la población en tres niveles: el de la planificación presupuestaria (procesos de decisión), el de la ejecución de los proyectos aprobados (procesos de gestión) y el de la evaluación de resultados (procesos de fiscalización). Sólo la suma de los tres niveles garantiza que se respete la voluntad popular, de acuerdo con la filosofía del proyecto.

Los límites a este proceso se encuentran en los niveles de movilización de la población: cuando no hay experiencias participativas previas, un proceso de este tipo es fácilmente manipulable por unos pocos líderes; pero tal manipulación se reduce tanto más cuanto más activa es la población. De ahí que el proceso de réplica deba construirse en áreas en las que la sociedad civil sea muy activa. Este es el principal motivo que nos hace mirar con escepticismo la extensión de la experiencia mencionada anteriormente del presupuesto participativo de los presupuestos regionales, de manera obligatoria, para las entidades regionales, bajo la presidencia de Alejandro Toledo –de claro tinte neoliberal, en su conjunto-

En el ámbito de los presupuestos participativos se establecen otros límites a la eficiencia del sistema al considerar que el reparto del presupuesto municipal entre la población provoca con frecuencia discusiones entre diferentes grupos de interés o áreas espaciales (comunidades, barrios...) por atraer más financiación a cada área, generando divisiones difíciles de resolver en contextos de reparto de recursos escasos. Es éste un problema que se manifiesta con frecuencia en la aplicación de presupuestos participativos en todo el planeta.

Por otro lado, también existen fuertes limitaciones de tipo electoral y legal. Dada la normativa vigente en el ámbito del poder municipal, sólo cuando un alcalde –o corporación municipal en su conjunto- decide delegar su poder en el proceso asambleario puede éste ser puesto en práctica. De hecho, la experiencia de Limatambo resultó sorprendente por producirse en un contexto político dictatorial, en el que los pequeños resquicios que permitían las elecciones municipales permitieron poner en marcha el proceso, a pesar de los esfuerzos realizados desde las fuerzas fujimoristas para abortarlo.

Pese a lo que pudiera parecer, no detectamos especiales limitaciones por el motivo de trabajar con una población de nivel educativo escaso, dado que las decisiones municipales se toman en ámbitos en los que la población tiene profundo conocimiento de causa.

- La sostenibilidad del modelo

Desde un punto de vista social, la sostenibilidad del modelo viene dada por la eficacia de la democracia participativa y su arraigo en las tradiciones andinas, mientras que desde un punto de vista ecológico depende de las técnicas productivas seleccionadas. En el primer nivel, si se da previamente un nivel elevado de participación política de la población, las dificultades principales las detectamos, por un lado, en la mencionada tensión entre grupos, barrios, etc., por captar porciones sustanciales del presupuesto, y por otro, factores de tipo exógeno: fuerzas políticas e intereses económicos que, interesadas en el fracaso de un modelo altamente participativo, tratan de socavar el funcionamiento del sistema mediante la fuerza o el desprestigio.

La tendencia a la diversidad productiva, proveniente del rechazo a una producción limitada exclusivamente a los mercados exteriores, es –canalizada adecuadamente– un mecanismo de garantía para la biodiversidad y la calidad del cultivo agroecológico¹³. Efectivamente, la diversidad productiva es fuente de suficiencia y seguridad alimentaria, en estas regiones en las que es muy escasa la entrada de productos del exterior; de tal manera que la mejoría desde el punto de vista de la salud y la alimentación pueden coincidir aquí con la mejora productiva, y la ecológica. Evidentemente, todo ello se produce en un contexto en el que se rechaza no sólo el monocultivo, sino también la entrada de abonos químicos y pesticidas, el latifundio o la maquinización (inalcanzables, por otra parte, en estas sociedades). Por último, cuando la mejoría productiva a través de diversidad productiva y tecnologías sostenibles va enlazada a procesos de democracia participativa, podemos asociarla al concepto de soberanía alimentaria, tal como es definido por el movimiento internacional de Vía Campesina¹⁴.

Desde la perspectiva del consumidor, la producción de alimentos transformados realizada en las mismas áreas de producción agraria, con tecnologías a pequeña escala que incorporan muy escasamente bienes intermedios de las industrias químicas y fitosanitarias, genera un producto de alta calidad ecológica, además de mejorar la economía de la región al realizar un incremento del valor añadido respecto a la producción primaria. En todo caso, los límites del incremento productivo, como indicamos anteriormente, descansan en los canales de comercialización y en la escasa capacidad productiva de los recursos disponibles.

Pero también hay aspectos limitativos en este ámbito de la sostenibilidad ambiental. Aun cuando en estas primeras fases del proceso no parece preocupante el impacto de las mejoras productivas sobre el equilibrio ecológico, dado el bajo nivel de producción como punto de partida, no podemos ignorar que se realizan transformaciones en ecosistemas frágiles, de escasa capacidad productiva desde el punto de vista natural, que pueden dejar huellas a largo plazo. Tal vez lo más llamativo al respecto sea el fuerte incremento de la producción vacuna, con el consiguiente crecimiento de pastos irrigados. Todo ello supone la introducción de nuevas especies o razas, tanto en el reino animal como en el vegetal –alimentación para vacuno–, y puede también derivar en la sobreexplotación de los acuíferos, que debe ser evitada mediante la sencilla regla de mantener una tasa de extracción siempre inferior o igual a la de reposición del acuífero.

Por otro lado, existe una tendencia a infravalorar la explotación de algunas especies autóctonas, como la carne de alpaca, al realizar los consumidores una

¹³ Todo ello enlaza directamente con los conceptos de seguridad alimentaria y derecho al acceso a la alimentación formulados por Sen y estudiados en el apartado 2 de este trabajo

¹⁴ En <http://viacampesina.org> pueden verse diversas observaciones al respecto. En su main menú incluye un link bajo el epígrafe «Food sovereignty and trade», donde se puede acceder a su concepto (http://viacampesina.org/main_en/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=27). 15 enero 2006, última consulta realizada: 2 de mayo, 2006.



identificación del consumo tradicional con culturas trasnochadas. Como consecuencia, ha habido un estancamiento de la producción de esta especie euquérida, pese a la gran calidad ecológica, sanitaria y bromatológica de su producción, que puede derivar en una reducción de su presencia en el altiplano. Sólo una buena campaña de concienciación de la población puede empujar la demanda de este producto ecológico, campaña que hasta el momento se ha producido de forma muy débil.

4. CONCLUSIONES

Los dos problemas mayores a los que se enfrenta la humanidad a la entrada del nuevo milenio son, de forma indudable, la brecha creciente en los niveles de vida entre pueblos y clases sociales en diferentes países y los impactos ambientales de un sistema que a través del crecimiento económico exponencial orientado por la maximización de beneficios genera graves tensiones en un mundo de recursos naturales limitados. Ambos se manifiestan en el concepto de sostenibilidad, pero las diversas recetas adaptadas al denominado desarrollo sostenible incorporan modelos diferentes y, en alguna medida, incompatibles entre sí.

Hemos defendido en el presente trabajo que el sistema basado en un libre mercado sin intervenciones (o con intervenciones y regulaciones cada vez más escasas) genera una profundización de ambos problemas (desigualdades y desequilibrio ambiental). Sólo una acción concertada, a través de mecanismos de intervención en los que destaquen tanto la participación popular en la toma de decisiones como diversos mecanismos de concienciación ambiental, puede lograr éxitos en la ingente tarea de obtener sostenibilidad social y ambiental.

En el ámbito local, y de manera específica en las áreas rurales andinas, existen algunos modelos que pueden cubrir estos objetivos mediante una triple acción: mejoramiento productivo, procesos participativos de la población a través de democracia directa y presupuestos participativos, y sostenibilidad ambiental de las acciones de intervención sobre el sistema natural. La experiencia existente permite afirmar que un camino de este tipo puede ser exitoso, aunque tropieza con múltiples limitaciones centradas, en el ámbito productivo, en la pequeña escala de los procesos productivos y las dificultades de comercialización consiguientes; en el ámbito participativo en la necesidad de experiencias previas de procesos participativos antes de instaurar procesos de democracia directa; y en el ámbito ambiental, en las dificultades provenientes del referente de una mal entendida «modernidad» que sugiere la posibilidad de abandonar los ámbitos deteriorados para buscar alternativas en otros espacios urbanos (migraciones).

Pese a las dificultades descritas, la experiencia analizada muestra que los cambios son posibles, y que las barreras de escasez, tanto de la capacidad productiva como del nivel de conocimientos y formación de la población pueden ser superadas si se incorpora en el proceso una coordinación simultánea de los tres niveles descritos (aumento de la producción, de la participación y de la sostenibilidad del modelo), los cuales convergen en las ideas de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, T., A. THOMAS (2000): *Poverty and Development into de 21st Century*. Oxford, Oxford University Press.
- BERRAONDO LOPEZ, M. (2005): «Los retos de la agenda indígena ante el nuevo decenio». *Papeles de cuestiones internacionales*, 90, 109-116.
- BERRY, A. (2003): «Policy Response to Poverty and Inequality in the Developing World: Where Should the Priorities Lie?». *Mimeo, y Cepal Review*, 79; 67-110.
- COINCIDE, Coordinación Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación (2004): Plan estratégico de desarrollo Regional concertado . Cusco al 2012". Cusco, Perú.
- DREZE, J., SEN, A. (1991): «Public Action for Social Security: Foundations and Strategy» en AHMED, E., HILLS, J. y SEN, A (1991): *Social Security in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- FEDERACIÓN DEPARTAMENTAL DE CAMPESINOS DEL CUSCO (1999): *Situación del agro, financiamiento y derechos humanos en Perú*. Cusco, Perú, FDCC
- GOBIERNO REGIONAL, CUSCO (2004): «Presupuesto participativo 2005». Cusco, Perú.
- HIDALGO MORATAL, M; CENTENO MIRANDA, Z. (2000): «Estrategias diversas para el desarrollo humano en El Perú». *Rábida (Diputación provincial de Huelva)*, 19, 53-63.
- MARTINEZ ALIER, J. (1.992): *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona, Icaria ed.
- MILANOVIC, B. (2003): «The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It». *World Development*, vol. 31, n° 4; 667-683.
- NACIONES UNIDAS (2000): «Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)] 55/2. Declaración del Milenio».
- O'CONNOR, MARTIN, ed. (1.994): «Is capitalism sustainable? : political economy and the politics of ecology». Guilford Press.
- OLIVIÉ, I. (2004): «Evolución reciente de la pobreza en el mundo: ¿qué nos dicen los datos». Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales , Area Cooperación y Desarrollo, ARI n° 184/2004.
- PAREDES, C. (2002): «La autoridad manda obedeciendo decisiones del pueblo. Limatambo (Perú)». *Pueblos*, 4, diciembre.
- PAREDES, C. (2004): «Lineamientos para el desarrollo del mercado interno en base al progreso de la pequeña producción campesina, con democracia participativa». Cusco, Perú, Instituto para una Alternativa Agraria.
- PEREZ ESCUDERO, T. y F. RUIZ SANCHEZ (2003): «Presupuesto participativo para una nueva cultura democrática». *Papeles de cuestiones internacionales*, 84, 153-160.
- PROGAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (anual) : *Informe sobre Desarrollo Humano*.
- SEN, A. (2000): «A Decade of Human Development». *Journal of Human Development*, Febr. Vol 1, n° 1. Pp. 17-23.



ECONOMÍA, POBREZA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN COMUNIDADES ANDINAS: ESTUDIO DE CASO Y APORTACIONES TEÓRICAS

SUBÍAS GRAU, T., y otros (2005): «El Exito de Tambo Grande». *Ecología Política, cuadernos de debate internacional*; nº 30, pp. 195-118.

VV AA (2005): «Resistencias». *Ecología Política, cuadernos de debate internacional*; nº 29, pp. 167-183.

