

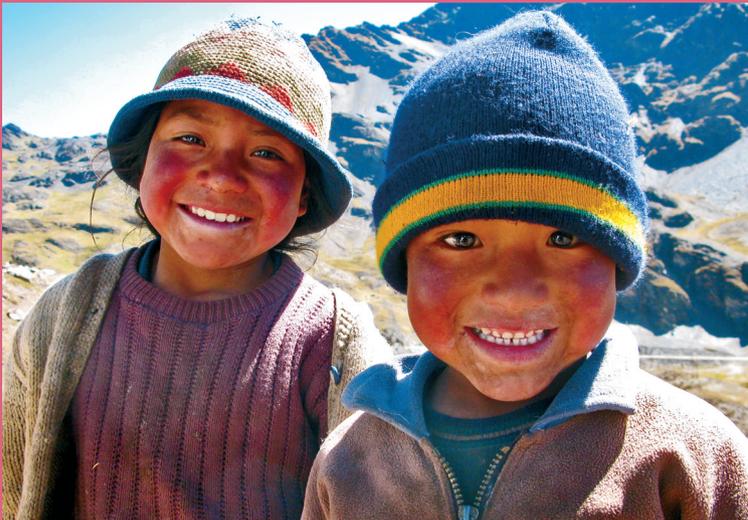


REVISTA DE LA INTEGRACIÓN
Secretaría General de la CAN

Noviembre 2011
N° 8
ISSN 1999-236X



Políticas de Desarrollo Social en la Comunidad Andina



REVISTA DE LA INTEGRACIÓN
Políticas de Desarrollo Social en
la Comunidad Andina

**COMUNIDAD
ANDINA**

SECRETARÍA GENERAL



REVISTA DE LA INTEGRACIÓN N° 8

Políticas de Desarrollo Social en la Comunidad Andina

ISSN 1999-236

Las opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores y no comprometen la posición de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ni de los Países Miembros de la CAN.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Director de la Revista: Adalid Contreras Baspineiro

Coordinación de la Edición: Genaro Baldeón y Walter Varillas

Apoyo Editorial: Prísea Vilchez

Corrección de Texto: Antonio Rodríguez

Diseño y Diagramación: Mariela Sandoval Q.

Impresión: PULL CREATIVO S.R.L.

Fecha de Edición: Noviembre, 2011

Dirección: Av. Aramburú cuadra 4, esquina con Paseo de la República,

San Isidro, Lima 27 - Perú

Teléfono: (511) 710-6400

Fax: (511) 221-3329

www.comunidadandina.org

Hecho el Depósito legal en la biblioteca Nacional del Perú N° 201114809

Con el apoyo de:



ÍNDICE

PRESENTACIÓN: CAMINOS DE DIGNIDAD: POLÍTICAS SOCIALES EN LA REGIÓN ANDINA

Adalid Contreras Baspineiro _____ 5

I. POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Desarrollo Social en el Proceso de la Integración Andina

El Año Andino de la Integración Social y la renovación de la Agenda Social Andina
Genaro Baldeón _____ 16

Cohesión Económica y Social en la Subregión andina
Walter Varillas _____ 20

Avances de los países andinos en el logro de los ODM
Francisco Pareja _____ 45

Las tendencias de la población andina y los retos para las políticas sociales
Julián Antezana _____ 66

Políticas y Programas Sociales Nacionales y Andinos

Las Prioridades de la Agenda Social de los países andinos
Walter Varillas _____ 91

Programas Sociales en la Subregión andina – Período 2006-2010
Cherly Oré _____ 108

CAN: Nuevos enfoques y estrategias de gestión articulada
Carlos Barrenechea _____ 136

II. AVANCES EN LA INTEGRACION SOCIAL ANDINA

Aportes del Sistema Andino de Integración

Los aportes del Parlamento Andino en el ámbito del desarrollo social: La Carta Social Andina
Rubén Vélez _____ 159

CAF: Agenda de Desarrollo Social
Informe Anual 2010 _____ 170

Organismo Andino de Salud – 40 años aportando a la integración de nuestros pueblos
Caroline Chang _____ 176

Aportes de los programas andinos

Seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en la Comunidad Andina
Jorge Tello _____ 182



Desarrollo Territorial Rural en la Comunidad Andina <i>Noemí Marmanillo</i> _____	202
Aspectos sociolaborales del proceso andino de integración <i>Guido Mendoza</i> _____	218
El proceso afrodescendiente en la integración subregional de los países andinos <i>Igor Correa</i> _____	233
Participación e integración de los Pueblos Indígenas <i>Delia Pinto</i> _____	243
Avances en el compromiso de la CAN por la equidad de género e igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer <i>Mariela Cánepa</i> _____	252
Sobre la participación ciudadana en la Comunidad Andina <i>Luis Enrique Aguilar</i> _____	258
Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina _____	271
La cooperación para el desarrollo: Nuevos retos para la CAN <i>María Clara Sanín</i> _____	273

III. DOCUMENTOS

La política de generación de ingresos para la población en pobreza extrema en Colombia <i>Alberto Castañeda</i> _____	276
Decisión: 745: Año Andino de la Integración Social _____	292
Declaración: Jornadas de Participación Ciudadana en la Integración Regional - Cochabamba, Bolivia _____	294
La presencia del Pueblo Afrodescendiente en la construcción de las Américas <i>Ricardo Patiño</i> _____	295
El Vivir Bien: Una propuesta de los Pueblos para la armonía del planeta <i>David Choquehuanca</i> _____	300
La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir CEPAL _____	307



PRESENTACIÓN

CAMINOS DE DIGNIDAD: POLÍTICAS SOCIALES EN LA REGIÓN ANDINA

Adalid Contreras Baspineiro*

Un alto en el camino... para seguir andando

El 2011 es para nuestro proceso de integración un año especial porque ha puesto en un primer plano los temas sociales. Enlazando armónicamente la agenda social con las agendas económica-comercial, ambiental y política, hemos puesto en práctica la coherencia multidimensional de la Integración Integral.

Los Cancilleres andinos declararon el 2011 como el *Año Andino de la Integración Social*, con la finalidad de exigir resultados cada vez más profundos y efectivos en sus propósitos de lucha contra la pobreza y superación de las desigualdades. Cada uno de los países andinos, a su manera, está desarrollando políticas nacionales importantes en su contexto, pero con necesidad de encontrar convergencias con las iniciativas de los otros países para resultados más exigentes con acciones coordinadas que respondan a objetivos comunes.

Del mismo modo que en las expresiones materiales y simbólicas de nuestras culturas originarias, el 2011 es para la Comunidad Andina una especie de *Apacheta* o un altar que los caminantes erigen para entregar sus ofrendas y realizaciones a la *Pachamama*, agradeciéndole por el camino recorrido, haciendo un balance de su significado y, además, pidiéndole su guía, energía y esperanzas para seguir bien el trecho que hay que seguir caminando.

Éste es también el sentido de este 2011 en la CAN: un punto de encuentro de historias, caminos recorridos, reflexiones, renovación de utopías, avizoramiento del futuro y definición de planes para seguir caminando. Cuando el caminante llega a la *Apacheta* desarrolla una

ceremonia de agradecimiento por la vida y genera esperanzas por un mejor futuro, para todos. Nosotros llegamos así a este 2011, con esperanzas renovadas en la inclusión ciudadana basada en el desarrollo de políticas sociales andinas.

El impulso social viene desde adentro y desde abajo

Se conjugan razones institucionales, dinámicas nacionales y de orden internacional para celebrar el 2011 como el Año Andino de la Integración Social. A nivel institucional, en la CAN hemos seguido progresivamente un proceso de definición conceptual sobre el desarrollo social. En efecto, antes del año 2004 en que se aprueba el Programa Integrado de Desarrollo Social (PIDS), cuando se hablaba del ámbito social en la CAN, se hablaba de la dimensión social de la integración económica o el complemento social del crecimiento. Y no es casual. Es que la CAN fue fundamentalmente un bloque de integración económico-comercial al que le resultaba natural asumir lo social como un elemento aleatorio o adicional a las posibilidades de los rebalses del crecimiento económico.

Recordemos que en los diseños de nuestros Estados, con el ajuste estructural, las políticas sociales respondían a condicionalidades de las Instituciones Financieras Internacionales y eran cubiertas básicamente mediante programas de cooperación que en realidad encubrían créditos financieros para impulsar medidas asistencialistas en un generalizado sistema laboral precarizado. En este marco, la inversión pública en política social era mínima y, como ya dijimos, su definición dependía de la celeridad y densidad del "chorreo" de recursos que deberían generarse con el crecimiento económico.

* Secretario General a.i. de la Comunidad Andina.



Pero las mismas evaluaciones de estos procesos llevaron a los Estados a provocarse cambios en sus diseños de políticas y a preocuparse con mayor rigor por el componente humano del desarrollo. Corrientes como el Desarrollo a Escala Humana propuesta por Max Nieff, o la visión de Mabub Ul Hak sobre el Desarrollo Humano que luego la institucionaliza el PNUD, cambian también las comprensiones de políticas sociales en los países de la Comunidad Andina, así como en la propia propuesta regional o comunitaria de la CAN.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, asumidos como apuesta práctica de políticas en cada uno de los Países Miembros, van a darle contenido a los compromisos y base programática a las acciones contenidas en el Programa Integrado de Desarrollo Social. El PIDS es una propuesta multidimensional que encarna la dimensión social de la integración y con su concepción integral es en sí mismo una unidad que articula diversas áreas como el trabajo, la educación, la salud, la seguridad alimentaria, el desarrollo interfronterizo, el medio ambiente, las migraciones, los derechos ciudadanos; y toma en cuenta además formas de cooperación horizontal y la creación de un fondo que permita el desarrollo de acciones subregionales en este ámbito.

En su formulación y desarrollo, el PIDS es uno de los antecedentes visionarios del paradigma de la Integración Integral, legitimado por la Cumbre Presidencial Andina de 2007 como modelo que se sustenta en el reconocimiento de la diversidad como una potencialidad; que se propone enfrentar las asimetrías; que promueve la participación ciudadana y formula una arquitectura temática con interrelaciones poniendo en un mismo orden de jerarquía la agenda económico-comercial, la agenda social, la agenda ambiental y la agenda política.

En el camino, desde los impulsos del PIDS y de la dinámica contenida en las entrañas mismas de la Integración Integral, el Plan de Trabajo de la Secretaría General de la CAN da paso a proyectos que le cambian el rostro a nuestra concepción de lo social. El Proyecto de Cohesión Económica y Social, especialmente en su componente de inclusión social, nos hace avanzar

en el diseño de una estrategia que articula la lucha contra la pobreza y la superación de las desigualdades como una apuesta comunitaria. Y nuestros Proyectos de Participación Ciudadana derivan en la visibilidad de sectores sociales diversos que ganan presencia física, simbólica e institucional en la CAN. Se crea el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas; se crea la Mesa de Defensores de los Derechos de los Consumidores; se crea la Mesa Andina de los Pueblos Afrodescendientes y se consolida la participación de diversas redes de organizaciones ciudadanas.

Con todos estos elementos, la Agenda Social Andina, en la actualidad, reconoce lo social como un espacio vital de la integración centrada en la vida digna. Desde esta identidad, la agenda social se constituye en el factor más cercano a la posibilidad de construir igualdades y desarrollar estrategias de lucha contra la pobreza, generando interdependencias con otros ámbitos, especialmente el económico. En realidad, nuestra agenda es, en su concepción y en su práctica, una propuesta económica y social. Es este legado el que nos permite llegar a esta *Apacheta*, resumiendo nuestro camino recorrido y nuestros desafíos en la declaratoria del Año Andino de la Integración Social. Pero este punto de encuentro no obedece solamente a las acciones de la Secretaría General de la CAN, porque en realidad, las políticas comunitarias son productos de la articulación de tres fuentes: las políticas nacionales de desarrollo social; la selección de buenas prácticas de la sociedad civil; y acciones subregionales conjuntas.

En la prospectiva o el camino a seguir recorriendo, tenemos que fortalecer la relación integracionista Estado - Sociedad Civil, enriqueciéndola además con las experiencias de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, es decir, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), la Universidad Andina Simón Bolívar, el Parlamento Andino, los Consejos Laboral, Empresarial y de los Pueblos Indígenas y las Mesas de Defensa de los Consumidores y de los Pueblos



Afrodescendientes, entidades que, a su manera, cada una de ellas nos están aportando en este cometido de proyectarnos en conjunto, generando políticas sociales de mayor impacto en nuestras poblaciones.

Se hace camino al andar

Merece especial consideración la importantísima evolución de la formulación y desarrollo de políticas sociales auténticas y soberanas en los países andinos. Un primer indicador de esta evolución, o más bien revolución programática, es el referido a la inversión pública en políticas sociales. Mientras hasta el 2007 la participación del gasto social en el PIB de la región era del 12,2%, el 2009 subió al 18%, colocándose 3 puntos por encima de la media latinoamericana de inversión social. Este no es sólo un dato estadístico; es, sobre todo, la legitimación de la preocupación de nuestros Estados por sus ciudadanos con políticas y estrategias definidas sin condicionalidades. Por el contrario, buena parte de los planes nacionales recogen la demanda y propuesta de las organizaciones de la sociedad civil, institucionalizándola como veredicto de la reposición de un viejo concepto reivindicativo surgido de los movimientos sociales y afinado como nueva vocación en políticas públicas: la justicia social.

Otro indicador sobre la importancia de las políticas sociales en los Países Miembros de la Comunidad Andina está dado por el abanico de estrategias que se recogen como políticas estatales. Dados los altos índices de pobreza e indigencia, un ámbito de las políticas justifica la existencia de dignificadoras acciones de asistencia que son respuestas urgentes a situaciones de urgencia como el hambre. En distintas expresiones, y a su modo en cada uno de los países, la atención a los niños, a las madres gestantes, a los ciudadanos de la tercera edad o a los ciudadanos con habilidades especiales, ha permitido el desarrollo de acciones que humanizan al Estado redistribuyendo parte de la riqueza en ellos.

En otro ámbito, estrategias de protección social responden a los derechos económicos y sociales en su

amplia gama relacionada con la salud, la educación, la seguridad y la identidad. Y también, como respuesta a los factores más estructurales, políticas sociales de segunda generación responden a la generación de empleo y la legitimación de sistemas de complementación o de economía solidaria.

Basándonos en datos de la CEPAL podemos afirmar que la idea del mal denominado “gasto social” cobra sentido cuando vemos distintos ámbitos de la inversión de materia social en los Países Miembros de la CAN. El 29% estaría concentrado en programas de asistencia a la población en situación de pobreza y extrema pobreza; el empleo ocupa un lugar muy importante si consideramos que el 24% de la inversión social tiene como destino el incremento de salarios y el 19% en la generación de empleos; y más loable aún la constatación que el 5% atiende ámbitos de la seguridad social, lo que equivale al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estas y otras acciones, apoyadas en el destacado crecimiento económico de los países andinos, inciden también en la elevación de la esperanza de vida. Se estima que el promedio del crecimiento de las economías andinas bordea el 5% y con una dinámica ascendente o con capacidad de blindar los efectos de la crisis internacional. Sobre esta base las políticas de protección social se reflejan en resultados tan diversos como la disminución del analfabetismo prácticamente hasta un nivel cero por lo que es posible avizorar su erradicación. En otras cifras, la tasa de mortalidad infantil disminuyó en Bolivia de 151.3 a 46.0 entre 1975 y el 2010; y en el Perú de 110.3 a 29.0 en el mismo período. Desde otro ángulo, la esperanza de vida al nacer entre 1985 y 2010 en el Ecuador se incrementa de 53.9 a 65.5; y en Colombia de 66.8 a 73.2.

Desde distintas perspectivas, los países andinos se han convertido en escenario de construcción de propuestas capaces de recogerse como alternativas paradigmáticas para el planeta. La orientación de las políticas andinas ya no se dirige como hace pocos años hacia la solución de situaciones de crisis, y menos son calco de recetarios importados. Hoy por hoy, la región andina es generadora



de experiencias, propuestas, cosmovisiones, estrategias y políticas de desarrollo social con identidad histórica. Una de estas alternativas es la filosofía del Vivir Bien o Buen Vivir, basados en el *Suma Qamaña* aymara y el *Sumaj Kausay* quechua, y que busca el beneficio colectivo en armonía social y ambiental.

También las organizaciones de la sociedad civil son generadoras de importantísimos proyectos que pugnan, bajo políticas de incidencia, por ser reconocidas como gestoras de políticas públicas. El diálogo Estado – Sociedad Civil está permitiendo encuentros cada vez más fructíferos, centrados en la lucha mancomunada contra la pobreza. Otro actor que debemos destacar es la Cooperación Internacional. Qué importante resulta constatar ahora que ya no estamos más ante Instituciones Financieras Internacionales, ni Embajadas, que nos dictan lo que es bueno o malo para nosotros. La cooperación internacional de ahora, respetando la Declaración de París sobre la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, interactúa y se asocia a los diseños nacionales con su oferta técnica y financiera, estableciendo solidariamente un esfuerzo de responsabilidad compartida amplio, mundial, planetario, de lucha por la igualdad.

Nuevas metas, nuevos caminos

Para seguir caminando, al inicio del Año Andino de la Integración Social, desde esta *Apacheta* planteamos dos preguntas: ¿hacia dónde vamos con la agenda social andina? y ¿cuál es el camino que vamos a recorrer juntos, comunitariamente? Nos desafiamos a que las respuestas a estas interrogantes contengan en el centro de nuestras preocupaciones y responsabilidades a los cien millones de ciudadanos y ciudadanas andinos – amazónicos – caribeños y pacíficos a los que representamos. Acordamos también que las estrategias andinas deben recoger las políticas nacionales y otorgarles un valor agregado, además de exigirles impactos más ambiciosos de los que puede lograr un país solo. Así mismo, convenimos en que el horizonte de tiempo para medir resultados debe ser el año 2019, cuando la CAN cumplirá 50 años de la aprobación del Acuerdo de Cartagena.

Quisiéramos llegar al 2019 asumiéndolo como otra *Apacheta*, como otro momento de llegada y proyección, con resultados que ya no estén basados en los esfuerzos aislados de los distintos actores que ahora aportamos a la lucha contra la pobreza y las desigualdades, sino que se refleje el fruto de un trabajo compartido, de acciones en red, de prácticas de cooperación horizontal y de propuestas comunitarias andinas de amplia convergencia.

Para ello propusimos tres grandes objetivos. Uno, dinamizar procesos de interculturalidad de modo tal que sigamos construyendo, valorizando y fortaleciendo identidades y alteridades a partir de la diversidad inigualable de los países andinos. Nuestros Países Miembros han reconocido con valentía que en las estructuras económicas y sociales subsisten formas coloniales de relación cultural y social expresadas en racismos y xenofobia. La descolonización se hace entonces una línea de trabajo para que procesos de intraculturalidad material y simbólica avancen en encuentros solidarios y complementarios, interculturales.

Llegó el momento de tejer redes, de encontrarnos culturalmente, de entrecruzarnos socialmente y construirnos social y culturalmente en un proceso de integración que sabe enfrentar mancomunadamente los desafíos del Siglo XXI. Y hacia esto debemos caminar, juntos, desde nuestros propios espacios, sin perder identidades ni las dinámicas importantes que ya han alcanzado los países, sino fortaleciéndolas al mismo tiempo que construimos otra capacidad propositiva, más amplia y plural.

Un segundo objetivo, al mismo tiempo que desafío, es el emprendimiento comunitario de acciones por la igualdad de oportunidades. Los datos nos muestran que con las políticas sociales nacionales estamos avanzando bien en indicadores de la lucha contra la pobreza en los países andinos, pero que todavía nos falta. El descenso de los índices de pobreza en la región se evidencia en que mientras el año 2002 en promedio la población en situación de pobreza en la región andina alcanzaba el 44%, este promedio el año 2010 desciende al 32%. O viendo casos particulares como el de Bolivia, el año



2003 el 53% de su población estaba en situación de insatisfacción en relación a sus necesidades básicas como salud, educación, saneamiento, infraestructura caminera y acceso a mercados; con las políticas sociales de los últimos años el porcentaje desciende en 21 puntos, al 32%.

Como se verá entonces, estamos frente a una paradoja: hay resultados muy importantes, pero la tarea pendiente sigue siendo gigantesca, por lo que la tarea de la igualdad sigue siendo un desafío en nuestros países andinos. Como CAN tenemos que avanzar en procesos de igualdad e inclusión, en todas sus expresiones: social, étnica cultural, territorial y también institucional.

El tercer objetivo que quisimos dinamizar este Año Andino de la Integración Social, está relacionado con la participación ciudadana. Nuestras sociedades ya no son sociedades que se construyen al margen del ejercicio ciudadano; nuestros Estados ya no son Estados que se fortalecen sin su sociedad civil organizada; a su manera, cada uno desarrolla expresiones de democracia participativa, lo que incide en estilos de gobernabilidad con amplia base social y política.

Nuestra política comunitaria andina está siguiendo tres momentos que se superponen y complementan: El momento de la visibilización ciudadana en la integración andina y que lo vivimos con intensidad entre los años 2007 y 2008 acercando la CAN a los ciudadanos. El segundo momento consiste en la organización de la participación ciudadana, proceso que permitió realizaciones tan importantes como la constitución del Consejo Andino de los Pueblos Indígenas y más recientemente la Mesa Andina de los Pueblos Afrodescendientes, amén de una diversidad de redes temáticas y sectoriales. El tercer momento se construye participativamente, particularmente con la realización de las Jornadas de Participación Ciudadana realizadas el 2011 en Guayaquil y Cochabamba y donde más de ocho mil representantes de organizaciones sociales de la región y del continente, deciden conformar el Consejo Andino de Participación Ciudadana, que aglutine las distintas organizaciones existentes y

las proyecte protagónicamente en los espacios de decisión de las políticas regionales.

Para aterrizar en la práctica estos objetivos que recogen el acumulado que ya tenemos desde la dinámica de los países, y con el convencimiento que los cuatro países andinos van a cumplir las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estamos construyendo nuestros Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) para cumplirlos hasta el año 2019, cuando celebremos el 50 Aniversario de la CAN.

Y van 8

Esta edición es la número 8 de nuestra serie. Hemos logrado sostener el ritmo que nos propusimos de una edición por semestre, provocando la participación de autoridades de los Países Miembros, funcionarios de los órganos e instituciones del SAI y académicos y expertos de diversos organismos. Nuestro propósito es generar y aportar a un pensamiento integracionista que nos encuentre como ciudadanos de nuestra Patria Grande latinoamericana.

Siguiendo la estructura ya legitimada en nuestras ediciones, dividimos los artículos de este número en tres partes. La primera está dedicada a conocer políticas de desarrollo social representativas tanto nacionales como subregionales. La segunda parte presenta algunos de los trabajos, programas y proyectos que desarrollamos los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Por último, la tercera parte reproduce documentos, estudios y discursos relacionados con el tema de desarrollo social.

Desarrollo social en el proceso de integración andina

Nos ha parecido conveniente iniciar nuestra reflexión sobre las políticas de desarrollo social, recuperando desde sus entrañas la idea, acuerdo y acciones del 2011 como el Año Andino de la Integración Social. Para ello, Genaro Baldeón, Director General de la Secretaría General de la CAN, y responsable de los temas sociales, nos ofrece el artículo *"El Año Andino de la Integración*



Social y la Renovación de la Agenda Social Andina". No podía ser más pertinente su primera afirmación que califica la declaratoria del Año Andino de la Integración Social "como un hito de la mayor significación para el impulso de la agenda social andina". Refiere que este año, la Comunidad Andina ha logrado definir objetivos, metas, indicadores, estrategias y programas de desarrollo social de alcance subregional, y una serie de encuentros y acciones, entre las que destacan las Jornadas de Participación Ciudadana en la Integración Regional y la convergencia de los objetivos y metas sociales andinas, como punto de llegada de las estrategias y programas andinos de desarrollo social. Sobre las Jornadas, señala que permitieron identificar los intereses y prioridades de la sociedad civil para la acción de la Comunidad Andina en materia de desarrollo social, y redefinir la agenda social de la Comunidad Andina, a la luz de las nuevas realidades de la integración latinoamericana y, especialmente, suramericana. El primer paso en esta dirección fue la voluntad política de los Gobiernos de los Países Miembros de la CAN para trabajar en la convergencia de objetivos y metas sociales, que profundizaran y "regionalizaran" los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En *"Cohesión Económica y Social en la Subregión Andina"*, Walter Varillas hace una presentación conceptual, desde las ciencias sociales, sobre las acepciones de la Cohesión Económica y Social y desde las experiencias europea, latinoamericana y andina. Considera que, "como fin, la Cohesión Económica y Social es equivalente al desarrollo humano para todos y, como medio, es una estrategia participativa y concertadora para hacer frente a la pobreza, la desigualdad, la exclusión y las asimetrías territoriales...". A continuación, presenta los avances de la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina, considerando el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), adoptado el 2004, como el antecedente o primer paso de la Agenda Social Andina, y a los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) y la Estrategia Andina de Cohesión Social (EACES), en actual construcción. Finalmente detalla el proceso de construcción de los OANDES y de la EACES y

presenta sus objetivos y metas, en el primer caso, y sus líneas de acción y actividades prioritarias, en el segundo caso.

Titánico esfuerzo el de Francisco Pareja para establecer los *"Avances de los países andinos en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio"*. Con rigor conceptual y metodológico, hace una revisión del grado de avance que registran los países de la Comunidad Andina en el cumplimiento del compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a cuatro años del 2015, año en que se cumple el plazo señalado por la comunidad internacional para dar cumplimiento a sus metas. Se basa para ello en una última evaluación efectuada por los organismos del sistema de Naciones Unidas que contiene cifras al 2009. Este apunte es necesario, tomando en cuenta que son los tres últimos años los que registran los mayores avances de las políticas sociales en la región. Pareja presenta también los *Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES)* que se han planteado los países de la CAN, los cuales, según aclara, no sustituyen los ODMS sino los contextualizan en la realidad andina y los profundizan.

Resulta un ejercicio necesario relacionar las tendencias sociodemográficas prevalentes en la CAN con los retos que plantea para la formulación adecuada y pertinente de propuestas sociales. En esto consiste el aporte de Julián Antezana en su artículo *"Las tendencias de la población andina y los retos para las políticas sociales"*. Establece los problemas que este fenómeno le plantea al desarrollo con inclusión social, resalta las inequidades y desigualdades sociodemográficas a nivel territorial y social, considerándolas como retos para la cohesión social en cada país y a nivel subregional. Luego presenta los principales retos en salud reproductiva, género y pobreza, embarazo adolescente y reproducción de la pobreza, mortalidad materna y derechos de las mujeres pobres, envejecimiento de la población, empleo juvenil y creciente atención a las personas mayores y concentración y dispersión poblacional. El artículo cierra con un señalamiento de las tendencias sociodemográficas y de cohesión económica y social en los países andinos.



Aterrizando ya en programas sociales en los países andinos y a nivel regional, Walter Varillas nos entrega otro aporte que sistematiza las *"Prioridades en materia social de los países andinos"*. Hace una revisión de las constituciones y, de ser el caso, las declaraciones presidenciales para pasar a definir las prioridades en materia social de los países andinos. A continuación sintetiza los principales elementos de las agendas nacionales en relación al tema social y efectúa un balance de los programas sociales en la Subregión andina. Por último, presenta los retos comunes en la gestión de las políticas y programas sociales de los países andinos.

En la misma línea, *"Programas Sociales en la Subregión Andina – Período 2006-2010"*, de Cherly Oré, clasifica los programas sociales que se desarrollan en los países de la CAN en 1) Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, 2) Programas de Cuidado y Desarrollo Infantil, 3) Programas de Alimentación y Nutrición Infantil, 4) Programas de Educación, 5) Programas de Salud, 6) Programas de Empleo, 7) Programas de Inclusión Económica y Social, 8) Infraestructura Social y Productiva; y 9) Infraestructura Básica. Analiza cada uno de ellos e identifica algunas características comunes, por ejemplo, en lo que respecta al primer programa mencionado, señala que la condicionalidad impuesta a las familias no varía en la subregión y, asimismo, son las mujeres, destinatarias directas y administradoras de las transferencias en el grupo familiar.

Cerrando esta sección, en *"CAN: Nuevos enfoques y estrategias de gestión articulada"*, Carlos Barrenechea aborda la complejidad y riqueza de los procesos de los países andinos, orientados a superar las tradicionales intervenciones asistencialistas para abordar las causas subyacentes de la pobreza y las inequidades, con particular énfasis en las poblaciones rurales y originarias. Parte por reconocer, en el marco de una propuesta integral del ciclo de la gestión, la importancia de los enfoques innovadores e interculturales, la sinergia expresada en la articulación de las intervenciones públicas y privadas y el rol determinante de los actores sociales. Sostiene que la

consistencia y sostenibilidad de los resultados, no derivan fundamentalmente de la cantidad de los recursos presupuestales asignados sino de la calidad de los procesos de la gestión. En dicha orientación, sustenta la naturaleza de los desafíos institucionales en los procesos de la planificación, la gestión, los sistemas de monitoreo y la gestión del conocimiento.

Avances en la integración social andina

Empezamos esta sección que sintetiza algunos de los aportes más relevantes desarrollados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) en materia social, con *"Los aportes del Parlamento Andino en el ámbito del desarrollo social: La Carta Social Andina"*, escrito por Rubén Vélez, Secretario General del Parlamento Andino, quien da a conocer la contribución de este importante órgano del SAI en la elaboración y aprobación de la Carta Social Andina. Revela los esfuerzos que viene desarrollando actualmente para que dicho instrumento sea reformado y actualizado, mencionando, a partir del contexto regional actual, las nuevas propuestas que deben incluirse. Subraya que estas reformas deben ser hechas a través de un proceso democrático y participativo, en donde los sectores más vulnerables de la sociedad puedan presentar propuestas y ver representados sus intereses. Asimismo, describe las actividades que realizan las Comisiones de "Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación" y de "Asuntos Sociales y Desarrollo Humano" para promover el desarrollo social en la Subregión. Por último, presenta el Proyecto "Educando Para Participar" que ha impulsado el Parlamento Andino para fomentar la identidad andina y el conocimiento por parte de la sociedad civil de las ventajas del proceso de integración subregional.

No podía faltar una mención a los extraordinarios aportes que realiza CAF al desarrollo de programas sociales en la región. *"CAF: Agenda de Desarrollo Social"*, tomado del Informe Anual 2010 de este organismo, informa sobre sus aportes a un estado de situación regional que ha logrado consolidar bases sólidas de lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social. Tiene particular relevancia



la línea institucional que encamina proyectos concretos en resultados tangibles con permanencia en el tiempo para generar y profundizar nuevos y más exigentes procesos, por eso CAF promueve el desarrollo sostenible regional y tiene como una de sus prioridades estratégicas impulsar la sostenibilidad social y ambiental de sus intervenciones. Sus acciones de apoyo a los países están estructurados a través de los siguientes programas de contenido social: Programa Integrado de Agua, Programa Integral de Desarrollo Urbano, Programa de Mejora de la Calidad Educativa, Programa de Fortalecimiento de la Oferta y Gestión en Salud, Programa de Aseguramiento de la Inversión Social y el Programa de Gobernabilidad. CAF es una institución pionera en el desarrollo de actividades y proyectos en materia de sostenibilidad social, agrupados en el Programa de Acción Social por la Música, el Programa de Acción Social por el Deporte y el Programa de Desarrollo Integral Comunitario.

12

La vocación integracionista escrita con acciones que buscan la democratización de la salud, se refleja en *“ORAS: 40 años aportando a la integración de nuestros pueblos”*, documento compartido por Caroline J. Chang Campos, Secretaria Ejecutiva del Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU), que sostiene que el eje central del organismo en sus 40 años ha sido unir esfuerzos de nuestros países para conseguir una vida saludable. Entre los aportes a la integración andina, destaca su contribución a la construcción de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES); el trabajo en fronteras a través del Plan Andino de Salud en Fronteras - PASAFRO; el impulso al Observatorio Andino de Precios de Medicamentos; la identificación de mecanismos para favorecer el acceso a los medicamentos decidiendo la compra conjunta a través del Fondo Estratégico de la OPS; el compromiso para promover el reconocimiento, respeto, valoración y preservación de la sabiduría ancestral en las prácticas de salud tradicional, alternativas-complementarias y biomédica; la elaboración y aprobación de la Política Andina en Salud para la Prevención de la Discapacidad y para la Atención, Rehabilitación / Rehabilitación Integral de las Personas con Discapacidad.

Los últimos años, sobre la base de la inspiración del Programa Integrado de Desarrollo Social (PIDS), la Secretaría General ha promovido y coordinado una diversidad de proyectos, conjuntamente con los ministerios del área de los países andinos, con la finalidad de construir desde la práctica políticas andinas de desarrollo social. Las experiencias que mostramos a continuación son una muestra de estos esfuerzos dirigidos a hacer realidad el paradigma de la Integración Integral.

En primer lugar, Jorge Tello en su documento *“Seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en la Comunidad Andina”*, presenta la situación y los problemas que afectan a la seguridad alimentaria en la Comunidad Andina para luego dar a conocer las tres iniciativas de la CAN en esta materia, sus objetivos específicos y los principales avances en su ejecución. Dichas iniciativas son: Programa Andino de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional; Programa Andino de Seguridad Alimentaria en Poblaciones Indígenas; y Proyectos Productivos de Apoyo a la Seguridad y Soberanía Alimentaria. Según especifica Jorge Tello, la seguridad alimentaria ha sido una de las prioridades desde el inicio del proceso de integración de la Comunidad Andina y, a lo largo del tiempo, ha mantenido su vigencia en la agenda de la integración andina y recientemente ha sido refrendado al haberse incorporado en la Agenda Estratégica Andina, aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores en febrero del 2010.

Frente a los altos niveles de pobreza en los países andinos, particularmente en las zonas rurales, la CAN ha venido desarrollando diferentes acciones y proyectos como *“Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en la Comunidad Andina - MDRT”*, financiado por la Unión Europea en el marco del CESCAN. Al respecto, Noemí Marmannillo, en el documento *“Desarrollo Territorial Rural en la Comunidad Andina”*, presenta los modelos de gestión que se adoptó para aplicar el proyecto, su proceso de implementación y, por último, sus principales aportes. A manera de síntesis, señala que *“el Proyecto MDRT promovido por la CAN ha brindado asistencia técnica especializada a fin de fomentar la transformación institucional necesaria*



para la gestión concertada del desarrollo territorial rural, así como sensibilizar y movilizar a los actores estratégicos del territorio para construir participativamente herramientas de gestión territorial”.

“*Aspectos sociolaborales en el proceso andino de integración*”, es el título del texto expuesto por Guido Mendoza Fantinato, quien aborda la temática sociolaboral en la Comunidad Andina partiendo de un recorrido histórico para centrar su atención en el análisis de los instrumentos comunitarios, en particular en el “Instrumento Andino de Migración Laboral”. Explica sobre los derechos consagrados al trabajador migrante y la trascendencia de su plena vigencia. También presenta y describe los instrumentos andinos de Seguridad Social y de Seguridad y Salud en el trabajo. Por otra parte, aborda el tema del Convenio Simón Rodríguez, los trabajos para su entrada en vigencia y las conferencias regionales andinas sobre el empleo. Por último, explica la importancia del mercado laboral andino y de los esfuerzos para su construcción. Concluye señalando que “consolidar las bases de un mercado laboral andino ágil, dinámico, inclusivo para los ciudadanos comunitarios y adaptable a los nuevos desafíos de una economía internacional altamente interdependiente resulta en las actuales circunstancias un reto impostergable”.

En “*El proceso afrodescendiente en la integración subregional de los países andinos*”, Igor Correa Caicedo sistematiza información sobre las instituciones que se ocupan de la problemática de los afrodescendientes. Haciendo un recuento histórico, señala que a nivel comunitario se realizó un primer acercamiento a este tema en el I Seminario Taller de Comunidades Afrodescendientes efectuado en Lima en 2008, seguido luego por diversos encuentros nacionales en los que se fue consolidando la idea de contar con un mecanismo de participación en la Comunidad Andina. A continuación efectúa una aproximación demográfica sobre la situación de los pueblos de origen afrodescendiente en la región andina, valiéndose para ello de datos oficiales y de organizaciones de la sociedad civil. El análisis muestra cómo los pueblos afrodescendientes se autoreconocen en

cada uno de los países. Presenta también los principales mandatos constitucionales y la normativa subregional en referencia de los Pueblos Afrodescendientes en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y se detiene en describir su participación en el Sistema Andino de Integración (SAI), explicando las características de la Mesa Andina del Pueblo Afrodescendiente. Y finaliza con conclusiones y recomendaciones formuladas en las diferentes reuniones, en especial en las Jornadas de Participación Ciudadana.

La presencia de los pueblos indígenas en la Comunidad Andina ha enriquecido el mosaico de organizaciones de la sociedad civil que hacen presencia en sus espacios de integración. En realidad, y en concordancia con la realidad de los países andinos, la CAN hace justicia incluyéndolos como un Consejo Consultivo en el Sistema Andino de Integración. Esto es lo que se puede apreciar en “*Participación e Integración de los Pueblos Indígenas*”, escrito por Delia Pinto, quien se remonta hasta 2001 para hablarnos de los antecedentes del Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas. Refiere que ese año se dispuso el establecimiento de la Mesa de Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se detiene en el análisis de la composición del Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas y en describir el proceso de fortalecimiento de esta instancia del Sistema Andino de Integración. Distingue tres etapas que coinciden con el tiempo de vigencia de la Presidencia Pro Tempore de Ecuador, Perú y Bolivia, señalando que la primera etapa es de posicionamiento político (2008–2009); la segunda de reivindicación e inicio de construcción de propuestas (2009–2010); y la tercera de continuidad de propuestas y construcción de consensos (2010–2011). Luego aborda el tema de la autonomía indígena en los procesos de integración y, por último, presenta lo que considera son los desafíos en el proceso de participación e integración de los Pueblos Indígenas en la CAN.

Un tema en permanente construcción se contiene en “*Avances en el compromiso de la Comunidad Andina por la Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades entre el Hombre y la Mujer*”,



sistematizado por Mariela Cánepa. Explica, en primer lugar, cómo se ha ido avanzando en el tema de género e igualdad de oportunidades en las políticas de la Comunidad Andina. Explica que la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos hace referencia a los derechos de las mujeres y que en ella se incorporaron temas prioritarios sobre los derechos de las mujeres. Asimismo, los Países Miembros de la Comunidad Andina tienen en sus Constituciones Políticas artículos que propugnan la igualdad de las personas ante la ley. En segundo lugar, al comentar sobre los avances de la institucionalidad, destaca la creación del Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAAMI), que actualmente cuenta con un Programa Andino para la Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, aprobado en junio de 2011. Destaca también que, en el marco del Sistema de Indicadores Sociales y el Programa Estadístico Comunitario 2008-2013, se esté construyendo indicadores con enfoque de género.

14

Entre los años 2008 y 2009, la Comisión Andina de Juristas acompañó y sistematizó el proyecto Acción con la Sociedad Civil de la Comunidad Andina (SOCICAN), desarrollado exitosamente con la coordinación de la Secretaría General de la CAN. Productos de esa experiencia es el artículo *“La Participación Ciudadana en la Comunidad Andina”*, escrito por Luis Enrique Aguilar, quien toma distancia de la práctica concreta en cuestión, la contextualiza, teoriza y la exige con desafíos que marcan la línea de trabajo institucional con la sociedad civil. Aguilar comienza haciendo un análisis conceptual de “participación ciudadana” y de la sociedad civil bajo la égida de los derechos ciudadanos. Con realismo señala que no obstante los esfuerzos y algunas experiencias exitosas (por ejemplo, el denominado “diálogo social” en el marco de la Organización Internacional del Trabajo), los espacios internacionales para la participación de la sociedad civil son restringidos. Luego analiza la participación de la sociedad civil en los procesos de integración, como en la Unión Europea, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y en la

Comunidad Andina, y destaca los esfuerzos en la materia en la CAN a través de los Consejos Consultivos empresarial, laboral y de Pueblos Indígenas, sugiriendo que en “el plano interno de la CAN, el escenario es favorable”. A modo de recomendaciones, subrayando la necesidad de un diálogo estructurado entre Estado y sociedad civil, menciona que “las medidas que se implementen deberán articular estrategias de generación de competencias, sostenibilidad y promoción de la articulación de las organizaciones de la sociedad civil (y) generar nuevos espacios y mecanismos de participación a partir de aproximaciones sucesivas”.

En *“Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina”* se presenta los avances en la implementación de este tipo de agricultura en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y la difusión de estas iniciativas efectuadas a través de un proyecto desarrollado por la Secretaría General de la CAN con el apoyo de AECID. Asimismo, se informa acerca de la elaboración de una propuesta sobre un Programa Andino en esta materia, tras identificar el potencial que tiene la Agricultura Familiar Agroecológica Campesina como opción de desarrollo y, en particular, para mejorar la seguridad y soberanía alimentaria en los países andinos, conservando la biodiversidad.

Por su parte María Clara Sanín trabaja *“La Cooperación para el Desarrollo: nuevos retos para la CAN”*, para sostener que los Países Miembros de la Comunidad Andina tienen una larga historia de cooperación al desarrollo bajo esquemas bilaterales, pero enfrentan el reto de fortalecer su cooperación regional en un cambiante panorama global de la cooperación al desarrollo, que afecta de manera diferente a cada uno de los cuatro países. Sin duda, resolver estos procesos son condiciones importantes para el impulso de las políticas sociales definidas soberanamente en la región.

Documentos

Alberto Castañeda Godoy sostiene que la reducción de pobres e indigentes se ha convertido en un objetivo central de la política pública en



Colombia en los últimos cinco años. En *“La Política de Generación de Ingresos para la Población en Extrema Pobreza en Colombia”*, dice que este proceso es uno de los vehículos más importantes para el ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos de esta población y uno de los mecanismos determinantes para la superación de la pobreza. El objetivo central de esta política es el desarrollo e incremento del potencial productivo de la población pobre extrema a través del aumento de sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, puedan generar ingreso de manera autónoma y sostenible.

En las Jornadas Ciudadanas realizadas el mes de mayo en Guayaquil, solicitamos al Canciller del Ecuador, Ricardo Patiño, una exposición sobre la situación y perspectivas de trabajo con los pueblos afrodescendientes. El documento incluido en esta revista corresponde a este trabajo bajo el título de *“La presencia del Pueblo Afrodescendiente en la Construcción de las Américas”*. Empieza admitiendo y denunciando la persistencia de prácticas excluyentes originadas con la trata de esclavos, y cuya referencia es ineludible ya que “este momento histórico condicionó el rostro demográfico cultural del continente”. Por ello su aseveración que “nuestros países latinoamericanos son herederos de estados coloniales”. Esta “pigmentocracia” la demuestra con datos de la Medición del Grado de Prejuicio Racial y Discriminación de los ecuatorianos frente a la población afroecuatoriana, que en el 2004 muestra que la situación social de los afroecuatorianos es crítica en educación, salud y empleo. Destaca avances en la lucha contra el racismo y discriminación “promovida por las propias víctimas”, que toma como base para que hoy por hoy Ecuador se haya convertido en el segundo país en América Latina que cuenta con un Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial, la Exclusión Étnica y Cultural.

En Bolivia, “los Guerreros del Arco Iris”, que anuncian un mundo nuevo basado en la cultura de la vida y de la convivencia armónica, y que

está escrito emergerán desde el Sur, ellos liderarán un proceso de cambio, cuyas bases filosóficas fueron abordadas por el Canciller David Choquehuanca, en las Jornadas Ciudadanas de Guayaquil, en la conferencia *“El Vivir Bien: Una propuesta de los Pueblos para la armonía del planeta”*. “Éramos hermanos, vivíamos hermanados, hasta que llegaron estos hombres extraños y nos dividieron con banderas, con himnos y nos pusieron diferentes nombres a pesar que nosotros tenemos nuestra propia identidad”, dice, para asegurar que “sabíamos que un día íbamos a gobernarnos nosotros mismos, estamos en ese proceso (...) después de resistir 500 años nos levantamos y decidimos volver a ser nuevamente, volver a ser *jaqi*, volver a ser persona... y como persona, una gran familia... o *Tama...*”. Frente a la crisis global, ha surgido la propuesta del *Suma Qamaña* o *Vivir Bien* que busca el equilibrio de la persona consigo misma, con la sociedad y con la naturaleza. Ésta es la base de políticas sociales más equitativas e incluyentes, basadas en la vida.

No podía faltar en esta edición *“La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir”*, propuesta por la CEPAL, es lectura obligatoria para el diseño de políticas que claman por una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Como corolario de esta revista y con la esperanza de poner en manos de nuestros lectores un documento que nos permita legitimar políticas sociales, nos sumamos a la CEPAL en su propuesta que asume que “de cara al futuro es preciso que el nuevo paradigma del desarrollo dé lo mejor de sí en aras de una globalización que propicie una mayor conciencia colectiva sobre los bienes públicos globales, permita a públicos muy diversos tener voz en el concierto abierto de la gobernabilidad global, dando así más vida a la democracia en el planeta, haga llegar a los sectores excluidos las herramientas necesarias para reducir las brechas en materia de capacidad, derechos ciudadanos y acceso al bienestar, y se anticipe con políticas de largo plazo, pero de urgente implementación, a los escenarios que proyectan las tendencias, tanto en materia climática como demográfica, tecnológica y cultural”.



I. POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

DESARROLLO SOCIAL EN EL PROCESO DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

EL AÑO ANDINO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA RENOVACIÓN DE LA AGENDA SOCIAL ANDINA

Genaro Baldeón¹

Desde la creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social y la adopción del Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina (CAN) en el año 2004, los Países Miembros de la CAN y su proceso de integración han pasado por profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, que están dando lugar a nuevos modelos de sociedad y también de integración regional.

En el caso particular de la CAN, tras el retiro de la República Bolivariana de Venezuela, la nueva visión del proceso de integración quedó reflejada en la Declaración del XVII Consejo Presidencial Andino, proclamada en Tarija en el año 2007, en la que se consignó que:

16

“Es necesario desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina tomando en cuenta en forma más efectiva las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y de la armonía con la naturaleza. Es necesario forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales.”

Esta Declaración reconoce la necesidad de que las visiones y enfoques -no necesariamente coincidentes- de los Países Miembros sean tomados en cuenta de manera más efectiva y comprensiva, y coloca a los aspectos sociales, culturales y ambientales en el mismo nivel de importancia que la integración económica y comercial, tradicionalmente concebida como el eje central del proceso andino de integración.

Desde entonces, la CAN ha revalorizado el carácter humano y ciudadano de la integración, que se tradujo en la apertura de nuevos espacios de participación social -adicionales a los ya existentes Consejos Consultivos Laboral y Empresarial-, algunos de los cuales ya ocupan un lugar formal en el Sistema Andino de Integración, como el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, la Mesa Andina de Defensa de los Derechos del Consumidor y la recientemente creada Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina.

De esta manera, han recobrado vigencia los objetivos de desarrollo social de la población andina² así como la finalidad originaria -y aún vigente- del Tratado constitutivo de la Comunidad Andina, el Acuerdo de Cartagena: el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

En esta línea, en la reunión extraordinaria del Consejo Presidencial Andino de septiembre de 2008, el Presidente de la República del Ecuador, al asumir la Presidencia Pro Témpore de la CAN planteó el desafío de lograr que los ciudadanos se comprometan con la construcción de una gran Nación integrada y solidaria que nos permita caminar con identidad y fortaleza propia. Así, esbozó las líneas de “Una Comunidad Andina Para los Ciudadanos: Un Proyecto para la Integración Integral de Nuestros Pueblos”³, que propone consolidar una Comunidad de Estados, democrática e intercultural, que reconozca una ciudadanía andina activa, basada en la participación política y cívica, y que vele por un conjunto de libertades, derechos y garantías, que se sumen y confieran un valor añadido a las ciudadanía nacionales.

¹ Director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

² El artículo 129 del Acuerdo de Cartagena consagra como objetivos de desarrollo social de la población andina: a) Eliminación de la pobreza de las clases marginadas, para lograr la justicia social; b) Afirmación de la identidad cultural y de formación de valores ciudadanos para la integración del área andina; c) Participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y, d) Atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales.

³ Documento publicado en www.comunidadandina.org



Esta propuesta marcó el inicio y orientó el proceso de construcción de la nueva Agenda Estratégica Andina,⁴ la cual consideró a la participación ciudadana y al desarrollo social y cultural como pilares fundamentales del proceso de integración. En esta Agenda no sólo aparece como primer eje “la participación de los ciudadanos por la integración”, sino que quedó consignado, en forma explícita, “el desarrollo humano como eje central de la integración andina”.

Paralelamente, se venían gestando programas y proyectos de gran envergadura para la concretar acciones de involucramiento e interacción con los ciudadanos y de promoción del desarrollo social en el proceso de integración, entre los cuales destacan el Proyecto “Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina” (SOCICAN), el Proyecto de Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina (CESCAN) -ambos con la cooperación financiera de la Unión Europea-, el lanzamiento del Fondo Andino de Desarrollo Rural⁵, el impulso a los Servicios de Comunicación para la Difusión de la Integración Andina (como el Portal WEB, TVCAN, RADIOCAN, el Portal Cultural Andino CULTURANDE, la Biblioteca Digital Andina y el uso intensivo de las nuevas tecnologías y las redes sociales para la integración)⁶ y el Programa Andino de Seguridad y Soberanía Alimentaria.⁷

Con estas bases, el 14 de diciembre de 2010, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 745, mediante la cual declaró al 2011 como el **Año Andino de la Integración Social**, bajo la consideración de que es necesario impulsar políticas comunitarias, nacionales y locales activas de inclusión como medio para prevenir la pobreza y la exclusión; ayudar a promover las mejores prácticas en la aplicación de políticas públicas sociales y en las iniciativas ciudadanas; y, contribuir a acercar la Comunidad

Andina a sus ciudadanos y a favorecer la expresión y la profundización de identidad regional.

Con el objetivo general de promover la agenda subregional, las políticas de los Países Miembros y las iniciativas ciudadanas sobre la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial, la Decisión del Año Andino de la Integración Social, definió una serie de mandatos a los Países Miembros y a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, entre los cuales destacan el impulso y difusión de políticas activas de inclusión y cohesión social como medio para prevenir la pobreza y la exclusión; la promoción e intercambio de experiencias sobre las mejores prácticas para el reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los ciudadanos así como la universalización y acceso efectivo a la educación, salud, la vivienda de interés social, el empleo digno, la seguridad y soberanía alimentaria, la seguridad social, la cultura, el deporte; la sensibilización sobre la importancia de reducir las asimetrías socioeconómicas y la desigualdad de oportunidades; la difusión y apoyo de las iniciativas ciudadanas que contribuyan a la inclusión y participación social; la articulación de acciones para promover los derechos de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes y su participación en el proceso andino de integración; la consideración de la perspectiva de género y, la coordinación de acciones conjuntas en el marco del Año Internacional de la Juventud y del Año Internacional de los Afrodescendientes.

Sin duda alguna, la declaratoria del Año Andino de la Integración Social constituye un hito de la mayor significación para el impulso de la agenda social andina. Durante este año, la Comunidad Andina ha logrado definir objetivos, metas, indicadores, estrategias y programas de desarrollo social de alcance subregional, cuyo proceso de formulación ha venido acompañado de una serie

⁴ Aprobada en febrero de 2010 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁵ Aprobado mediante las Decisiones 621 y 708 de la Comisión de la Comunidad Andina en reunión ampliada con los Ministros de Agricultura.

⁶ Decisión 739 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Varios de los servicios de comunicación han recibido el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁷ Decisión 742 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.



de encuentros y espacios institucionalizados de participación ciudadana; diversos proyectos piloto de desarrollo rural y seguridad alimentaria en poblaciones indígenas; más de treinta intercambios de experiencias, talleres y acciones de formación sobre políticas sociales; así como una amplia campaña de difusión de los derechos sociales y ciudadanos en la Comunidad Andina.

De estas acciones promovidas durante el presente Año Andino de la Integración Social, dos merecen especial mención: las Jornadas de Participación Ciudadana en la Integración Regional y la convergencia de los objetivos y metas sociales andinas, como punto de llegada de las estrategias y programas andinos de desarrollo social.

Las Jornadas de Participación Ciudadana en la Integración Regional se concibieron como espacios de reflexión, diálogo y difusión de las políticas sociales y los desafíos para los procesos de integración regional andino, suramericano y latinoamericano. En particular, las jornadas se propusieron generar mecanismos de información, motivación y consulta sobre las estrategias para alcanzar los objetivos de cohesión económica y social de la región andina. Guayaquil, en el mes de mayo, y Cochabamba, en agosto, fueron las sedes de dos grandes eventos que congregaron a alrededor de siete mil representantes de organizaciones sociales, ciudadanos y autoridades gubernamentales de la Subregión así como especialistas y personalidades latinoamericanas.

Aparte de difundir el rol de la integración regional en la cohesión económica y social de nuestros países, las Jornadas permitieron identificar los intereses y prioridades de la sociedad civil para la acción de la Comunidad Andina en materia de desarrollo social, incluyendo temas de economía solidaria, agricultura familiar agroecológica, el desarrollo rural con enfoque territorial, la equidad de género y los derechos de los pueblos. Además, se convocaron mesas de diálogo que permitieron conocer las expectativas de la sociedad civil desde

la perspectiva de diferentes grupos poblacionales y de interés, como los pueblos indígenas, los pueblos y comunidades afrodescendientes, las mujeres, los jóvenes, las organizaciones productivas, los trabajadores y los empresarios.

El involucramiento de la sociedad civil permitió afianzar los propósitos fundamentales del Año Andino de la Integración Social, que implicaban un posicionamiento y redefinición de la agenda social de la Comunidad Andina, a la luz de las nuevas realidades de la integración latinoamericana y, especialmente, suramericana.

El primer paso que se dio en esta dirección fue la voluntad política de los Gobiernos de los Países Miembros de la CAN para trabajar en la convergencia de objetivos y metas sociales, que profundizaran y "regionalizaran" los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Así, en el marco de la Conferencia Internacional sobre "Superación de la Pobreza, las Desigualdades y la Inclusión Económica Productiva" y de la V Reunión de Viceministros y Expertos de Desarrollo Social de la CAN, desarrolladas en Lima en el mes marzo del presente año, se acordó trabajar en la formulación de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social, que incluyeran metas cuantitativas y cualitativas de convergencia social hasta el 2019, al cumplir 50 años de la celebración del Acuerdo de Cartagena, cuando se da inicio formal al proceso andino de integración.

Tras un amplio proceso de consultas interministeriales y con la sociedad civil por parte de los Países Miembros, el Consejo Andino de Ministros Desarrollo Social, en su séptima reunión llevada a cabo el 6 de julio,⁸ acordó 11 Objetivos y 38 Metas Andinas de Desarrollo Social. Los OANDES, como ahora se los conoce, fueron agrupados en los siguientes ejes: superación de la pobreza y desigualdades; titularidad y garantía de derechos; identidad y sentido de pertenencia; superación de las asimetrías territoriales; garantía de la inversión social; e, impactos sociales del cambio

⁸ Declaración del VII Consejo Andino de Desarrollo Social, publicada en www.comunidadandina.org.



climático y desastres naturales. Adicionalmente, se identificaron como líneas transversales de los OANDES: la equidad de género e igualdad de oportunidades; la participación ciudadana y la corresponsabilidad; la gestión ambiental sostenible, y la gestión articulada.

Sobre la base de los OANDES, la Comunidad Andina, bajo la dirección política del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, ha definido los elementos de una Estrategia Andina de Cohesión Económica Social⁹ y de un conjunto de Programas subregionales, que se traducen en estrategias y planes de acción conjunta de los Países Miembros, que aportan valor añadido a los esfuerzos nacionales dirigidos a la consecución de los OANDES y de los propios objetivos nacionales de desarrollo. En la visión de la formulación de esta Estrategia no se buscó diseñar una política social común para la Subregión andina, ni mucho menos. El objetivo fue que los Países Miembros cuenten con instrumentos y acciones compartidas que les permita mantener una estrecha coordinación de sus políticas sociales nacionales: un Observatorio Social Andino, complementario al Observatorio Social de Unasur; un Sistema de Indicadores Sociales (SISCAN); un Banco de Proyectos Sociales; un Fondo Andino de Cooperación Técnica Horizontal; una estrategia de fortalecimiento de capacidades en políticas sociales; y los Programas Andinos de Desarrollo Social que promueven la armonización de legislaciones y derechos sociales, la ejecución de proyectos de alcance transnacional así como el intercambio de experiencias y la coordinación de las políticas sociales.

Como resultado de los esfuerzos desplegados durante el Año Andino de la Integración Social, hoy la nueva agenda social andina propone un enfoque de integralidad que comprende, por una parte, el acervo comunitario en materia social existente, como los instrumentos sociolaborales andinos¹⁰; el Programa Andino de Seguridad y Soberanía Alimentaria (Decisión 742); el Plan Estratégico del Organismo Andino de Salud, y, por otra parte, los nuevos programas, planes y lineamientos que están siendo concertados en el marco de los Consejos Ministeriales y grupos de expertos gubernamentales, tales como: el Programa Andino de Género e Igualdad de Oportunidades¹¹; los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial¹²; el Programa Andino para el Fomento de la Agricultura Familiar Agroecológica¹³; la Estrategia de Promoción y Difusión de la Economía Solidaria; el Plan Andino de Industrias Culturales¹⁴; el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones¹⁵; y los Programas Andinos de Promoción de la Participación y los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁶ y Afrodescendientes¹⁷.

Esta renovada agenda social andina ha puesto en evidencia las potencialidades de la integración integral, que ahora se presenta con un rostro humano, con capacidad para coordinar políticas, generar derechos comunes para los habitantes de la Subregión y fortalecer espacios de participación ciudadana que están contribuyendo a afianzar nuestra identidad andina, suramericana y latinoamericana.

⁹ Propuesta 268 de la Secretaría General de la CAN de 6 de julio de 2011, publicada en www.comunidadandina.org.

¹⁰ Instrumento Laboral Andino (Decisión 545), Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 546) y el Instrumento Andino de Salud y Seguridad en el Trabajo (Decisión 547).

¹¹ Propuesta 272 de la Secretaría General de la CAN de 15 de julio de 2011, con la opinión favorable del Consejo Andino de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades.

¹² Propuesta 266 de la Secretaría General de la CAN de 26 de junio de 2011, formulada en el marco del Foro Andino de Desarrollo Rural.

¹³ Propuesta 267 de la Secretaría General de la CAN de 26 de junio de 2011, con la opinión favorable del Grupo de Trabajo Subregional sobre Agricultura Familiar Agroecológica Campesina.

¹⁴ Este Plan está siendo considerado en el marco del Consejo Andino de Ministros de Cultura y de Culturas, recientemente creado en agosto del presente año, mediante Decisión 760.

¹⁵ Este Plan ha sido considerado y cuenta con la opinión favorable del Comité Andino de Autoridades de Migración.

¹⁶ El Consejo Consultivo de los Pueblo Indígenas de la CAN ha desarrollado su propio plan estratégico plurianual.

¹⁷ La concertación de es Plan está a cargo de la flamante Mesa Del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina, creada en agosto del presente año, mediante Decisión 758.



COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA SUBREGIÓN ANDINA.

Walter Varillas.¹

Cohesión social es un concepto que tiene su origen en las ciencias sociales, pero que cobra actualidad política en la Región frente a los problemas de altos índices de pobreza, de extrema desigualdad, de diversas formas de discriminación y exclusión social, a los que se agregan las asimetrías territoriales entre y dentro de los países, fenómenos que pueden debilitar el sentido de pertenencia a la sociedad (CEPAL, 2007a), y agudizar los problemas de gobernabilidad democrática.

Debido a sus usos tan diversos, este concepto no posee una definición unívoca y presenta, por el contrario, un carácter difuso, debido a su proximidad con conceptos que han estado vinculados con las ideas de equidad y justicia y con la noción de ciudadanía, tales como integración, inclusión y la ética social (Ballón, 2008; Cotler, 2006). Asimismo, la idea de cohesión suele evocar el anhelo de comunidad en un escenario de globalización y transformaciones profundas cuyas consecuencias son la "corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los Estados nacionales, la acentuación de las brechas sociales, el surgimiento de identidades auto referidas, la excesiva racionalización económica y la tendencia, también excesiva, a la individualización y el debilitamiento de lo público" (CEPAL, 2007: 14).

En los últimos años, en el marco de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea, se ha tendido a identificar la cohesión social como un proyecto orientado a generar las condiciones institucionales que se requieren para lograr la igualdad de derechos y oportunidades, especialmente de los sectores de la población que han sido excluidos tradicionalmente del acceso a los recursos colectivos (Ballón, 2008).

En este artículo pasamos revista al concepto de las ciencias sociales, su uso en el marco de las relaciones con la Unión Europea, su uso en la Región, para centrarnos en su aplicación a la Subregión Andina. ¿Es un nuevo evangelio occidental de moda?, ¿es posible y útil su recreación "sin calco ni copia", para enfrentar la pobreza, la desigualdad, la exclusión y las asimetrías territoriales?, ¿cuáles son las características de esta adecuación conceptual?

En las siguientes líneas se propone, para el caso andino, operacionalizar el concepto de cohesión económica y social como fin y como medio (como política pública, diferenciado de cohesión social como concepto de las ciencias sociales), siendo así un concepto útil y pertinente. Como fin, al ser visto cercano al concepto de desarrollo humano y sostenible. Como medio, al asumir una perspectiva de inclusión e integración social dentro y entre los Países Andinos. Pero, además, permite capitalizar los vigorosos avances en materia social de los países, de sus expresiones conceptuales y nuevos paradigmas de futuro (como el vivir bien, buen vivir, progreso, bienestar), en un proceso de integración andino de integración integral y de unidad en la diversidad y las diferencias.

El concepto de cohesión social en las ciencias sociales

El término tiene su más ilustre referente en Emile Durkheim², quien propone y desarrolla el concepto buscando responder a la preocupación central de la teoría social por el orden social, entendido como la explicación a la pregunta de qué es lo que une a individuos en sociedades relativamente estables (Ballón, 2008). Esta preocupación también ha sido materia de reflexión de otros clásicos

¹ Coordinador Regional del Proyecto "Apoyo a la Cohesión Económica y Social de la Comunidad Andina", auspiciado por la Unión Europea, y desarrollado por la Secretaría General de la CAN.

² Ver DURKHEIM, Emile. La división del trabajo social. Editorial Colofón. 5ta. Edición. México D.F., 2002.



de las ciencias sociales, desde diferentes perspectivas, como revisaremos brevemente.

Para Durkheim (Portocarrero, 2005), la integración social se produce de manera diferente dependiendo de si se trata de sociedades tradicionales o modernas. En las sociedades tradicionales, sus miembros comparten creencias y mitos, la misma narrativa sobre la comunidad y el mundo, que es la base de la solidaridad mecánica. Los miembros de la comunidad se conciben como tales y no hay mayor espacio para la individuación.

Las sociedades modernas son más heterogéneas y complejas, la conciencia colectiva no es mecánica, sino depende de la división del trabajo y las interdependencias que genera, la solidaridad es orgánica. El individuo, ya no la comunidad, es el centro, pero cada uno necesita de los otros ya que no puede producir lo necesario para subsistir. Durkheim entiende la sociedad como una colectividad de productores independientes y asalariados, teniendo al trabajo como fundamento del vínculo entre el individuo y la sociedad.

Pero esta dimensión económica, material, del adhesivo social, no limita la importancia de la dimensión subjetiva. "Si bien es cierto que la integración productiva es el hecho fundamental, la comunidad de ideas y símbolos continúa dando a las personas el sentido de pertenencia que evita una individuación anómica, un sentido de extrañeza o no pertenencia que puede terminar enajenando al individuo. En efecto, los seres humanos necesitamos de comunidades entendidas como espacios de reconocimiento e intercambio de afectos" (Portocarrero, 2005: 26).

Por su parte, Marx concebía la integración social de manera dinámica, como resultado de la lucha de clases, del conflicto, que deriva en la dominación de una clase sobre otra. El desarrollo de las fuerzas productivas dinamiza las relaciones de producción, que son el motor de la lucha de clases. Sobre la base económica se erige la superestructura de legitimación del poder constituido a nivel político, jurídico y cultural. En la tradición marxista, fue Antonio Gramsci el que destaca el

valor de la dimensión "subjetiva", al introducir el tema de la integración social a través del concepto de hegemonía (Portocarrero, 2005: 26).

Por otro lado, Weber, como es sabido, ajeno a la perspectiva estructural de la sociedad, concibe que la integración social en las sociedades modernas se fundamenta en el Estado burocrático, mientras que en las sociedades tradicionales se sostiene en el Estado patrimonial. El Estado burocrático se compone por funcionarios profesionalizados, con competencias definidas, con principio meritocrático, constituyendo un poderoso agente de racionalización. El Estado vela por el cumplimiento de una ley impersonal, igual para todos, reservándose el monopolio de la violencia legítima, frente a los transgresores internos y externos (Portocarrero, 2005).

Desde otros campos de las ciencias sociales, para Freud la cohesión social depende del imperio de la ley, que pone freno y restringe el goce y el deseo, implicando un malestar y sacrificio. La integración social se basa en la renuncia de los individuos a la pretensión protagónica exclusiva, para entenderse con sus semejantes; así no abusa y no es abusado. El renunciar a la agresión, supone un autocontrol, una violencia contra sí mismo, produciendo una "desafección entre sus miembros que ven constantemente recortada su espontaneidad vital" (Portocarrero, 2005: 26).

En tanto, para Foucault la cohesión social se soporta en el poder, concebido como una suerte de "malla" o "red capilar" que atraviesa todo el cuerpo social. "El poder permite la acción en común, la organización de la sociedad. La capacidad de actuar de conjunto se logra a través de la disciplina, mediante la internalización de una metódica de vida, de un conjunto de reglas, que si bien puede alienar la libertad, también hace más fecundo el esfuerzo de los individuos. El proceso de disciplinamiento está detrás de la subjetividad moderna, del individuo laborioso dispuesto a producir y obedecer. La cohesión resulta un hecho ambiguo, pues al mismo tiempo que multiplica la eficiencia de la acción, concentra los frutos de este beneficio en unas pocas personas" (Portocarrero, 2005: 26).



CUADRO 1
EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL EN LA TEORÍA SOCIAL

DURKHEIM	Cohesión Social	Sociedad tradicional: solidaridad mecánica (cohesión social fuerte) Sociedades modernas: solidaridad
MARX	Integración Social	El orden social es el trasfondo en el que se despliega la lucha de clases. Gramsci desarrolla esta idea implícita en el concepto de hegemonía.
WEBER	Integración Social	La cohesión social es posible por la acción del Estado burocrático que garantiza el orden social a través del monopolio de la violencia legítima.
FREUD	Integración Social	La cohesión social depende de la vigencia de la ley que implica autocontrol y restricción del deseo (malestar).
FOUCAULT	Integración Social	La cohesión social tiene su fundamento en el poder que a través del disciplinamiento hace posible la acción en común.

Fuente: Elaboración propia en base a Portocarrero, 2005.

Como observamos, no existe una definición unívoca de cohesión social, siendo un concepto multidimensional o un casi concepto (Pareja, 2009). Pero además, ya más recientemente, se mencionan al menos otros cuatro conceptos afines: la dimensión cultural o de la conciencia colectiva, capital social, ejercicio de ciudadanía, orden social, que contribuyen no sólo a la formulación teórica, sino principalmente a la formulación de políticas públicas (Pareja, 2009).

Por otro lado, es importante diferenciar el concepto de cohesión social de otros conceptos asociados, como el de integración social, inclusión social o pobreza (Rimez y Clerici, s/f). Para poder explicarlo pondremos los antónimos en cada caso: exclusión – inclusión social; pobreza – riqueza; cohesión – desintegración social o anomia. La inclusión – exclusión se refiere a las partes del todo, en tanto cohesión es un concepto sistémico que considera el todo y sus partes, y las relaciones entre éstas. Una sociedad pobre puede estar cohesionada manteniéndose en la pobreza, y no

necesariamente el crecimiento económico genera cohesión.

Cohesión social es una categoría que alude a un sistema de relación entre las partes, que, aunque sean diferentes, comparten un sentido de pertenencia. Por el contrario, estas diferencias pueden ser enriquecedoras, por lo que no se trata de anularlas sino de incorporarlas, en un marco de valores y reglas compartidas (Rimez y Clerici, s/f).

La cohesión social tiene que ver con los mecanismos de identidad, pertenencia, referencia, creencias compartidas, que se expresan a nivel normativo e institucional; los individuos interiorizan estas normas, si no lo hacen estarán en los límites del crimen o la locura; toda sociedad tiene mecanismos de cohesión social sino desaparecen, pero estos mecanismos de cohesión se producen junto con los mecanismos de desintegración. Más precisamente, continuamente los mecanismos de cohesión tradicionales cambian por nuevos mecanismos de cohesión (Cotler, 2010).



El concepto de cohesión social en la Unión Europea

En la Unión Europea, el concepto de cohesión económica y social se basa en un modelo de solidaridad y reducción de las disparidades en materia de bienestar, cuyo objetivo es que los países y regiones alcancen estándares económicos y sociales consensuados políticamente (CEPAL, 2007). Dicho concepto surge de la necesidad de crear un espacio de confluencia entre las dos grandes corrientes de pensamiento político dominantes en el continente que comparten el propósito de mantener, con las reformas necesarias, el “modelo social europeo”: la social-demócrata (que privilegia el papel del Estado, la política y los derechos) y la social-cristiana (que pone el énfasis en la familia, la sociedad civil y la vida comunitaria).

El concepto europeo de cohesión social es básicamente instrumental o funcional. En otras palabras, no es un concepto académico construido para ser contrastado empíricamente; se trata más bien de un concepto (un “framing concept”) o casi concepto (Pareja, 2009) que surge de foros políticos con la finalidad de consensuar una estrategia común frente al debilitamiento del “modelo social europeo”. “El valor de este concepto, por lo mismo, radica en su ambivalencia, no en su claridad conceptual; en su capacidad evocativa y normativa, no en su rigor científico: esto es lo que le permite “enmarcar” acuerdos estratégicos entre opciones que, sin un concepto de estas características, resultarían opuestas y hasta enfrentadas.” (Tironi y Sorj, 2007: 111).

En la estrategia revisada de cohesión social, elaborada por el Consejo de Europa, se define este concepto como “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización” (CEPAL, 2007: 15). En el Glosario europeo³, la cohesión económica, social y

territorial se define como “...la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea, (que) favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario, la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y la verdadera igualdad de oportunidades entre las personas.” (Pareja, 2009: 9).

Como señala Pareja (2009) en estos conceptos encontramos, al menos, dos acepciones interrelacionadas: La primera de ellas se refiere al propósito de reducir las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión Europea, enfrentando “...la persistencia de una Europa de varias velocidades y el objetivo de acercar a los Estados miembros más pobres al nivel de sus socios más prósperos.” La segunda acepción está relacionada al logro de una verdadera igualdad de oportunidades entre las personas, a través de una serie de políticas relativas al empleo, las condiciones laborales, la seguridad social, la educación y la capacitación, la vivienda y la salud...”, que se encuentran expresadas en la política social de la Unión Europea (Pareja, 2009: 9).

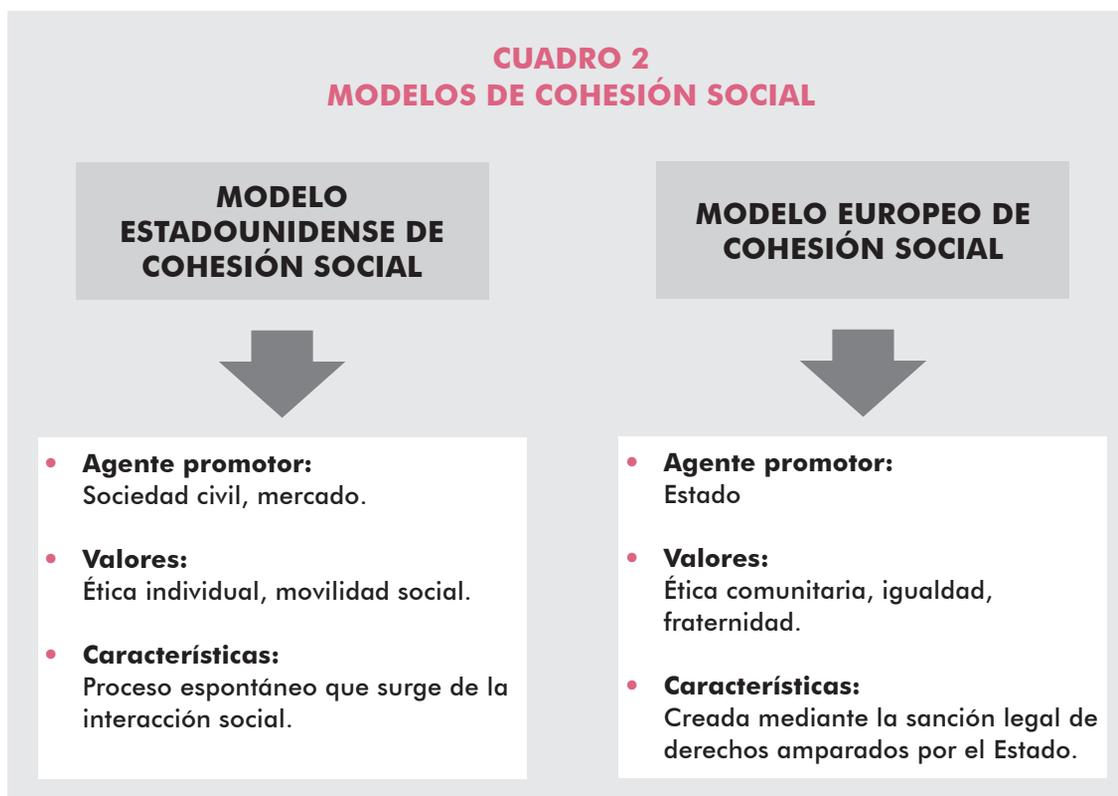
El concepto de cohesión social de la UE se contrasta a lo que, algunos autores, denominan “modelo estadounidense” de cohesión social⁴. En Estados Unidos, a diferencia del caso europeo, la cohesión social no se basa tanto en el Estado como en la sociedad civil, la ética individual y el mercado –considerado el principal mecanismo de distribución del bienestar y el reconocimiento. “Su promesa no es la igualdad o la fraternidad, sino la movilidad social asociada al mérito y al esfuerzo (el “sueño americano”)” (Tironi y Sorj, 2007: 109).

En tal sentido, la cohesión social es “natural y altamente probable”, y se ve amenazada sólo en circunstancias excepcionales; como consecuencia de las tensiones raciales. Muy distinto es el caso europeo, cuya historia, plagada de guerras, revoluciones y conflictos diversos, muestra que la cohesión social no está dentro de lo natural

³ Glosario de la Unión Europea. Método Abierto de Coordinación. Ver en: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/economic_social_cohesion_es.htm

⁴ En términos teóricos, la perspectiva norteamericana tiene sus referentes, entre otros, en la obra de Talcon Parsons y últimamente Francis Fukuyama, que enfatizan que la integración social es un hecho privado y subjetivo, donde más que el Estado, es el mercado el regulador de la integración. A diferencia de la tradición solidarista e institucionalista europea (Ballón, 2008).

CUADRO 2 MODELOS DE COHESIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia en base a Tironi y Sorj, 2007.

ni de lo probable. La cohesión, por consiguiente, no es espontánea, sino que se crea políticamente mediante la sanción legal de derechos amparados por el Estado, independientemente de los vínculos tradicionales o de las relaciones de los individuos en el mercado.

En la UE la reflexión sobre la cohesión social tiene como trasfondo histórico concreto el “modelo social europeo”⁵, fundado en la garantía estatal de diversos derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos, etc., que protegen a la sociedad frente a las incertidumbres y complejidades propias de la globalización y del predominio de los “valores neoliberales” que incentivan el individualismo y la competencia,

así como de fenómenos sociales como la erosión de la familia nuclear y las migraciones al interior y desde otras regiones hacia la comunidad europea.

La emergencia de estos procesos “ha conducido a que la “cultura de derechos” europea admita que los agentes encargados de la cohesión social están cambiando, y que es necesario redefinir la distribución de responsabilidades. Si bien la responsabilidad principal sigue recayendo en el Estado, la cohesión social pasa a ser el resultado de un esfuerzo más amplio que incorpora más centralmente a la familia, el mercado y la sociedad civil, incluyendo en esta última a las empresas.” (Tironi y Sorj, 2007: 110).

⁵ Prats (2007) señala que no existe un “modelo social europeo” como un concepto unitario sino como una mixtura de valores, realizaciones y aspiraciones que varían tanto en su forma como en su grado de realización entre los distintos Estados europeos.

Por tanto, el logro de la cohesión social supone el paso del “Estado de Bienestar” a una “Sociedad del Bienestar”, pues no sólo son necesarias las políticas públicas contra la exclusión social, sino que se requiere el trabajo en otras dimensiones como la confianza, asociatividad, acceso equitativo a la información, tolerancia, multiculturalidad, que permitan reforzar los sentimientos de solidaridad y hagan posible el establecimiento de fines y responsabilidades colectivas.

El origen de la política social se encuentra en la comprobación de que la formación del mercado único no contribuyó a mejorar significativamente los niveles de vida de toda la población trabajadora: “...las fuerzas del mercado no consiguieron superar la discriminación de género y edad, las diferencias salariales y en los niveles de empleo, (y tampoco lograron garantizar la)... seguridad y salud en el trabajo...” (McCormick⁶: 323). Como consecuencia de ello, en 1974 se lanzó el primero de una serie de Programas de Acción Social cuatrienales, y en 1989 se adoptó una Carta Social Europea, documento que sistematizó los objetivos y metas sociales de la integración europea postulados desde sus orígenes en 1957. Estos, a su vez, reflejaban la exitosa experiencia del Estado de Bienestar desarrollado en algunos países de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial (McCormick: 324-327).

Inicialmente, la Unión Europea privilegió la política regional, ante la constatación de que “... la creación del mercado único no había hecho desaparecer las diferencias (en los niveles de desarrollo) entre regiones.” Para el período 2007-2013 se han considerado tres ejes fundamentales

en la política regional europea: la convergencia, con especial atención a los Estados miembros más pobres de la Unión, a través del desarrollo de infraestructura y el aprovechamiento intensivo de su potencial humano y económico; la competitividad regional y empleo, con énfasis en la investigación, el desarrollo sostenible y la capacitación laboral; y el Programa de Cooperación Territorial Europeo, con hincapié en proyectos transfronterizos e interregionales (Pareja, 2009).

Interesa referir que el desarrollo de la política social europea suscitó “...algunas de las batallas ideológicas más virulentas presenciadas en la Unión Europea desde su fundación... (generadas por la oposición) de intereses empresariales y partidos políticos conservadores, para quienes la política social amenazaba con restar competitividad a las empresas europeas en el mercado global” (McCormick: 324). Por cierto, el balance de los resultados de la política de cohesión social no es necesariamente del todo positivo según algunos autores (Bossio, 2007). La entrada en vigor del Tratado de Niza y la Cumbre y los Objetivos de Lisboa 2000-2010, pusieron la inclusión social y la lucha contra la exclusión como objetivos de actuación comunitaria. Ciertamente que a mitad de camino reajustan el objetivo de erradicar la pobreza al 2010, y que la crisis actual pone en el tapete esta estrategia. Pero ello no resta importancia a este mecanismo supranacional comunitario.

La política europea de cohesión económica y social en sus dos vertientes, la política regional y la política social, se implementa mediante instrumentos centrales, que deben de servir de referente para el caso andino:

⁶ Todas las citas de McCormick, son tomadas de Pareja (2009).



RECUADRO 1: INSTRUMENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL (Pareja, 2009)

Los indicadores Laeken⁷, que son dieciocho indicadores armonizados sobre inclusión social, cuantitativa y comparable para evaluar el avance de los Estados miembros en cuatro áreas temáticas centrales: ingreso, empleo, educación y salud (CEPAL, 2007b).

El mecanismo de seguimiento y evaluación, por el cual cada tres años la Comisión Europea presenta un informe sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y el modo en que han contribuido a ello las políticas comunitarias.

El Método Abierto de Coordinación⁸, que tiene el objetivo de lograr la convergencia entre las políticas nacionales sobre el empleo, la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación... Se basa en: la identificación y la definición común de objetivos que deben cumplirse (adoptados por el Consejo); instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices); la "evaluación comparativa", es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas (supervisión efectuada por la Comisión).

Los Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión⁹: La Unión Europea cuenta con dos Fondos Estructurales y un Fondo de Cohesión para "reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones y los Estados miembros. Los Fondos contribuyen así plenamente al objetivo de cohesión económica, social y territorial".

26

La experiencia europea sobre cohesión social brinda importantes elementos de aprendizaje para los países andinos, pero hay que tomarlos de manera referencial, ya que hay elementos sustantivos diferentes entre ambas realidades. En Europa, pese a la crisis actual, tenemos países ricos y países con riqueza media; en el caso andino tenemos países con altos niveles de pobreza. En la estructura económica de los países andinos el trabajo informal, de bajo valor agregado, sin derechos laborales, de niveles de subsistencia, configura una desestructuración económica que dificulta la cohesión, a diferencia de Europa con una estructura económica diferente (Iguñiz, 2010).

"Las lecciones y ejemplos que ofrece el tratamiento de la cohesión social en la Unión Europea deben acogerse con la debida reserva, pues se trata de una realidad diferente a la andina y latinoamericana. No obstante, son un punto de referencia obligado para reflexionar e imaginar opciones y alternativas que, aunque ajustadas a la realidad andina, preserven lo esencial de un proceso de integración regional que también pretende consolidar una integración integral: económica, política, social y cultural" (Pareja, 2009).

⁷ Llamado así por la ciudad belga donde fueron adoptados por el Consejo Europeo.

⁸ Glosario de la Unión Europea. Método Abierto de Coordinación. Ver en: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_es.htm

⁹ Glosario de la Unión Europea. Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión. Ver en: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm



Los aprendizajes relevantes de la experiencia europea podemos listarlas en los siguientes componentes:

- La operacionalización del concepto en objetivos, políticas, indicadores, mecanismos de seguimiento y evaluación, sin enredarse en debates académicos.
- La articulación entre las dimensiones de economía y sociedad, entre política económica y política social, donde asigna un rol activo al Estado.
- Los instrumentos de gestión de estas políticas de cohesión económica, social y territorial, ya señalados: indicadores, seguimiento y evaluación, un método abierto de coordinación e importantes recursos para fomentar la cohesión.

Pero de manera específica, para el caso de la Comunidad Andina y los Países Miembros, resulta ilustrativo -reiteramos con todo el sentido de aprendizaje crítico, creativo y con mente propia necesario-, también los siguientes elementos (Pareja, 2009):

- La asociación entre la política regional o de cohesión territorial y la política social, con el objetivo de fortalecer el mercado único europeo, **la integración económica junto a la integración social y territorial.**
- Las **políticas supranacionales o comunitarias**, que implican una cesión de soberanía nacional, proceso por cierto complejo y difícil, que incluyen las políticas sociales y regionales (territoriales).

- La complementariedad entre las políticas nacionales y las comunitarias mediante el principio de **subsidiariedad**, que implica la intervención de la Unión sólo cuando su acción es más eficaz que la intervención nacional u subnacional, junto al principio de **adición**, que significa que el apoyo comunitario es adicional al esfuerzo nacional.

- Así mismo, destaca el **efecto psicológico positivo** en los territorios y sectores beneficiarios de las ayudas, mostrándole beneficios tangibles de su pertenencia a la Unión, contribuyendo “al sentimiento de solidaridad entre ciudadanos europeos de distintas latitudes, y al sentido de pertenencia a una entidad política mayor que da sustento al concepto de ciudadanía europea y constituye, seguramente, un adhesivo psicológico fundamental de la Unión Europea” (Pareja, 2009).

La colaboración de la UE con la Comunidad Andina en este aspecto se expresa en la Estrategia Regional (ver Recuadro 3).

Específicamente, en mayo del año 2008 se firma el Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina para el desarrollo del proyecto “Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina” - CESCAN. Que se propone específicamente contribuir a desarrollar capacidades de los países para formular estrategias subregionales de cohesión económica y social, y para implementar proyectos sociales comunitarios y binacionales que fomenten esta cohesión social.



RECUADRO 2: COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA ESTRATEGIA REGIONAL FRENTE A LA COMUNIDAD ANDINA (COMISIÓN EUROPEA, 2007)

“Al igual que ha sucedido en Europa, la Comunidad Andina es cada vez más consciente de que la integración económica regional sostenible debe ir acompañada por una mejor cohesión económica y social. La Unión Europea está muy interesada en promover su modelo social en América Latina y en que la Comunidad Andina aproveche las experiencias europeas en el ámbito social en términos de métodos (definición de objetivos e indicadores comunes para medir los progresos), planteamientos políticos (planteamiento integrado y estratégico del desarrollo social), enfoque de gobernanza (asociación entre las administraciones públicas, los interlocutores sociales y la sociedad civil) e instrumentos financieros (la experiencia de la UE en promover la cohesión social a través de los Fondos estructurales)”.

“Tras la Cumbre América Latina y El Caribe-Unión Europea de Guadalajara en mayo del 2004, que tuvo a la cohesión social como una de las prioridades de su agenda, la Comunidad Andina confirmó su compromiso por la cohesión social mediante la adopción de su «Plan Integrado de Desarrollo Social» (PIDS). Este Plan establece una serie de programas en ámbitos tan diversos como la salud, la educación, el medio ambiente, los pueblos indígenas, los niños y las mujeres y está vinculado específicamente al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Su planteamiento desde la base, con la aportación activa de comités de supervisión nacionales, emula el método abierto de coordinación que la Unión Europea aplicó en el ámbito social. El interés de la Comisión por este Plan y su potencial para evolucionar hacia una estrategia general de cohesión social, llevó a la intensa cooperación entre la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina a lo largo del 2005. Ejemplos de ello son la reaparición de los temas sociales en el diálogo político entre ambas regiones y la asistencia técnica para el desarrollo y la aplicación del Plan Integrado de Desarrollo Social”.

“Además, para poder abordar las disparidades regionales, la CAN también anunció que planea formular una «Estrategia Andina sobre Desarrollo Territorial» con vistas al desarrollo de las regiones andinas, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial, siendo éstos equilibrados y armoniosos. En contraste con la anterior estrategia regional, la nueva estrategia considera la cohesión social y económica como una de sus principales prioridades”.

28

La Cohesión Social en el diálogo ALC UE

La Cohesión Social ha sido parte de la agenda del diálogo de los países de América Latina con los países de la Unión Europea (ALC UE). Efectivamente, la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, realizado en Río de Janeiro en 1999, acordó crear una Asociación Estratégica Birregional entre América Latina y El Caribe, y la Unión Europea para el año 2010. Altas reuniones posteriores avanzaron en este sentido: Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) y Madrid (2010), y se tiene programada la siguiente reunión en Santiago

de Chile en el 2012. Es desde la Cumbre ALC UE de Guadalajara en el año 2004 que se incorpora en la agenda común la Cohesión Social (ver Recuadro 1).

A nivel de la Comunidad Andina y sus Países Miembros, las relaciones con la Unión Europea tienen antecedentes que se remontan a “la suscripción de un acuerdo de cooperación de “tercera generación” en 1992; la instauración del Diálogo especializado sobre drogas en 1995, del Diálogo político en 1996; y la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en 2003, así como los cada vez más significativos flujos de comercio e inversión entre ambas regiones”¹⁰.

¹⁰ Ver: <http://www.comunidadandina.org/externo/ue.htm>



En estos espacios se entiende, de manera sintética, la Cohesión Social como la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, siendo un objetivo compartido y eje esencial de las relaciones birregionales y ha sido reafirmada como tema prioritario en la programación de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea hacia América Latina y El Caribe.

En abril de 2007, la UE aprobó el **Documento de Estrategia Regional (RSP)** (CE, 2007) para el período 2007-2013 y destinó una asignación indicativa de 50 millones de euros para la Comunidad Andina en dicho período. El documento contempla el apoyo a tres sectores fundamentales: Integración económica regional, **cohesión económica y social** y lucha contra las drogas ilegales.

RECUADRO 3: DECLARACIONES DE LAS CUMBRES PRESIDENCIALES DE ALC UE SOBRE COHESIÓN SOCIAL

“39. Destacamos que la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrontas a la dignidad humana; que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. Reiteramos nuestro compromiso para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y subrayamos nuestra determinación de construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, especialmente teniendo en consideración el principio de responsabilidad global común.

“40. Reiteramos la responsabilidad primaria de nuestros Gobiernos, junto con sus sociedades civiles, de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

“50. Damos prioridad a la cohesión social como uno de los principales elementos de nuestra asociación estratégica birregional y nos hemos comprometido a cooperar para erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social” (Declaración de la Cumbre de Guadalajara, 2004).

“Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones” (Declaración de Viena, 2006).

“Abordar de manera efectiva la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, con miras a promover la cohesión social, constituye un imperativo moral, político y económico” (Declaración de Lima, 2008).

“Manifestamos nuestro compromiso con la promoción de estrategias integradas y políticas públicas como la protección social y las políticas fiscales, destinadas a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión social. Alentamos la incorporación de los jóvenes a puestos de trabajo decentes, dignos y productivos y el establecimiento de sistemas educativos y de formación profesional que respondan a las necesidades del mercado de trabajo, a los objetivos de desarrollo así como para abordar y prevenir el paro de larga duración” (Declaración de Madrid, 2010).



El concepto de Cohesión Social en América Latina

El concepto de cohesión económica y social cobra relevancia en las relaciones entre Europa y América Latina como resultado de tres factores concomitantes: la aparición de una “agenda social” global expresada en la Cumbre de Copenhague (1995) y en la Cumbre del Milenio (2000), que ponen el tema del desarrollo humano en el centro del debate público internacional; el cuestionamiento de las reformas impulsadas por el “consenso de Washington” que no resolvieron la desigualdad y la exclusión social que afectan a la región; y, por último, el proyecto europeo de construir una identidad propia y afirmarse como un actor global con capacidad de promover valores y políticas alternativas a las impulsadas por Estados Unidos (Ballón, 2008).

El proceso de posicionamiento del concepto en la realidad latinoamericana no ha estado exento de controversias; pues, por un lado, algunos gobiernos, más alineados con la política norteamericana, se muestran reacios a que el modelo europeo sea impuesto como condición de los acuerdos de libre comercio e inversión; mientras que, por otro lado, los gobiernos con proyectos de desarrollo alternativo y los actores de los movimientos sociales perciben el “discurso” de la cohesión económica y social como un proyecto foráneo que tiende a “naturalizar” el modelo neoliberal, los problemas estructurales de dependencia, conflictos sociales y ambientales, marginalización y precarización del trabajo, entre otros.

El concepto de cohesión social propuesto por la CEPAL se inscribe en este contexto y expresa la necesidad de repensar y apropiarse de manera crítica de dicho concepto de manera que resulte acorde a la realidad de la región y pueda incluirse como un tema prioritario en las agendas de desarrollo de los distintos países.

Retomando la idea de Aristóteles de que la definición opera por medio del género próximo y la diferencia específica se precisa la noción de cohesión social a través de la delimitación de su universo semántico (Hopenhayn, 2007, CEPAL, 2010).

“El universo semántico de la cohesión social muestra los siguientes términos relacionados: i) el capital social, que remite al acervo de redes y lazos existentes entre los distintos actores sociales; ii) la integración social, que alude al acceso de los ciudadanos a los niveles básicos de bienestar; iii) la exclusión social, que expresa los procesos y mecanismos de acumulación de desventajas que conducen a la desvinculación y la deprivación social, y iv) la ética social, que subraya la importancia de la comunidad de valores y la solidaridad” (CEPAL, 2007b). Como diferencia puede anotarse que la cohesión social permite establecer interrelaciones entre los conceptos pertenecientes a su universo semántico, es decir, entre la inclusión-exclusión, el capital, la integración y la ética social.

De esta manera, la cohesión social expresa “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan.” (Hopenhayn, 2007: 39) Estos mecanismos incluyen el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social, entre otros. Los comportamientos y percepciones de la ciudadanía abarcan un ámbito diverso que incluye la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos (Ballón, 2008).

La cohesión social comprende tres componentes que se interrelacionan para generar procesos y resultados específicos de cohesión: i) las distancias o brechas; ii) los mecanismos institucionales de inclusión-exclusión, y iii) el sentido de pertenencia (CEPAL, 2007 Sistema de Indicadores).

El componente distancia comprende los resultados o expresiones visibles de los mecanismos de inclusión-exclusión y se refiere a las condiciones materiales de los grupos y comunidades excluidos de los recursos y oportunidades para



el desarrollo de sus potencialidades. Entre las dimensiones de este componente se encuentran el empleo, los ingresos y la pobreza, la protección social, el acceso a nuevas tecnologías, la salud, el consumo y la disponibilidad de servicios básicos.

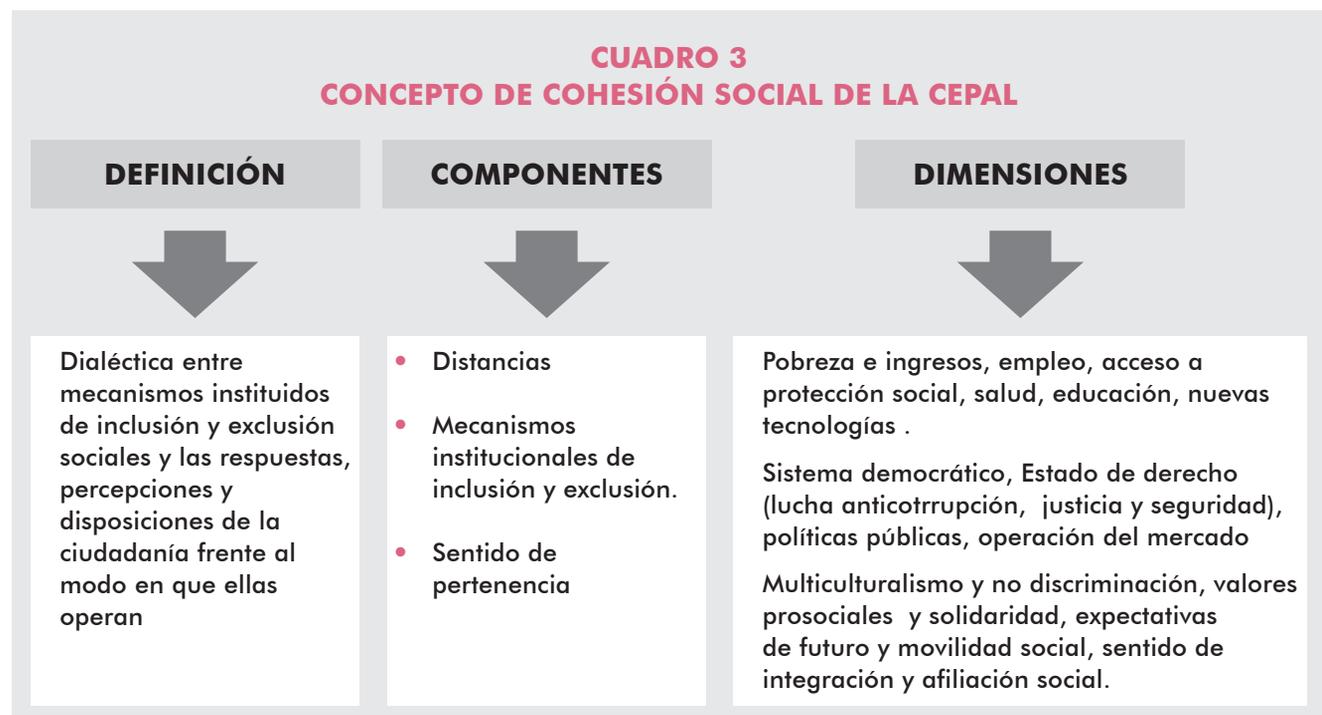
El componente mecanismos institucionales de inclusión-exclusión comprende las acciones ejecutadas por los distintos actores institucionales que pueden incidir en la estructura de oportunidades, en la acumulación de ventajas y desventajas y en los procesos y resultados de inclusión-exclusión. Las dimensiones de este componente son: el funcionamiento del sistema democrático y del Estado de derecho, las políticas públicas y la operación del mercado. (CEPAL, 2007).

El componente sentido de pertenencia incluye las expresiones de carácter cultural y psicosocial que expresan los grados de vinculación e identificación ciudadana con respecto a la sociedad en general y a los grupos específicos que la inte-

gran. Las dimensiones de este componente son el multiculturalismo y la no discriminación, el capital social (redes sociales informales, confianza, participación), los valores prosociales y la solidaridad, las expectativas de futuro y de movilidad social y el sentido de integración y afiliación social (CEPAL, 2007).

Sobre la base de estos componentes y dimensiones, la CEPAL propone un paquete de indicadores para monitorear los avances a partir de tres tipos de políticas interrelacionadas: el incremento de las actividades productivas, el fomento del desarrollo de capacidades individuales a partir de la educación, y la conformación de redes más inclusivas de protección ante las vulnerabilidades y riesgos. Estas políticas se consagrarían en un contrato de cohesión social necesario en vistas al carácter erosivo de la globalización y orientado a la reducción de la brecha entre crecimiento y equidad, así como a la superación de las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social que caracterizan a la región (Ballón, 2008).

CUADRO 3
CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL DE LA CEPAL



Fuente: Elaboración propia en base a Hopenhayn, 2007; CEPAL, 2007, CEPAL, 2010.



A pesar de sus limitaciones y vacíos, esta propuesta resulta interesante por los siguientes aspectos: i) es una aproximación que evita los sesgos más funcionalistas en boga, planteados por lo general, básicamente, en términos de adaptación sistémica, permitiendo la incorporación de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía; ii) intenta vincular distintas dimensiones de la realidad que aparecen definidas como aspectos independientes: equidad social y legitimidad política, los cambios socioeconómicos y su vinculación con la subjetividad colectiva, etc.; y, iii) permite visualizar simultáneamente la cohesión como fin (en tanto políticas que apuntan a incrementar los niveles de bienestar de los integrantes de una colectividad) y como medio (ya que las sociedades más cohesionadas brindan un marco institucional favorable al crecimiento y mayor legitimidad a las políticas de inclusión social) (Ballón, 2008; CEPAL, 2007).

Cohesión Económica y Social Andina: Consideraciones Previas

32

El concepto de cohesión social y su uso no han logrado plena legitimidad en los países del Área Andina y tienen, por tanto, un carácter polémico, abierto al debate entre los distintos actores involucrados en el desarrollo e implementación de políticas públicas en la subregión.

Por nuestra parte, sugerimos¹¹ que el concepto de Cohesión Económica y Social para su adecuación al caso andino debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se hace necesario diferenciar la categoría “cohesión social” de las ciencias sociales y el de “cohesión económica y social” de las políticas públicas, de manera similar a como se diferencia la ciencia política de las políticas públicas (Valencia y Alvarez, 2008). A partir de ello, nos concentramos en el concepto de

cohesión económica y social, sin dejar de lado el referente teórico.

- La cohesión económica y social es un fin y es un medio. Como fin se asocia al concepto de desarrollo humano y sostenible¹², como medio se asocia a la agenda de promoción de la inclusión e integración social. Pero, además, es imperativo que capitalice los nuevos paradigmas de futuro¹³ y los importantes avances que han desarrollado los países en el diseño e implementación de sus políticas sociales.
- Debe ser contextualizado en el marco del momento actual de la integración andina, en su tercera etapa¹⁴ de integración integral y de unidad en diferencia y en la diversidad. Siendo en este momento, la Agenda Estratégica adoptada en febrero de 2010, el marco del consenso actual entre los países andinos. Precisamente en esta agenda se considera en desarrollo social, el “Enfoque de desarrollo humano como eje central de la integración andina” (CAN, 2010).
- Requiere ser visto como un concepto complejo (multidimensional), sistémico (el todo y sus partes) y dinámico (historicismo), evitando definiciones simples, unilaterales, estáticas y universalistas. Requiere ser asumido de manera dinámica y no como una definición abstracta de cohesión en el marco de un orden social natural e inmutable.

Para la Comunidad Andina, podríamos decir que la cohesión económica y social expresa el proceso mediante el cual se construyen, reafirman y consolidan un conjunto de políticas orientadas al logro de la integración regional y que buscan afrontar con éxito y en democracia el conjunto de desafíos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales que afectan a nuestros países (Pareja, 2011).

¹¹ Desde la experiencia desarrollada por el Proyecto CESCAN.

¹² Para una definición de los enfoques de desarrollo ver Iguiniz (1996).

¹³ Se habla, por ejemplo, de descolonizar el pensamiento social latinoamericano (De Souza, 2008) o de la construcción de una epistemología desde el Sur (Dos Santos, 2010).

¹⁴ La Comunidad Andina ha pasado por tres etapas: el de la integración para la sustitución de importaciones, luego el de la integración para la apertura comercial y, finalmente, al periodo de integración integral y de unidad en la diversidad y la diferencia de los últimos años (Contreras, 2008).



Como en el caso europeo, no es un concepto académico, sino un concepto funcional asociado a la formulación de políticas públicas de integración regional que, en el contexto de los Países Miembros de la Comunidad Andina, debe hacer frente a cuatro grandes problemas estructurales: a) la desigualdad socio-económica, la pobreza y la vulnerabilidad social; b) la exclusión y discriminación de pueblos y comunidades por su filiación étnico-cultural; c) las asimetrías regionales y territoriales; d) el débil ejercicio de la ciudadanía y la fragilidad de las instituciones (Pareja, 2011).

Operacionalmente, podemos mencionar que “en la CAN, la cohesión social es una estrategia de organización de la agenda social en función de articular políticas nacionales y comunitarias, para la superación de asimetrías, la inclusión de todos los pueblos en los procesos de integración, la participación de las organizaciones sociales en el Sistema Andino de Integración, y la armonización de políticas económicas, sociales, ambientales y culturales, con un sentido teleológico de solidaridad y consensos” (Contreras, 2008). La construcción de la política social comunitaria se construye a partir de tres vertientes “las acciones comunitarias o regionales, los programas nacionales desarrollados por los países y las prácticas ciudadanas dispersas en diversos proyectos que buscan incidencia en las políticas públicas” (Contreras, 2008).

Armonización de Objetivos hacia la Cohesión Económica y Social Andina

Las constituciones son la base del modelo de Estado que se acuerda entre los agentes sociales en un momento histórico determinado, el “Contrato Social” entre gobernantes y gobernados. Allí se establece el sistema político, el sistema económico y los derechos ciudadanos. Para el logro de los objetivos del proyecto político de la constitución los gobernantes electos deben definir una estrategia y los instrumentos de gestión, como son el planeamiento estratégico, el presupuesto público y los programas correspondientes (Sánchez Albavera, 2003).

La Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada en el año 2009,

propugna “Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la **búsqueda del vivir bien...**”

La Constitución del Ecuador del año 2008 establece el paradigma del Buen Vivir, como “**una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay**” (preámbulo de la Constitución de 2008, resaltado nuestro).

El art. 1 de la Constitución de 1991 define que “Colombia es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. A continuación, el artículo 2º contiene los fines esenciales del Estado, los cuales son “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Por su parte, en el Perú el art. 1 de la Constitución de 1993 establece que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Todo el Capítulo II comprende los Derechos Sociales y Económicos. En tanto el art. 43 define al país como una República “democrática, social, independiente y soberana”.

En Bolivia, Ecuador y Colombia el plan de desarrollo está establecido por la Constitución, en el caso del Perú por una Ley. En Colombia, el Presidente electo formula un Plan para el periodo de gobierno que es presentado al Congreso para su aprobación. En los otros casos, los planes trascienden a los gobiernos, en el entendido que son políticas de Estado.



En el marco de los paradigmas de desarrollo o futuro, los países se proponen una visión y sus objetivos de desarrollo.

En el caso de Bolivia (MPD, 2007) y Ecuador (SENPLADES, 2009), asumen como paradigma de futuro el Vivir Bien y el Buen Vivir, respectivamente, que recoge la cultura ancestral andina del equilibrio entre los hombres, y de éstos con la naturaleza. En el caso de Colombia (DNP, 2010), asume el paradigma de prosperidad democrática, prosperidad para todos, en el marco del Estado Social de Derecho. Por su parte Perú (CEPLAN, 2011), tiene como paradigma de desarrollo el desarrollo humano y el ejercicio de los derechos universales, en el marco de una sociedad democrática y un Estado de derecho, con alta calidad de vida e igualdad de oportunidades.

En base a ello se proponen los objetivos generales o estratégicos de desarrollo que promueven un desarrollo integral y equilibrado, donde cobra relevancia el componente social, junto a los componentes económicos, políticos, culturales, ambientales y territoriales (ver cuadro).

Estos componentes de los planes de desarrollo de los Países Miembros, tienen relación con los Principios Orientadores y la Agenda Estratégica de la Comunidad Andina (CAN, 2010), aprobado en febrero del 2010 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina. Donde acuerdan la siguiente agenda:

1. Participación de los ciudadanos andinos por la integración
2. Política Exterior Común
3. Integración comercial y complementación económica, promoción de la producción, el comercio y el consumo sostenibles
4. Integración física y desarrollo de fronteras
5. Desarrollo social
6. Medio Ambiente
7. Turismo
8. Seguridad
9. Cultura
10. Cooperación
11. Integración energética y recursos naturales
12. Desarrollo institucional de la Comunidad Andina.

CUADRO 4
OBJETIVOS DE DESARROLLO
(MPD, 2007); (SENPLADES, 2009); (DNP, 2010); (CEPLAN, 2011).

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ
SOCIALES			
Bolivia Digna	Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad. 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la población (alimentación, educación, ciencia y tecnología, deporte*). 3. Mejorar la calidad de vida de la población (Salud*). 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas. 7. Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común. 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.	Eje estratégico 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas. Eje estratégico 2: Oportunidades y acceso a los servicios.
POLITICOS E INTERNACIONAL			
Bolivia Democrática. Bolivia Soberana	Consolidación de la paz.	5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia. 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política. 12. Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir.	Eje estratégico 3: Estado y gobernabilidad (relaciones exteriores).



ECONÓMICOS			
Bolivia Productiva Sostenibilidad macroeconómica, institucional y política	Crecimiento sostenible y competitividad	11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.	Eje estratégico 4: Economía, competitividad y empleo (Crecimiento económico y empleo. Ciencia y tecnología).
AMBIENTAL Y TERRITORIAL			
Configuración territorial del desarrollo nacional	Convergencia y desarrollo regional, sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad. 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.	Eje estratégico 5: Desarrollo regional e infraestructura. Eje estratégico 6: Recursos naturales y ambiente.

Avances en la Cohesión Económica Social Andina: Los OANDES Y LA EACES¹⁵

La Agenda Social Andina fue llevada los últimos años por el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), adoptado por la Decisión 601¹⁶ del año 2004. La propuesta de OANDES y EACES significan la actualización de esta agenda considerando los cambios significativos de los últimos años en los países y a nivel internacional.

El PIDS se complementa con su antecedente, la Decisión 553 del año 2003, que establece sus Lineamientos, y la Decisión 592 que crea el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS), dotándole de la arquitectura y responsabilidad institucional. El PIDS se propuso atender los problemas de pobreza, desigualdad, exclusión y asimetrías territoriales; para ello asume como estrategias el desarrollo de proyectos sociales comunitarios, la convergencia de objetivos y metas sociales (en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), y el programa de cooperación técnica horizontal.

Sin embargo, como se ha visto, desde el año 2004 han pasado muchos hechos notables en la Subregión. Sólo mencionar que hay dos nuevas Constituciones, un incremento en la inversión social, un desarrollo notable de políticas y programas sociales, fenómenos que se expresan en el mejoramiento de los indicadores sociales. Pese a todo ello, se mantienen serios problemas de pobreza, desigualdad, exclusión, déficit en garantía de derechos e igualdad de oportunidades, asimetrías territoriales, agudizadas por fenómenos naturales acentuados por el cambio climático.

Por ello, uno de los mandatos que tuvo el proyecto CESCAN¹⁷ fue proponer lineamientos de una estrategia andina de cohesión económica y social. Así mismo, de desarrollar capacidades para implementar proyectos que promueven tal cohesión. En las siguientes líneas reseñamos de manera sucinta este proceso.

Podemos identificar tres momentos en el proceso de actualización de la Agenda Social Andina que acompañó el CESCAN bajo el liderazgo de

¹⁵ OANDES: Objetivos Andinos de Desarrollo Social al año 2019 en que se cumplen 50 años del proceso de integración social andina. EACES: Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social.

¹⁶ Cabe recordar que la Comunidad Andina es el único proceso de integración en la Región que se adhiere al Derecho Supranacional, es decir que sus Decisiones, una vez adoptadas, tienen carácter vinculante para los países sin necesidad de ir a consulta a los Congresos.

¹⁷ "Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina" – CESCAN. No haremos aquí un resumen de lo desarrollado por el proyecto, sino sólo revisaremos lo pertinente al tema que se viene abordando.



la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN):

- El proceso de discusión de los lineamientos de la EACES (el primer semestre del 2010). En este período se realiza el V CADS¹⁸, luego de una reunión de viceministros.
- La consulta dentro de la SGCAN y la sistematización de información de los países por parte del equipo (segundo semestre de 2011). Se realiza el VI CADS para poder hacer la transferencia de la presidencia pro t mpore de Perú a Bolivia.
- El proceso de formulación de los OANDES y al EACES (durante el año 2011). Se realizan varias reuniones de viceministros y el VII CADS, donde se acuerdan los OANDES y la EACES.
- En paralelo, se desarrollan los proyectos comunitarios (llamados transnacionales por cubrir los cuatro países) y los proyectos binacionales (llamados transfronterizos), que en su ejecución y su sistematización permiten aprendizajes para proponer políticas y estrategias de nivel andino sobre sus temas, pero que aportan también a la estrategia andina de cohesión económica y social.

En la primera mitad del año 2010, en base a una propuesta preliminar de Lineamientos de la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social, se procedió a consultar el documento en sendas reuniones con autoridades de gobierno, académicos y sociedad civil de los países. Las principales conclusiones y/o recomendaciones de este proceso fueron:

- La necesidad de actualizar el PIDS, considerando los avances en materia social de los países.
- La simbiosis de cohesión económica y social, e integración andina. Los participantes identificaron como sinónimos ambos conceptos, valorando la integración y reclamando una mayor acción educativa y de difusión.

- Tener independencia en la formulación de la propuesta, rescatando nuestros valores ancestrales andinos, si bien aprendiendo de otras experiencias, en particular de la experiencia europea.
- La acción explícita del Estado para garantizar derechos y atender a los problemas de pobreza, desigualdades, exclusión y asimetrías territoriales.
- La necesidad de generar un proceso más allá de los gobiernos, con participación de la ciudadanía y la sociedad civil, en particular de la academia.
- Tener cuidado en que cohesión económica y social articule realmente lo económico y lo social, no limitando este último a políticas o, peor aún, programas sociales.
- Promover aprender de nuestras propias experiencias, las buenas prácticas y el intercambio de experiencias.
- Debe asumir enfoques transversales de género e igualdad de oportunidades, considerar la dimensión ambiental.
- Los países deben de construir en la CAN los fondos estructurales de manera similar a como existen en otros procesos de integración. En particular para atender a zonas de pobreza y de frontera.
- Se debe considerar el desarrollo de la formación y capacitación a diferentes niveles y actores sobre la cohesión económica y social y el proceso de integración.
- Se propone construir indicadores, que permitan no sólo monitorear los avances en CES, sino también observar la relación de la dimensión social y la dimensión económica comercial.
- Considerar una estrategia de comunicación que llegue a los ciudadanos, que no sólo produzca y emita mensajes, sino que también desarrolle y promueva los símbolos andinos.

¹⁸ Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS).



En el proceso de consulta dentro de la SGCAN se tuvieron reuniones a manera de conversatorios con académicos destacados, que motivaron una reflexión conceptual y práctica, así como una revisión crítica, sobre los Lineamientos de la EACES. Las principales ideas que podríamos mencionar de este proceso son:

- La cohesión social tiene que ver con los mecanismos de identidad, pertenencia, referencia, creencias compartidas, que se expresan a nivel normativo e institucional, pero son momentos dinámicos sujetos a cambios (Cotler, 2010).
- Existen factores estructurales previos que atender antes de hablar de cohesión social: la desestructuración económica, las desigualdades institucionalizadas como son la privatización del acceso a la salud y educación (Iguñiz, 2010).

- La necesidad de construir ciudadanía real, base de una gobernabilidad democrática en los países, y por lo tanto de un proceso de integración no sólo de gobiernos, sino de ciudadanos (López, 2010).
- La cohesión social debe ser entendida como ejercicio y garantía de derechos, y como campo de la participación ciudadana (Aguilar, 2010; Grandez, 2010).

En base a todo el proceso desarrollado, proponemos desde el CESCAN una concepción sistémica y compleja de la cohesión económica y social, como se puede observar en el cuadro siguiente.





A nivel social, la visión compartida entre los Países Miembros de la Comunidad Andina es el concepto de Desarrollo Humano adoptado por la Agenda Estratégica. Sin cubrir toda la densidad de los conceptos de buen vivir, vivir bien, prosperidad, bienestar, se emparenta y permite cumplir con uno de los criterios de la cohesión: “los valores compartidos”, pese a que pueda existir diversidad y diferencias en los paradigmas y las bases filosóficas. Este es el campo de la cohesión económica social como fin, el desarrollo humano (podríamos agregar) y sostenible. Muy relacionado a esta visión se ubica la integración social andina, como aspiración compartida por los países y sus ciudadanos, lo cual permite pensar en un sentido de pertenencia, que pueden ser identificados como objetivo general que apuntan al fin.

Pero tanto la visión o finalidad, y el objetivo general, tienen sus determinantes de nivel inmediato, intermedio y estructural.

38

Las determinantes inmediatas son los problemas que generalmente son identificados cuando se habla de cohesión social: pobreza, desigualdades y exclusión, derechos sociales y culturales, asimetrías territoriales; o protección social e inclusión económica y productiva. Asimismo, podemos considerar en este nivel los impactos sociales negativos de los problemas ambientales como son el cambio climático y los fenómenos naturales que pueden devenir en desastres.

Otras determinantes intermedias de mayor nivel estructural son temas como el de gobernabilidad y ciudadanía, determinantes políticos y económicos.

Finalmente, tenemos determinantes estructurales como son la crisis ambiental (principalmente los impactos negativos de los problemas ambientales y los fenómenos naturales, y los conflictos socioambientales), las relaciones internacionales asimétricas (las migraciones, la xenofobia, las relaciones económicas asimétricas), la crisis de paradigma, y la herencia histórico cultural.

Existen otras dimensiones que son transversales a estas dimensiones, como son: género, lo intercultural, lo ambiental y la participación ciudadana.

Esta perspectiva de la cohesión económica social permite tener una visión dinámica y no tan lineal como listado de variables e indicadores, sin niveles de jerarquización. Permite, de esta manera, también delimitar los campos en los cuales es posible tener consensos y es posible intervenir sea con políticas o estrategias nacionales o subregionales. Pero, además, evita la tentación de considerar como cohesión económica social todas las dimensiones de lo Humano, paralizándolo el concepto y haciéndolo inútil.

El proceso de construcción de los OANDES y la EACES

A finales del año 2010, se adopta el año 2011 como el “Año Andino de la Integración Social” mediante la Decisión 745. Allí mismo se establece que, en este año, los Países Miembros y los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración:

- impulsarán y difundirán, a nivel subregional, fronterizo, nacional y local, políticas activas de inclusión y cohesión social como medio para prevenir la pobreza y la exclusión, especialmente de las personas y grupos de atención prioritaria, incluyendo a los adultos mayores, a los niños y jóvenes, a los migrantes, a las mujeres embarazadas, a las personas con discapacidad, entre otros;
- promoverán e intercambiarán experiencias sobre las mejores prácticas para el reconocimiento y protección de los derechos sociales y culturales así como para la universalización y acceso efectivo a la educación, salud, la vivienda de interés social, el empleo digno, la seguridad y soberanía alimentaria, la seguridad social, la cultura, el deporte.

A principios de marzo de 2011 se lleva a cabo la V Reunión de Viceministros y Expertos de Desarrollo Social de la Comunidad Andina, en el marco de la presentación del Año Andino de la Integración Social y la Conferencia Internacional sobre “Superación de la Pobreza, las Desigualdades y la Inclusión Económica Productiva”, eventos que contaron con la participación de representantes de los gobiernos, la academia y la sociedad civil de los cuatro países.



En esta reunión, una de las conclusiones de los viceministros fue la formulación de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES), al 2019, año en que se conmemora 50 años del proceso de integración andina. Se deja en claro que los OANDES no sustituyen, por el contrario, se sustentan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que ya es un compromiso compartido a nivel global.

Se encarga a la SGCAN la elaboración de una propuesta de objetivos, metas, indicadores y una línea de base que permita discutir y eventualmente acordar estos objetivos. Junto a ello una estrategia para su cumplimiento. Los viceministros acuerdan unos objetivos preliminares como propuesta de trabajo, y se inicia el proceso de formulación por un equipo de funcionarios y consultores de la SGCAN, con el apoyo de algunas instituciones como el Organismo Regional Andino de Salud (ORAS). Este proceso permite presentar una propuesta hacia inicios de abril, que es enviada a los países para iniciar un proceso de consulta.

Entre abril y mayo, los países consultan en diferentes niveles, envían sus observaciones y recomendaciones, y en los meses de mayo y junio se reúnen los viceministros de manera virtual y presencial para ponerse de acuerdo en los objetivos, metas e indicadores de los OANDES, y una propuesta de Estrategia (EACES). Finalmente, el 6 de julio en la reunión del VII CADS, en modalidad de videoconferencia, se acuerdan, mediante una Declaración, los OANDES y la EACES, y se eleva un proyecto de Decisión a los Ministros de Relaciones Exteriores para su adopción.

La presentación del proceso es importante, ya que permite observar cómo se van construyendo los consensos y se formulan de manera participativa y en consulta con las autoridades responsables de los países la propuesta de nueva Agenda Social Andina. Sin embargo, deseamos resaltar el aporte del concepto operacionalizado de cohesión económica y social.

Como fin, permite ordenar los objetivos (OANDES) en los siguientes ejes:

- Pobreza y desigualdades
- Titularidad y garantía de derechos
- Identidad y sentido de pertenencia

- Asimetrías territoriales
- Inversión social
- Impactos sociales de la dimensión ambiental.

De manera transversal considera:

- Género e igualdad de oportunidades
- Participación ciudadana y corresponsabilidad
- Gestión ambiental sostenible
- Gestión articulada.

Como medio, la Estrategia (EACES), retomando y contextualizando el PIDS, se propone las siguientes líneas de acción:

- Sumar esfuerzos y capacidades públicas, privadas y sociales, para posibilitar resultados consistentes y sostenibles en el objetivo de superar la pobreza y las desigualdades.
- Desarrollo de Programas y Proyectos Sociales comunitarios que contribuyen a los objetivos.
- Fortalecimiento de Capacidades y Cooperación Horizontal entre los Países Andinos en el Área Social.
- Institucionalización del Sistema de Gestión Social Andina.
- Convergencia de Objetivos, Metas y Políticas Sociales que permitan avanzar en la Dimensión Social de la Integración Andina, Sudamericana y Latinoamericana.

Podemos observar, en los indicadores de cohesión social europeo y el propuesto por la CEPAL, semejanzas con la propuesta de OANDES. Pero con la particularidad de que han sido consensuados y contruidos como “valores compartidos”. No sólo por que hayan sido consensuados, sino porque responden a las agendas sociales de los países, con los problemas y las aspiraciones comunes que tienen los países andinos, y que elevados al nivel comunitario permiten sinergias y acciones conjuntas expresados en la estrategia.

De esta manera, la cohesión económica social andina adopta el rostro cobrizo y oscuro, la voz melódica de nuestras lenguas, el alma ancestral de nuestros pueblos, pero de manera creativa, “sin calco ni copia, sino creación heroica”.



CUADRO 6
OBJETIVOS ANDINOS DE DESARROLLO SOCIAL (OANDES) Y SUS METAS
 VII CADS, Declaración, 6 de julio de 2010

OBJETIVOS	METAS (DEL 2009 AL 2019)
SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y DESIGUALDADES	
1 Erradicar la pobreza y reducir las desigualdades económicas y sociales	1. Reducir en un tercio la pobreza extrema monetaria 2. Reducir en al menos un 40% la pobreza total monetaria 3. Reducir en al menos 10% el coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares 4. Reducir a la mitad la incidencia de la pobreza monetaria de los pueblos indígenas y afrodescendientes
2 Garantizar la protección y promoción de los grupos en situación de vulnerabilidad	5. Erradicar las formas delictivas y peligrosas del trabajo infantil 6. Reducir en un 50% los casos de violencia de género y generacional 7. Incrementar en 80% la tasa de atención de las personas con discapacidad y adultos mayores y en 80% la ocupación de las personas con discapacidad.
3 Alcanzar la Seguridad y Soberanía Alimentarias	8. Reducir en 50% la desnutrición crónica infantil. 9. Reducir a la mitad la prevalencia de anemia infantil 10. Reducir en 10 puntos porcentuales el porcentaje de población con sobrepeso y obesidad 11. Incrementar en 50% la participación de la producción de la subregión andina en la disponibilidad de alimentos básicos
TITULARIDAD Y GARANTÍA DE DERECHOS	
4 Garantizar la salud de la población con acceso universal a servicios de salud de calidad	12. Reducir en al menos un tercio la mortalidad infantil y neonatal 13. Reducir en al menos un tercio la mortalidad materna 14. Incrementar a 100% la cobertura de los servicios de salud 15. Reducir la transmisión del VIH de madres a hijos a menos del 2% y la incidencia de sífilis congénita a menos de 0.5 casos por 1,000 nacidos vivos 16. Mantener la letalidad por dengue grave a menos del 2% 17. Disminuir en al menos un tercio la mortalidad prematura por Enfermedades no Transmisibles (ENT) en el grupo etáreo entre 30 y 70 años 18. Reducir en un tercio el porcentaje de embarazo adolescente
5 Garantizar la educación universal de la población con calidad, equidad y el uso de tecnologías de información	19. Erradicar el analfabetismo 20. Lograr la cobertura universal de educación primaria y secundaria e incrementar en 50% la cobertura de educación inicial 21. Mejorar en 50% el desempeño en matemáticas y comprensión lectora 22. Incrementar en 80% el número de escuelas con conectividad a Internet 23. Incrementar en 40% el acceso a educación superior de los jóvenes en situación de pobreza.
6 Promover el pleno empleo, la inclusión económica y productiva y el trabajo digno y decente	24. Reducir en 10 puntos porcentuales la población subempleada 25. Reducir en un tercio la tasa de desempleo 26. Incrementar en 50% la cobertura de la seguridad social de la PEA Ocupada
IDENTIDAD Y SENTIDO DE PERTENENCIA	
7 Reducir las inequidades sociales que afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes promoviendo su participación	27. Mejorar en un 50% el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad) de los pueblos indígenas y afrodescendientes 28. Alcanzar que el cien por ciento de la población indígena y afrodescendiente cuente con documento de identidad
8 Afianzar la interculturalidad, la identidad andina y latinoamericana	29. Mantener el uso del 100% de las lenguas vivas autóctonas 30. Promover el incremento en 50% el número de turistas que provienen de países andinos y latinoamericanos 31. Incrementar en un 50% la exhibición de bienes y productos culturales audiovisuales andinos y latinoamericanos en los circuitos públicos y privados del espacio comunitario 32. Aumentar al 30% el acceso de la ciudadanía a los bienes patrimoniales y culturales



SUPERACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS TERRITORIALES		
9	Promover el desarrollo social en las áreas deprimidas predominantemente rurales y de frontera	33. Reducir la tasa de pobreza y pobreza extrema monetaria en un 40% en el área rural 34. Mejorar en un 50% el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad) de las poblaciones de frontera
GARANTÍA DE LA INVERSIÓN SOCIAL		
10	Incrementar la inversión social	35. Promover el incremento de la participación del gasto público social en el Presupuesto Nacional 36. Incrementar la participación del gasto público en ciencia y tecnología en al menos 1% del PIB.
IMPACTOS SOCIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES NATURALES		
11	Promover la prevención, gestión y reducción de los impactos del cambio climático y los desastres naturales sobre las poblaciones en situación de pobreza y alta vulnerabilidad	37. Al menos del 70% de las poblaciones en situación de pobreza y alta vulnerabilidad están organizadas y capacitadas en prevención de los impactos sociales del cambio climático y los desastres naturales 38. Asegurar que las entidades públicas, privadas y población organizada con competencias sobre el tema, gestionen de manera articulada los riesgos de desastres naturales y consecuencias del cambio climático

41

CUADRO 7
ESTRATEGIA ANDINA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL:
LÍNEAS DE ACCIÓN Y ACTIVIDADES PRIORITARIAS
VII CADS, Declaración, 6 de julio de 2010

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACTIVIDADES PRIORITARIAS
1. Sumar esfuerzos y capacidades públicas, privadas y sociales, para posibilitar resultados consistentes y sostenibles en el objetivo de superar la pobreza y las desigualdades	1.1. Sistematización de las experiencias de gestión articulada frente a la pobreza que han venido desarrollando los países, a fin de compartir herramientas, experiencias y lecciones. 1.2. Diseño y seguimiento de una propuesta de estrategia andina de gestión articulada.
2. Desarrollo de Programas y Proyectos Sociales comunitarios que contribuyen a los objetivos	2.1. Desarrollo e implementación de los programas, proyectos y estrategias sociales de la Comunidad Andina.
3. Fortalecimiento de Capacidades y Cooperación Horizontal entre los Países Andinos en el Área Social	3.1. Formación de funcionarios y líderes públicos, privados y de la sociedad civil en desarrollo social, cohesión e integración social. 3.2. Estructuración del fondo andino de cooperación técnica horizontal.
4. Institucionalización del Sistema de Gestión Social Andina	4.1. Desarrollo institucional articulado del Sistema Social Andino. 4.2. Promoción de la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional.
5. Convergencia de Objetivos, Metas y Políticas Sociales que permitan avanzar en la Dimensión Social de la Integración Andina, Sudamericana y Latinoamericana	5.1. Seguimiento del cumplimiento de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social. 5.2. Desarrollo del Observatorio Social Andino. 5.3. Coordinación Suramericana en el marco de la UNASUR, y otros procesos de integración.



BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis (2010). *La Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Conversatorio sobre Cohesión Económica y Social*. SGCAN, 25 de junio de 2010.

ALC-UE (2004). III Cumbre ALC-UE: DECLARACIÓN DE GUADALAJARA. *La cohesión social, el multilateralismo y la integración regional*. Guadalajara, México, 29 de mayo de 2004.

ALC-UE (2006). IV Cumbre ALC-UE: DECLARACIÓN DE VIENA. Entre otros temas abordó la "Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión". Viena, Austria, 12 de mayo de 2006.

ALC-UE (2008). V Cumbre ALC-UE: DECLARACIÓN DE LIMA. 'Pobreza, desigualdad e inclusión' y 'Desarrollo sostenible: medio ambiente; cambio climático; energía'. Lima, Perú, 17 de mayo de 2008.

ALC-UE (2010). VI Cumbre ALC-UE: DECLARACIÓN DE MADRID "Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social". Madrid, 18 de mayo de 2010.

BALLÓN, Eduardo (2008). *La Cohesión Social desde América Latina y El Caribe*. En: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción Social (ALOP), ¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? *Cohesión Social y Acuerdos de Asociación*. México D.F.

BOSSIO, Juan (2007). *Los indicadores de la cohesión social en la Unión Europea. Resultados contradictorios, perspectivas inquietantes, versión electrónica*, 2007.

CEPAL (2010). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y El Caribe*. Texto basado en: HOPENHAYN, Martín (2005) *América Latina: desigual y desconcentrada*, Buenos

Aires, Grupo Editorial Norma. En: Bielschowsky, Ricardo, comp. (2010). *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

CEPAL (2007a). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América latina y El Caribe*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programa EUROsociAL de la Comisión Europea, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Santiago de Chile.

CEPAL (2007b). *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programa EUROsociAL de la Comisión Europea. Santiago de Chile.

CEPLAN (2011). *Plan Bicentenario. Plan Estratégico de desarrollo nacional al 2021*. Centro nacional de Planeamiento estratégico de la República del Perú. Ver en: <http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario-indice>

COMISIÓN EUROPEA (2007). *Comunidad Andina. Documento de Estrategia Regional 2007-2013*. Nro. de documento: 12.04.2007 (E/2007/678). En: http://eeas.europa.eu/andean/rsp/07_13_es.pdf

CAN (2010). *Principios orientadores y agenda estratégica andina*. Documento aprobado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina. Comunidad Andina. Febrero de 2010.

CONTRERAS, Adalid (2008). *Políticas sociales en la Integración Andina*. Documento expuesto en el Encuentro Internacional sobre Políticas Sociales en América Latina, organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, marzo de 2008.



COTLER, Julio (2006). Introducción. En: COTLER, Julio (ed.): La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea. OBREAL - Comunidad Andina. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, diciembre de 2006.

COTLER, Julio (2010). Sobre cohesión social. Presentación en el Conversatorio sobre Cohesión Económica y Social. SGCAN, 28 de octubre de 2010.

DE SOUZA, José (2008). Desobediencia epistémica desde Abya Yala (América Latina). Tiempos de descolonización y reconstrucción en el pensamiento social latinoamericano. Ponencia para el Primer Congreso Internacional Pensamiento Social Latinoamericano: Perspectivas para el siglo XXI. Cuenca, Ecuador, 3-6 junio de 2008.

DNP (2010). Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos (2010-2014). Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Ver en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

DOS SANTOS, Boaventura (2010). Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad. Lima.

DURÁN, María Angeles y MACHINEA, José Luis, Coordinadores (2007). Cohesión Social en Iberoamérica, algunas asignaturas pendientes. Pensamiento Iberoamericano. Nro. 1. Agencia Española de Cooperación (AECI) y Fundación Carolina, 2007.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2008). Nueva Constitución Política.

FRERES, Christian; SANAHUJA, José Antonio (2006). La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina. En: COTLER, Julio (ed.): La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea. OBREAL - Comunidad Andina. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, diciembre del 2006.

GRANDEZ, Félix (2010). La Cohesión Económica y Social en la CAN y la Agenda Social de Perú. Conversatorio sobre Cohesión Económica y Social. SGCAN, 25 de junio de 2010.

GUDYNAS, Eduardo (2011). Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir. En: FARAH, Ivonne y VASAPOLLO, Luciano (coordinadores) Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista? CIDES - UMSA y Plural, La Paz (Bolivia), febrero 2011. Pp. 231-246.

HOPENHAYN, Martín (2007). Cohesión social en América Latina y El Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. En SOJO, Ana y UTHOFF, Andras (ed.): Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

IGUIÑIZ, Javier (2010). Cohesión económica y social: diferencias de partida UE y CAN. Presentación en el Conversatorio sobre Cohesión Económica y Social. SGCAN. Lima, 20 de mayo de 2010.

IGUIÑIZ, Javier (1996). Definiciones de desarrollo y experiencias de género. Instituto Bartolomé de las Casas. Lima.

LÓPEZ, Sinesio (2010). Ciudadanía, democratización y gobernabilidad. Presentación en el Conversatorio sobre Cohesión Económica y Social. SGCAN, 24 de noviembre de 2010.

MPD (2007). Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Soberana para Vivir Bien (2006-2011). Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia. Ver en: <http://www.planificacion.gob.bo/files/PLAN.pdf>

PRATS, Joan Prats (2007). Contribuciones a un diálogo Euro-Latinoamericano sobre exclusión y cohesión social. Asociación Internacional de Gobernanza, Ciudadanía y Empresa – AIGOB. Barcelona, 7 de marzo de 2007.



PRATS, Joan Prats (s/f). ¿Déspotas benévolos o gobiernos representativos? En el Bicentenario de un Debate Clásico. Copia.

PORTOCARRERO, Gonzalo (2005). La cohesión social en la Comunidad Andina. Diagnóstico y propuestas. En: Seminario Subregional Andino "Hacia una estrategia comunitaria de Cohesión Social y la constitución de un Fondo Social Andino". 5 y 6 de septiembre de 2005. Lima – Perú.

REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008). Constitución Política. 2008.

QUIJANO, Aníbal (2010). "Bien Vivir" para redistribuir el poder. Los pueblos indígenas y su propuesta alternativa en tiempos de dominación global. En OXFAM – Oxfam América. Pobreza, Desigualdad y Desarrollo en el Perú. Informe Anual 2009-2010. Lima.

SANAHUJA, José Antonio (2007). La cohesión social en las relaciones Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa, ponencia presentada al taller "Exclusión y fragmentación social en América Latina: una visión desde Europa. Informe de Progreso Económico y Social 2008". Oficina Europea del Banco Interamericano de Desarrollo en la Casa de América, Madrid, 23 de febrero del 2007.

SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando (2003). Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). SERIE Gestión Pública 30. Santiago de Chile, febrero de 2003.

SENPLADES (2009). Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de la República del Ecuador. Ver en: <http://plan.senplades.gob.ec/>

TORTOSA, José María (2009). Sumak kawsay, suma qamaña, buen vivir. Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Universidad de Alicante. Fundación Carolina.

TIRONI, Eugenio y SORJ, Bernardo (2007). Cohesión social: una visión desde América Latina. En: Pensamiento Iberoamericano, N° 1. Págs. 105-128.

RIMEZ, Marc y CLERICI, Giulia (s/f). Cohesión social y cooperación descentralizada en América Latina.

URIBE, Álvaro (2010), Informe al Congreso 2010. Colombia.

VALENCIA, Germán y ÁLVAREZ, Yohan (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.

REY, Fernando (s/f). Cohesión Social: una reflexión desde el Derecho Constitucional. En: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Documento de trabajo Especial FORO XXI (N° I): LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.



AVANCES DE LOS PAÍSES ANDINOS EN EL LOGRO DE LOS ODM

Francisco Pareja Cucalón¹

INTRODUCCIÓN

Transcurridos once años desde la suscripción de la Declaración del Milenio y restando apenas cuatro para que concluya el plazo señalado por la comunidad internacional para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), resulta oportuno echar un vistazo al grado de avance que registran los Países Miembros de la Comunidad Andina con respecto a las metas acordadas en el año 2000¹. Hacerlo ahora es particularmente apropiado por haberse declarado al 2011 “Año Andino de la Integración Social” y haberse adoptado, en ese marco, un conjunto de objetivos y metas sociales comunes al año 2019, los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES), que amplían y profundizan los ODM, además de acercarlos a la realidad de los países andinos.

La adopción de los ODM y los OANDES en calidad de objetivos sociales comunes o compartidos en el marco de un proceso de integración constituye, por otra parte, un aporte novedoso e innovador de la Comunidad Andina al quehacer de las políticas públicas que importa resaltar, pues representa un esfuerzo encomiable para estructurar políticas sociales supranacionales. Este importante esfuerzo que gradualmente se construye a escala andina en el marco de la CAN², tiene posibilidades ciertas de proyectarse, a escala suramericana, en el marco de la UNASUR. El desarrollo humano se perfila así, en América Latina, como el verdadero propósito de la integración comercial y económica, y el bienestar de la población como su meta.

En las líneas que siguen y en el anexo estadístico que las acompañan se presenta una rápida revisión de los avances y rezagos de los Países

Miembros en el cumplimiento de los ODM al año 2008 o cercano, según la disponibilidad de información. Pero más que efectuar una evaluación, tarea que periódicamente cumplen de manera satisfactoria y completa todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas, se pretende en este artículo inducir al lector a reflexionar acerca de la pertinencia de una política social supranacional en el marco de la integración regional. Para ello más adelante se pasa revista a los objetivos sociales que, de manera explícita o implícita, la Comunidad Andina, como esquema de integración, se ha propuesto lograr. Este conjunto de objetivos conforman una “Imagen Objetivo Social” comunitaria andina construida a lo largo de más de cuatro décadas de integración, aunque con mayor intensidad en los últimos años, y constituyen un referente necesario para determinar hasta qué punto la integración regional efectivamente cumple su cometido como instrumento del desarrollo.

DESARROLLO HUMANO Y LOS ODM

Antes de revisar los avances y rezagos de los países andinos con respecto al cumplimiento de los ODM, conviene detenerse un momento para recordar el marco conceptual del que derivan.

El enfoque de desarrollo humano que informa a los ODM fue propuesto por el economista paquistaní Mahbud ul Haq y el indio Amartya Sen, Premio Nobel de Economía el segundo, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y contó con el aporte fundamental de la filósofa norteamericana especialista en Ética, Martha Nussbaum³. El primero de los mencionados organizó a fines de los años 80 la Oficina

¹ En realidad, si bien la Declaración del Milenio fue suscrita en el año 2000, los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio con sus respectivas metas e indicadores fueron establecidos cuatro años más tarde.

² El MERCOSUR registra también avances significativos en esta dirección, como lo atestiguan acciones tales como la iniciativa MERCOSUR Social o la creación del Fondo para la Convergencia Estructural.

³ El aporte emblemático al desarrollo del concepto es el libro conjunto de Sen y Nussbaum *The Quality of Life* (La calidad de vida) publicado en 1993.



de Desarrollo Humano del PNUD y, con la fundamental asesoría de Amartya Sen y el trabajo de un amplio equipo de colaboradores, produjo el justamente famoso e influyente primer Informe de Desarrollo Humano en 1990. Desde entonces, el PNUD ha publicado el informe anualmente y el enfoque ha venido precisándose y refinándose paulatinamente. Afín a la teoría estructuralista del desarrollo de la CEPAL y heredero directo del enfoque sobre necesidades básicas impulsado en los años 70 por la OIT (PREALC) y el Banco Mundial, este enfoque representa sin duda el principal paradigma actual sobre el desarrollo, tanto en el ámbito académico como en el quehacer político, y es el más firme y serio desafío en la teoría del desarrollo al pensamiento económico neoclásico, a la ideología neoliberal y a los postulados del Consenso de Washington.

La idea medular del enfoque es que el desarrollo consiste esencialmente en un proceso de expansión de las libertades fundamentales y del perfeccionamiento de las capacidades de las que requieren y disponen los seres humanos para ejercer de manera efectiva esas libertades "...como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc. ...[E] desarrollo implica la expansión de estas y otras libertades básicas."⁴. Expresa una visión que coloca en el centro del desarrollo al ser humano, y representa un "...importante contraste entre... el progreso económico calculado mediante [la evolución del] Producto Bruto Interno per cápita y el progreso humano medido por una amplia gama de indicadores humanos"⁵.

Interesa destacar también un segundo aspecto del enfoque que es central en la propuesta analítica de Sen: el concepto de agente, entendido como "...la persona que actúa y provoca cambios... como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas...". Para Sen, el desarrollo supone la participación activa y consciente de los individuos o los colectivos en la expansión de sus libertades, antes que concebirlas "...como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo". La participación activa y consciente de las personas en la gestión del desarrollo es considerado un aspecto esencial del progreso humano.⁶

Es también importante señalar el carácter holístico del enfoque de desarrollo humano que, en concreto, ha significado aunar y fusionar los cuatro postulados centrales de Naciones Unidas: la paz y las negociaciones en contraposición a la guerra y al conflicto, la independencia y soberanía de los Estados⁷, el desarrollo económico y social como vía para mejorar los niveles de vida de la gente, y la vigencia plena de los derechos humanos para todos.⁸

Por último, interesa subrayar que, en la concepción de Sen, las diversas libertades están interconectadas y deben reforzarse mutuamente para generar desarrollo, por "...la notable relación empírica que existe entre los diferentes tipos de libertades." Y agrega: "Estas múltiples libertades interconectadas deben ir acompañadas de la creación y el apoyo de multitud de instituciones... (las que)... pueden basarse en iniciativas privadas, así como en sistemas públicos y estructuras más mixtas, como organizaciones no gubernamentales y entidades de cooperación."

⁴ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Bogotá, 2000, p. 55. Nuestro subrayado.

⁵ Jolly, Richard; Emmerij, Louis & Weiss, Thomas G., *UN Ideas That Changed the World*, Indiana University Press, 2009, p. 190. Nuestra traducción.

⁶ Sen, op. cit., pp. 35-36 y p. 28, respectivamente.

⁷ Clara y explícitamente condicionada por la obligación, ejecutable mediante intervención de la comunidad internacional, de garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos. En el ámbito andino, la Carta de Conducta de Riobamba, suscrita por los Cancilleres andinos en 1980, deja sentado este principio en los siguientes términos: "Reiterar el compromiso solemne de que el respeto de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales constituye norma fundamental de la conducta interna de los Estados del Grupo Andino y que su defensa es una obligación internacional a la que están sujetos los Estados y que, por tanto, la acción conjunta ejercida en protección de esos derechos no viola el principio de no intervención".

⁸ Jolly, Emmerij & Weiss, op. cit., p. 194.



Para concretar los medios de evaluación del desarrollo según el enfoque propuesto, la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD elaboró cuatro indicadores⁹, de los cuales el más conocido y difundido es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), al que se sumó en 2010 el IDH-D, esto es, el IDH ajustado por la desigualdad.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas suscrita en el año 2000 por 147 jefes de Estado y de gobierno y aprobada por un total de 189 Estados Miembros, se inscribe plenamente dentro de este enfoque conceptual sobre el desarrollo. Comprende compromisos que abarcan una amplia gama temática, enunciados fundamentalmente en los párrafos 19 y 20 de la Declaración, que luego se traducirían en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Un primer Marco Oficial de Monitoreo para los ODM, con una lista de 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, fue utilizado desde 2004 hasta 2007. En la Cumbre Mundial de Naciones Unidas del año 2005 fue adoptado un nuevo Marco Oficial de Monitoreo para los ODM que entró en vigencia a partir de enero del 2008. El nuevo Marco contiene 21 metas y 60 indicadores para concretar y medir el logro de los 8 Objetivos originales. Entre las nuevas metas introducidas en 2008 cabe destacar la referida al empleo (Meta 1.C), tema no considerado en el año 2000, y el acceso a la salud reproductiva (Meta 5.B).¹⁰

Para terminar esta sección, merece la pena anotar algunas observaciones críticas a los ODM, importantes de tomar en cuenta al momento de formular políticas inspiradas por el enfoque conceptual del desarrollo humano.

La literatura especializada ha identificado como la principal debilidad de los ODM la ausencia de una estrategia económica clara e integral para alcanzarlos. En realidad, se ha tendido a separar

los “aspectos sociales” de la Declaración del Milenio, traducidos en propuestas sectoriales en los ámbitos de la educación, salud y nutrición, de sus “aspectos económicos” cuya concepción y gestión sigue encapsulada en las visiones más estrechas propugnadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹¹

Una segunda debilidad que cabe destacar es que el establecimiento de metas cuantitativas con sus respectivos indicadores para medir su progreso ha llevado y lleva con frecuencia a la transformación del rico y complejo enfoque conceptual del desarrollo humano en un conjunto de metas cuantitativas descontextualizadas. De esta manera la concepción holística propia del enfoque de desarrollo humano se pierde al traducirse en una amplia gama de indicadores sociales que terminan por distraer la atención sobre un aspecto al que Sen, como antes señalamos, otorgaba fundamental importancia: la interconexión funcional entre las distintas libertades.

La reducción del enfoque a un conjunto de metas e indicadores ha servido también para distraer la atención del imprescindible desarrollo de las instituciones requeridas para otorgar efectiva vigencia a la expansión de libertades, al desarrollo de capacidades y al fundamental requisito de la participación social en esos procesos. Esta observación nos parece especialmente relevante para los países andinos, pues uno de los obstáculos al desarrollo más difíciles de superar es precisamente la persistencia de vetustas instituciones, algunas de ellas heredadas de la Colonia y de la época republicana temprana, que se traduce en una modernidad incompleta y distorsionada, así como en la fosilización de estructuras sociales jerárquicas y autoritarias. Recuérdese, a este respecto, la advertencia formulada por Amartya Sen, antes citada, sobre el riesgo de que el desarrollo sea visto bajo una óptica tecnocrática.

⁹ Estos son: el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Desarrollo ajustado por género (IDG), la medida de empoderamiento de género (MEG) y el Índice de Pobreza Humana (IPH).

¹⁰ Ver el Anexo A en que se reproduce la lista actualmente vigente de ODM con sus metas e indicadores.

¹¹ Jolly, Emmerij & Weiss, op. cit., p. 195.



AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Al cumplirse en 2010 una década desde la Declaración del Milenio, todos los organismos del sistema de Naciones Unidas con presencia en América Latina, coordinados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicaron una evaluación interinstitucional sobre el grado de cumplimiento de los ODM en la región.¹² Por otra parte, en el marco de una importante consultoría realizada por encargo de la Secretaría General de la CAN, también en 2010, se acopió información estadística de fuentes nacionales de los cuatro países que, en algunos casos, permiten contar con guarismos más recientes.¹³ A continuación se resume la información pertinente para cada uno de los objetivos y metas en los cuatro Países Miembros de la CAN, para luego consignar, a su vez, algunos comentarios que amplían y contextualizan la información. En el Anexo B se presenta la información en forma de cuadros sinópticos.

48

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Este primer objetivo comprende tres metas fundamentales: reducción de la pobreza extrema o indigencia, empleo pleno y trabajo decente, y la disminución del porcentaje de personas que padecen hambre.

La **Meta 1A** de reducir a la mitad hasta 2015 el porcentaje de personas indigentes vigente en 1990 registra importantes avances al 2009 en los cuatro países andinos, si se observan los promedios nacionales: Perú habría superado la meta y Ecuador y Colombia estarían a punto de hacerlo.¹⁴ Sin embargo, estos avances requieren ser profundizados si se

observan los guarismos que prevalecen en el sector rural (53,3% en Bolivia al 2008¹⁵, 29,1% en Colombia al 2009, 29,27% en Ecuador al 2009 y 27,8% en el Perú al 2009)¹⁶. Así, pues, en realidad la reducción de la pobreza extrema continúa siendo tarea pendiente y desafío fundamental para los cuatro países andinos, aunque será necesario diferenciar entre las zonas urbana y rural y, concretamente, fortalecer la lucha contra la pobreza en el campo.

Por otra parte, como bien anota la evaluación antes aludida efectuada por las agencias de Naciones Unidas, la reducción a la mitad de la pobreza extrema o indigencia "...no garantiza la satisfacción del conjunto de las necesidades básicas (y, por lo tanto)...el desafío principal para América Latina y el Caribe es la **superación sostenida de la pobreza total...**"¹⁷. Para lograrlo, anota el Informe, es imperativo atender prioritariamente las grandes desigualdades sociales presentes en la región y encarar las carencias y rezagos a que aluden los demás Objetivos del Milenio, "... particularmente los referidos al logro de acceso igualitario de la población a educación de calidad, empleo productivo y trabajo decente."¹⁸

Las grandes desigualdades a que alude el Informe se manifiestan en prácticamente todos los ámbitos de la vida social, y buena parte de los ODM y de los OANDES se refieren a ellas.

También, como antes se anotó, el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad (IDH-D) permite visualizar el efecto poco menos que dramático sobre este indicador que tiene en los países andinos la persistencia de la desigualdad. El Cuadro N° 1 consigna el valor del IDH-D, así como la pérdida en el nivel de desarrollo humano, en términos porcentuales, ocasionada por ella.

¹² Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad, Publicación de las Naciones Unidas (LC/G.2460), Agosto, 2010.

¹³ Flores Medina, Rosa, Consultoría indicadores socioeconómicos para la Comunidad Andina. Proceso metodológico para la identificación de los indicadores de vulnerabilidad socioeconómica y resultados obtenidos (informe final de la consultoría), SGCAN, Octubre, 2010.

¹⁴ Ver el Anexo B.

¹⁵ SGCAN. Programa de Estadística.

¹⁶ SGCAN. Programa de Estadística.

¹⁷ Naciones Unidas, op.cit., p. 9.

¹⁸ Idem.



CUADRO 1
Índice de Desarrollo Humano año 2010

País	IDH	IDH-D	Pérdida por desigualdad (%)
Bolivia	0,643	0,398	38,0
Colombia	0,689	0,492	28,6
Ecuador	0,695	0,554	20,2
Perú	0,723	0,501	30,7

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2010, Anexo Estadístico, Cuadro 1, pp. 163-166.

La **Meta 1B** referida al logro de empleo pleno y productivo y al trabajo decente, según el significado que otorga al concepto la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁹, no cuenta con metas cuantitativas contra las cuales evaluar avances y rezagos en su cumplimiento. Los indicadores propuestos para informar sobre su estado se refieren más a la calidad del empleo que a su dimensión cuantitativa, habida cuenta seguramente de que ésta obedece todavía en buena medida a situaciones económicas coyunturales y a políticas macroeconómicas de corto plazo. La incorporación de esta meta entre las del Milenio debe entenderse fundamentalmente como un llamado de atención sobre la generación de empleo como objetivo estratégico del desarrollo a largo plazo²⁰ y como condición para el logro de los demás objetivos, amén de destacar la importancia de garantizar la plena vigencia de los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, el Informe de Naciones Unidas tantas veces citado señala acertadamente que el desafío no se limita a la promoción del crecimiento económico para generar empleo, sino que obliga a **superar la enorme heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas**. Para alcanzar la Meta 1.B se requiere desarrollar políticas públicas en al menos tres ámbitos, aparte del fomento del crecimiento económico para generar más empleos: cierre de las brechas

de productividad, fortalecimiento de las redes de protección social, y capacitación y formación para incrementar las calificaciones para el trabajo y la participación ciudadana.

La **Meta 1.C** de reducir el número de personas que padecen hambre puede y debe convertirse, en América Latina y en los países andinos, en la **erradicación total del hambre**, habida cuenta de que en la región se producen alimentos en cantidad más que suficiente. El hambre, en su doble dimensión de desnutrición infantil y de consumo insuficiente de alimentos para satisfacer los requerimientos de energía de la población en general, no obedece a la escasez de alimentos, sino a la **incapacidad de satisfacer las necesidades alimentarias de toda la población a través del mercado, producto de la desigual distribución del ingreso**.

En la subregión andina Ecuador y Perú habrían prácticamente alcanzado la meta de 2015 de reducir a la mitad la población que padece hambre por consumo insuficiente de alimentos, mientras que Colombia se encontraría en trayectoria para lograrlo. En lo que respecta a la meta referida a desnutrición infantil, Bolivia sería el único país andino que habría ya alcanzado la meta, fruto probablemente de los importantes programas desarrollados en este ámbito.²¹

19 Aunque se trata de un concepto cuya definición es todavía ambigua e imprecisa, se entiende por trabajo decente un empleo productivo y digno con una remuneración justa, con niveles adecuados de seguridad y salud en el trabajo, igualdad de género, participación del trabajador en la toma de decisiones y protección social para el trabajador y su familia.

20 Se trata, sin duda, de destacar la importancia de impulsar a largo plazo un modelo alternativo de desarrollo que sea intensivo en la creación de empleo productivo.



Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Este Objetivo y su correspondiente **Meta 2.A** de asegurar para 2015 que todos los niños puedan terminar la enseñanza primaria resultan insuficientes para los países andinos, a pesar de que sólo Bolivia se encontraría en trayectoria para alcanzarlos hasta el 2015. Para superar las desigualdades sociales importantes en la subregión andina se debe postular como objetivo mínimo en el ámbito de la educación la **culminación universal de la educación secundaria**, pues ésta "...constituye una condición básica (o capital educacional mínimo) para acceder a empleos que permitan a las personas mantenerse fuera de la pobreza durante su vida activa."²² Es importante remarcar la relación funcional entre nivel educativo y acceso al empleo o "empleabilidad" de la población a que hace referencia el Informe de Naciones Unidas, pues aquella constituye condición *sine qua non* para el logro del empleo digno y decente del que antes hiciéramos mención.

Tampoco sería suficiente, por otra parte, culminar los ciclos primario y secundario para acceder a empleos productivos, debido a las deficiencias de calidad de la educación en general, y a la segmentación del sistema educativo que contribuye a reproducir la concentrada distribución del ingreso y a consolidar la rigidez de la estructura social. Debe, por tanto, incorporarse entre las metas referidas a la educación la de **mejorar su calidad** en todos los niveles, con énfasis en el primario y secundario, lo que implica impulsar la formación docente, universalizar el acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC) y velar por la pertinencia de los contenidos curriculares.

Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

La **Meta 3.A**, que manda eliminar las desigualdades entre los sexos en la educación, resulta claramente insuficiente para lograr el Objetivo 3 que postula la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Este objetivo obliga a intervenir sobre todas las formas de discriminación contra la mujer. Para ello, el Informe de Naciones Unidas propone impulsar tres pilares: **la autonomía económica de la mujer, su autonomía física y su autonomía en la toma de decisiones**. Así, pues, además del acceso igualitario a la educación, el Objetivo 3 requiere políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral. La autonomía física de la mujer, por su parte, supone no estar expuestas a la violencia física, sexual y psicológica, así como el derecho a la salud sexual y reproductiva. Para atender este pilar fue incorporada en 2008 la Meta 5.B (acceso universal a la salud reproductiva) y los indicadores 5.3 a 5.6.²³

Si bien el Marco Oficial de Monitoreo para los ODM solamente plantea la meta referida a la igualdad de género en el acceso a la educación, entre los indicadores a utilizarse para evaluar el Objetivo 3 se incluyen uno sobre el grado de incorporación de mujeres a empleos remunerados en el sector no agrícola y uno segundo sobre la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. Sin embargo, hay que anotar que el empoderamiento de la mujer no se limita al ámbito público, sino que debe extenderse también al ámbito privado.²⁴

El siguiente cuadro muestra la situación actual o reciente de las mujeres con respecto a cada uno de los indicadores anotados, excepto el relativo a la educación que se consigna en el Anexo B, y agrega un indicador que permite apreciar el grado de discriminación en los niveles salariales, así como la prevalencia de las mujeres entre quienes se encuentran en situación de pobreza e indigencia.

²¹ Ejemplo de ello es el programa Desnutrición Cero consistente en la difusión masiva, a nivel nacional, de un producto denominado "Chispitas" que contiene múltiples micro-nutrientes.

²² Naciones Unidas, op. cit., p. 12.

²³ Véase Anexo A.

²⁴ Naciones Unidas, op. cit., pp. 12-14.





que es legítimo aspirar por tratarse de un objetivo que es técnica y políticamente válido y factible alcanzar. Ese es también el sentido de los ODM y los OANDES, y es por ello un ejercicio útil, a la vez que necesario, cotejar los contenidos de esa Imagen-Objetivo Social con los objetivos sociales propuestos en el marco de la Agenda Social Andina.

El Anexo C resume los contenidos de la Imagen-Objetivo Social de la Comunidad Andina en una matriz que permite visualizarlos y adscribirlos fácilmente a los documentos sociales fundamentales que la CAN ha consagrado como parte esencial de su institucionalidad. Estos son el Acuerdo de Cartagena, su Tratado constitutivo, la Carta Social aprobada por el Parlamento Andino en 1999, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos suscrita por los presidentes de los países andinos en 2002, la Declaración de Machu Picchu sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza del año 2001, y el Plan Integrado de Desarrollo Social aprobado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores mediante Decisión 601 de septiembre de 2004. A éstos se deberán agregar, una vez que se concrete su aprobación por el Consejo de Cancilleres, los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) y la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EANDES) diseñada para promover su concreción.

LOS OBJETIVOS ANDINOS DE DESARROLLO SOCIAL (OANDES)

En julio del presente año (2011) las autoridades sociales de los Países Miembros consensuaron una propuesta de once Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) para promover la convergencia de sus políticas sociales nacionales a la vez de orientar la definición de los programas, proyectos y acciones comunes y de cooperación recíproca a ejecutarse en el marco de una Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EACES). El horizonte de los OANDES se ha establecido, en primera instancia, para 2019, año en que se cumplirá medio siglo de integración andina.

Los OANDES constituyen objetivos nacionales de desarrollo social a la vez que comunitarios. Su condición de objetivos comunitarios obedece a la convergencia de los objetivos nacionales, evidenciada por el consenso alcanzado por las autoridades sociales. Por otra parte, los programas, proyectos y acciones que se ejecuten comunitariamente deberán obedecer los principios de subsidiariedad y adicionalidad, es decir, que únicamente podrán justificarse aquellos que puedan obtener resultados con mayor eficacia mediante esfuerzos exclusivamente nacionales y que, asimismo, agreguen valor a las acciones nacionales y no pretendan sustituirlas.

Los OANDES propuestos son los siguientes:

- Objetivo 1:** Erradicar la pobreza y reducir las desigualdades económicas y sociales.
- Objetivo 2:** Garantizar la protección y promoción de los grupos en situación de vulnerabilidad.
- Objetivo 3:** Alcanzar la Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- Objetivo 4:** Garantizar la salud de la población con acceso universal a servicios de salud de calidad.
- Objetivo 5:** Garantizar la educación universal de la población con calidad, equidad y el uso de tecnologías de información.
- Objetivo 6:** Promover el pleno empleo, la inclusión económica y productiva y el trabajo digno y decente.
- Objetivo 7:** Reducir las inequidades sociales que afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes promoviendo su participación.
- Objetivo 8:** Afianzar la interculturalidad, la identidad andina y latinoamericana.



Objetivo 9: Promover el desarrollo social en las áreas deprimidas predominantemente rurales y de frontera.

Objetivo 10: Incrementar la inversión social.

Objetivo 11: Promover la prevención, gestión y reducción de los impactos del cambio climático y los desastres naturales sobre las poblaciones en situación de pobreza y alta vulnerabilidad.

COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS ODM Y LOS OANDES

Es importante remarcar que los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) no sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio sino que los prolongan en el tiempo (de 2015 a 2019), los contextualizan en la realidad andina y los profundizan. Conviene, por ello, puntualizar las principales adiciones aportadas por los OANDES, a la vez también de advertir algunas ausencias entre estos últimos que convendría subsanar antes de su consideración y aprobación definitiva por el Consejo de Cancilleres. En conjunto, los ODM y los OANDES deben reflejar la Imagen-Objetivo Social de la Comunidad Andina, pues constituyen expresiones sintéticas de los objetivos sociales postulados en los documentos oficiales cuyos contenidos se han resumido en líneas anteriores y en la matriz que consta en el Anexo C.

Erradicación de la pobreza y el hambre

El ODM 1 postula erradicar la pobreza extrema o indigencia y, como meta al 2015, la reducción a la mitad del porcentaje de población con ingresos inferiores a \$ 1 por día. De conformidad con la recomendación del PNUD, en América Latina la línea de indigencia se establece con relación al costo de una canasta de bienes que permiten satisfacer los requerimientos alimenticios mínimos de un individuo adulto, valor que es seguramente superior a \$ 1 diario.

Llama la atención la ausencia, entre los OANDES, de una meta específicamente referida al hambre que sí constituye una meta (Meta 1.C) de los ODM. Si bien entre los OANDES figuran las metas 8, 9

y 10 referidas, respectivamente, a la desnutrición crónica infantil, a la anemia infantil y a la población con sobrepeso y obesidad, no se contempla ninguna que recoja o reafirme la Meta 1.C de los ODM de reducir a la mitad al 2015 el porcentaje de personas que padece hambre.

Reducción de las desigualdades sociales

Las desigualdades sociales constituyen el principal obstáculo para la superación sostenida de la pobreza. Este juicio tiene satisfactoria expresión en los OANDES que, en su mayoría, se refieren justamente a las grandes desigualdades sociales presentes en los países andinos. Es más, los OANDES claramente van más allá de lo propuesto en los ODM en los ámbitos de la educación, la salud y el empleo. No obstante, también se advierten algunas ausencias entre los OANDES.

A diferencia de la Declaración del Milenio que contempla explícitamente un Objetivo (el número 3) dirigido a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, entre los OANDES se propone únicamente reducir la violencia de género (Objetivo 2, Meta 6). Esto es claramente insuficiente habida cuenta de que la Comunidad Andina cuenta con el Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAAMI), entre cuyos objetivos figuran los siguientes:

- transversalizar los temas de género en los programas y proyectos de la Secretaría General, con proyección a las instituciones y organizaciones del SAJ;
- fortalecer la participación de las mujeres en el proceso andino de integración;
- implementación efectiva de los convenios internacionales sobre los derechos de la mujer suscritos por los Países Miembros;
- desarrollo de políticas y estrategias de diálogo intercultural respecto de la problemática de género e igualdad de oportunidades, considerando la realidad y sensibilidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes en este tema;



- generación de políticas de comunicación, transparencia y participación, bajo los principios de acceso a la información y libertad de expresión;
- implementación de programas de educación y cultura para promover la equidad de género y la igualdad de oportunidades en la subregión.

Salud

Entre las metas acordadas dentro del OANDES 4 (Salud) no se ha contemplado alguna sobre el control de la malaria o paludismo, pese a que se estima que esta enfermedad afecta anualmente a cerca de 300.000 personas en los países andinos, particularmente a niños y a las poblaciones de frontera en el Pacífico y en la Amazonía. Debe tenerse presente que el Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) ejecuta actualmente el proyecto PAMAFRO, cuyo objetivo es justamente combatir esta enfermedad en las zonas fronterizas entre Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. Al igual que con el tema anterior, los compromisos del Milenio sí contemplan metas e indicadores concretos sobre esta materia, específicamente, dentro del Objetivo ODM 6, la Meta 6.C (Reducir la incidencia del paludismo) con sus indicadores 6.6 (incidencia y tasa de mortalidad asociadas a la malaria) y 6.7 (proporción de niños que duermen protegidos por mosquiteros y proporción de niños que reciben tratamiento médico contra la malaria).

Es similar la situación con respecto a la tuberculosis, enfermedad que también ha ocupado recientemente al ORAS-CONHU en el marco de su programa sobre Salud Intercultural, habida cuenta de la alta incidencia de esta enfermedad sobre todo entre la población indígena de las zonas fronterizas entre Bolivia, Chile y el Perú. Es de destacar que entre los ODM sí figura una meta específica sobre esta materia, la misma antes mencionada, con sus correspondientes indicadores 6.8 (Incidencia y tasa de mortalidad asociadas a la tuberculosis) y 6.9 (proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa).

Otro asunto de singular importancia sobre el cual los OANDES guardan silencio a pesar de los importantes logros de la Comunidad Andina en la materia, es el del acceso a medicamentos esen-

ciales para la población. Sobre esta materia son conocidos los éxitos alcanzados en las negociaciones con empresas farmacéuticas coordinadas por el ORAS-CONHU en varias oportunidades, lo que motivó a que el tema fuese explícitamente incorporado en el PIDS por parte de las autoridades comunitarias (Programa de acceso a medicamentos). Se trata, al igual que los demás asuntos aquí mencionados.

Aspectos sociales de la política ambiental

Si bien es cierto que la Comunidad Andina dispone de una Agenda Ambiental y una instancia institucional, el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, para coordinar los esfuerzos comunitarios en esta materia, debe tenerse presente que desde la formulación y aprobación del Plan Integrado de Desarrollo Social se ha procurado asegurar una estrecha coordinación entre la Agenda Ambiental y la Agenda Social, particularmente en lo referente al aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad, como una vía para contribuir a la superación de la pobreza, y a la preservación y manejo sostenible de los recursos hídricos. A estos dos aspectos se añadió posteriormente la prevención de desastres y, particularmente, sus consecuencias para la vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población.

Cabe anotar como positivo el hecho de que entre los OANDES haya sido contemplado uno específicamente relacionado con el medio ambiente (número 11), aunque también debe hacerse mención al hecho de que éste se limita a los impactos sociales del cambio climático y de los desastres, y deja de lado toda consideración de los aspectos antes mencionados, esto es, el aprovechamiento sustentable de los recursos de la biodiversidad y el manejo y aprovechamiento sustentable del agua.

Entre los ODM, sin embargo, sí figuran las metas 7.B (referida a la biodiversidad) y 7.C (acceso al agua potable), las mismas que deberían incorporarse a los OANDES, aunque también debe anotarse que estas metas de los ODM también resultan insuficientes si se las evalúa en función de los avances ya logrados en el tratamiento de los temas antes mencionados en el marco de la Comunidad Andina.



ANEXO A

LISTA OFICIAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

(Vigente a partir del 15 de enero de 2008)

Objetivos y metas	Indicadores
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada 1.5 Relación empleo-población 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Tasa de mortalidad materna 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado.
Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas) 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar



Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

- 6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años
- 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo
- 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA
- 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años

Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten

- 6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales.

Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

- 6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo
- 6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida
- 6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo
- 6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis
- 6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

- 7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques
- 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB)
- 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono
- 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros
- 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada
- 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas
- 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción

Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida

Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

- 7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable
- 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados

Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

- 7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios



Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio

Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional

Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados

Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza

Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)

Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo

Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles

Meta 8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

El seguimiento de algunos de los indicadores mencionados a continuación se efectuará por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)

- 8.1 AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE
- 8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)
- 8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada
- 8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto
- 8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto

Acceso a los mercados

- 8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos
- 8.7 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo
- 8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto
- 8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial

Sostenibilidad de la deuda

- 8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)
- 8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral
- 8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios
- 8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles
- 8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes
- 8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes
- 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes



ANEXO B

AVANCES DE LOS PAÍSES ANDINOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

Indicador 1.1:

Porcentaje de la población en situación de extrema pobreza o indigencia²⁵

País	1990	2009	Meta 2015 (= brecha inicial)	Brecha actual (puntos porcentuales)
Bolivia	39,5	26,1	19,8	6,3
Colombia	26,1	14,4	13,0	1,4
Ecuador	26,2 ^a	15,4	13,1	2,3
Perú	25,0	11,5	12,5	-

a: área urbana exclusivamente

Fuente: Para Bolivia: UDAPE, *Sexto informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, 2010*; Para Colombia: DANE, *Gran Encuesta Integrada de Hogares*; Para Ecuador: INEC-MCDS-SIISE, *Encuesta de Condiciones de Vida*; Para Perú: INEI, *Encuesta Nacional de Hogares*.

Indicador 1.2:

Coefficiente de la brecha de pobreza

País	1990	2008
Bolivia	9,7	4,5
Colombia	13,8	8,3
Ecuador	9,2	4,7
Perú	10,1	4,0

Fuente: Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Publicación de las Naciones Unidas (LC/G.2460), Agosto, 2010, p. 391.

²⁵ El PNUD recomienda utilizar indicadores de pobreza según líneas nacionales en vez de hacerlo según el indicador de \$ 1 y \$ 2 diarios para definir las líneas de indigencia y pobreza, respectivamente. En la Comunidad Andina, Bolivia y Colombia calculan la pobreza con base en los ingresos per cápita de los hogares, mientras que Ecuador y el Perú lo hacen con base en el consumo per cápita. En ambos casos, la proporción de población en situación de pobreza extrema se define como aquella cuyo nivel de ingresos (o de consumo) es inferior al costo de una canasta básica que cubre los requerimientos mínimos nutricionales.

Indicador 1.3:

Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población

País	1990	2008
Bolivia	3,2	4,3
Colombia	2,0	2,9
Ecuador	4,8	4,4
Perú	3,0	4,0

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*.

Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Indicador 1.4:

Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada

País	1992-1997	2003-2008
Bolivia	0,1	1,1
Colombia	0,9	1,7
Ecuador	- 1,4	2,3
Perú	2,4	4,0

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*, p. 393.

Indicador 1.5:

Relación empleo/población

País	1990	2008
Bolivia	53,5	58,7
Colombia	58,6	56,9
Ecuador	57,1	61,1
Perú	67,9	71,3

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*.

Indicador 1.6:

Proporción de la población ocupada en situación de extrema pobreza

País	1990	2008
Bolivia	-	30,7
Colombia	18,7	13,3
Ecuador	-	12,1
Perú	19,5	10,8

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*.



Indicador 1.7:

Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar

País	1990	2008
Bolivia	43,7	36,0
Colombia	44,6	45,6
Ecuador	35,6	36,2
Perú	52,4	51,4

Fuente: Naciones Unidas, Idem.

Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Indicador 1.8:

Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal

País	1989/ 1999	1996/ 2008	Meta 2015	Brecha (puntos porcentuales)
Bolivia	11,2	5,9	5,6	0,3
Colombia	10,1	6,9	5,1	1,8
Ecuador	14,6	8,6	7,3	1,3
Perú	10,8	7,6	5,4	2,2

Fuente: Naciones Unidas, Idem, p. 395.

Indicador 1.9:

Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria

País	1990/ 1992	2004/ 2006	Meta 2015	Brecha (puntos porcentuales)
Bolivia	24	23	12	11
Colombia	15	10	7,5	2,5
Ecuador	24	13	12	1
Perú	28	13	14	1

Fuente: Naciones Unidas, Idem.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Indicador 2.1:

Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria

País	1991	2007
Bolivia	-	95,0
Colombia	69,5	93,5
Ecuador	99,2	92,6
Perú	-	99,7

Fuente: Naciones Unidas, Idem, p. 397.

Indicador 2.2:

Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria

País	1992	2004/2008
Bolivia	67,1	96,4
Colombia	85,6	93,6
Ecuador	89,8	96,2
Perú	85,4	93,9

Fuente: Naciones Unidas, Idem.

Indicador 2.3:

Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres

País	1991	2007
Bolivia	93,9	99,4
Colombia	90,5	98,0
Ecuador	96,2	95,4
Perú	95,4	97,4

Fuente: Naciones Unidas, Idem



Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015

Indicador 3.1:

Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior

País	Primaria		Secundaria		Superior	
	1991	2007	1991	2007	1991	2007
Bolivia	0,92	1,01	-	0,99	-	0,84
Colombia	1,02	1,00	1,19	1,11	1,07	1,09
Ecuador	0,99	1,01	-	1,02	-	1,22
Perú	0,97	1,00	0,94	1,01	-	-

Fuente: Naciones Unidas, Idem, p. 399.

Indicador 3.2:

Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.

País	1990/2002	1991/2007
Bolivia	35,2	38,6
Colombia	41,8	48,5
Ecuador	34,1	36,6
Perú	37,2	42,9

Fuente: Naciones Unidas, Idem.

Indicador 3.3:

Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales

País	1990/1992	2007
Bolivia	9,2	16,9
Colombia	4,5	8,4
Ecuador	4,5	27,2
Perú	5,6	29,2

Fuente: Naciones Unidas, Idem.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Indicador 4.1:

Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (cada 1.000 nacidos vivos)

País	1991	2009	Meta 2015	Brecha inicial (puntos porcentuales)	Brecha actual (puntos porcentuales)
Bolivia	114,6	57,1	38,0	76,6	19,1
Colombia	42,5	25,3	14,2	28,3	11,1
Ecuador	65,5	24,4	21,8	43,7	2,6
Perú	85,1	30,7	28,4	56,7	2,3

Fuente: Naciones Unidas, Idem, p. 401

Indicador 4.2:

Tasa de mortalidad infantil (cada 1.000 nacidos vivos)

País	1990	2009	Meta 2015	Brecha inicial (puntos porcentuales)	Brecha actual (puntos porcentuales)
Bolivia	82,6	42,6	27,5	55,1	15,1
Colombia	31,5	18,7	10,5	21,0	8,2
Ecuador	49,9	20,0	16,6	33,3	3,4
Perú	57,8	18,5	19,3	38,5	-

Fuente: Naciones Unidas, Idem, p. 401

Indicador 4.3:

Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión

País	1990	2007
Bolivia	53,0	81,0
Colombia	82,0	95,0
Ecuador	60,0	99,0
Perú	64,0	99,0

Fuente: Naciones Unidas, Idem.



Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

Indicador 5.1:
 Tasa de mortalidad materna
 (por 100.000 nacidos vivos)

País	2000/ 2001	2002/ 2008	Meta 2015	Brecha inicial	Brecha actual
Bolivia	-	-	-	-	-
Colombia	104,9	75,6	26,2	78,7	49,4
Ecuador	-	-	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-

Fuente: Naciones Unidas, Idem, p. 403.

Indicador 5.2:
 Proporción de partos con asistencia de personal
 sanitario especializado

País	1984/2005	1999 /2008
Bolivia	37,8	65,8
Colombia	93,7	96,4
Ecuador	66,3	99,1
Perú	52,5	71,0

Fuente: Naciones Unidas, Idem

Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

Indicador 5.3:
 Tasa de uso de anticonceptivos.

País	1990 / 2001	1990 / 2008
Bolivia	45,3	60,6
Colombia	66,1	78,2
Ecuador	56,8	72,7
Perú	59,0	71,3

Fuente: Naciones Unidas, Idem

Indicador 5.4:
 Tasa de natalidad entre las adolescentes

País	1990 / 1995	1994 / 2006
Bolivia	96,0	88,0
Colombia	92,0	96,2
Ecuador	101,0	100,0
Perú	68,0	59,0

Fuente: Naciones Unidas, Idem

Indicador 5.5:
 Cobertura de atención prenatal (al menos una
 consulta y al menos cuatro consultas)

País	Al menos 1 consulta		Al menos 4 consultas	
	1990 2006	1993 2008	1996 2004	1991 2008
Bolivia	52,5	77,0	-	72,1
Colombia	82,7	93,5	-	83,1
Ecuador	74,7	84,2	-	66,5
Perú	63,9	91,0	87,0	91,6

Fuente: Naciones Unidas, Idem.

Indicador 5.6:
 Necesidades insatisfechas en materia de
 planificación familiar

País	1995 / 1999	1995 / 2005
Bolivia	26,1	22,7
Colombia	7,7	5,8
Ecuador	10,0	7,4
Perú	12,1	8,8

Fuente: Naciones Unidas, Idem



Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.

Indicador 6.1:

Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años (serie disponible: de 15 a 49 años)

País	1990/2006	2007
Bolivia	0,1	0,2
Colombia	0,1	0,6
Ecuador	0,1	0,3
Perú	0,1	0,5

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*, p. 405.

Indicador 6.2:

Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo (mujeres)

País	1996/2000	2001/2007
Bolivia	-	-
Colombia	-	-
Ecuador	-	-
Perú	15	31

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*, p. 405.

Indicador 6.3:

Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (mujeres)

País	1996/2000	2003/2007
Bolivia	-	18
Colombia	-	-
Ecuador	-	-
Perú	-	-

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*.

Indicador 6.4:

Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años

País	1994/1998	1996/2006
Bolivia	0,82	0,74
Colombia	-	0,85
Ecuador	-	-
Perú	-	0,85

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Indicador 7.8:

Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable (nacional)

País	1990 1995	2000 2006	Meta 2015	Brecha inicial (puntos porcentuales)	Brecha actual (puntos porcentuales)
Bolivia	72,0	84,0	86,0	14,0	2,0
Colombia	89,0	93,0	94,5	5,5	1,5
Ecuador	73,0	95,0	86,5	13,5	-
Perú	75,0	84,0	87,5	12,5	3,5

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*, p. 409.

Indicador 7.9:

Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados

País	1990 1995	2000 2006	Meta 2015	Brecha inicial (puntos porcentuales)	Brecha actual (puntos porcentuales)
Bolivia	33,0	43,0	66,5	33,5	25,5
Colombia	68,0	78,0	84,0	16,0	6,0
Ecuador	71,0	84,0	85,5	14,5	1,5
Perú	55,0	72,0	77,5	22,5	5,5

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*.

Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios (a nivel mundial).

Indicador 7.10:

Proporción de la población urbana que vive en tugurios

País	1990	2001/2005
Bolivia	70,0	50,4
Colombia	26,0	17,9
Ecuador	28,1	21,5
Perú	60,4	36,1

Fuente: Naciones Unidas (2010), *Idem*.



Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Meta 8F: : En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Indicador 8.14:

Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes

País	1990/1992	2001/2007
Bolivia	2,74	7,12
Colombia	6,91	17,2
Ecuador	4,78	13,5
Perú	2,6	9,58

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*, p. 411.

Indicador 8.15:

Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes

País	2000	2002/2007
Bolivia	7,01	34,17
Colombia	5,36	73,54
Ecuador	3,92	75,60
Perú	4,91	55,25

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*, p. 411.

Indicador 8.16:

Usuarios de Internet por cada 100 habitantes

País	2000	2002/2007
Bolivia	1,44	10,50
Colombia	2,08	26,22
Ecuador	1,46	13,19
Perú	3,08	27,37

Fuente: Naciones Unidas, *Idem*, p. 411.



ANEXO C

MATRIZ SÍNTESIS DE LA IMAGEN-OBJETIVO SOCIAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

PRINCIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Integración multidimensional (Considerando. AC) • Ratificación o adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos (Núm. 9. CSPA) • Validez de instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos, incluida la Carta Social del Parlamento Andino (Considerando. CADH) • Vigencia gradual o progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (Art. 24. CADH) • Reconocimiento de que la diversidad cultural y étnica es fuente de riqueza y unión entre nuestras sociedades (Párrafo 6. DMP) • Visión integral (holística) del desarrollo social (PIDS)
OBJETIVOS GENERALES
<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar la pobreza para la justicia social (Art. 129. AC) • Reducir la pobreza en un 50% hasta el año 2015 (Párrafo 11. DMP) • Reducir la pobreza, la exclusión y la desigualdad social (PIDS) • Afirmar el carácter multiétnico y pluricultural de los países andinos (Art. 32. CADH) • Superar la exclusión de los pueblos indígenas y afro descendientes y fortalecer los vínculos culturales entre todos los grupos sociales (PIDS) • Promover el desarrollo equilibrado, armónico y en equidad, y reducir diferencias de desarrollo entre los Países Miembros (Art. 1 y Cap. XV. AC) • Fortalecer la solidaridad subregional (Art. 1. AC) • Mejorar persistentemente el nivel de vida de los habitantes de la subregión (Art. 1. AC) • Promover el desarrollo humano y social de nuestros pueblos (Preámbulo. CSPA) • Alcanzar un crecimiento económico con equidad para superar las desigualdades sociales (Párrafo 11. DMP)
SOCIOLABORALES
<ul style="list-style-type: none"> • Acelerar la generación de ocupación (Art. 1. AC) • Impulsar el fomento del empleo, especialmente en el sector informal urbano (PIDS) • Propender a la libre movilidad de los nacionales en el área andina (Núm. 21. CSPA) • Mejorar la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias (Arts. 50 y 51. CADH) • Diversificar y elevar el nivel técnico y cobertura de los sistemas de formación profesional y capacitación para el trabajo (Art. 130. AC) • Mejorar la empleabilidad de los trabajadores (PIDS) • Promover iniciativas para la protección y bienestar de la población trabajadora (Art. 130. AC) • Garantizar el cumplimiento de los Convenios de la OIT relativos a los derechos fundamentales de los trabajadores. Propiciar la creación de comités laborales regionales (Nums. 152 y 156. CSPA) • Avanzar hacia la constitución de una base jurídica común andina de protección y defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores (PIDS) • Empezar programas y acciones de cooperación económica y social en salud, seguridad social, vivienda de interés social, educación y cultura (Arts. 1, 121 y 129. AC) • Armonizar regionalmente las normas nacionales en materia de salud y seguridad social (Num. 90. CSPA) • Promover la participación de pequeñas empresas, microempresas y empresas asociativas para fomentar proyectos de apoyo social (Art. 130. AC)
SALUD Y ALIMENTACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar programas para la erradicación de enfermedades transmisibles (Núms. 88 y 91. CSPA) • Ejercer vigilancia y control conjuntos sobre los brotes epidemiológicos (PIDS) • Ejecutar acciones referidas a la salud sexual y reproductiva, y reducir los altos índices de mortalidad materna (Num. 95 y 96. CSPA) • Alcanzar mayor grado de seguridad alimentaria (Arts. 87 y 88. AC) • Promover la adopción de una estrategia comunitaria para garantizar la seguridad alimentaria de la población andina (PIDS) • Mejorar el acceso de la población a medicamentos genéricos y esenciales (PIDS)



EDUCACIÓN

- Renovar y mejorar la calidad de la educación básica (Art. 130. AC)
- Mejorar la calidad, equidad y pertinencia de la educación básica (PIDS)
- Propiciar la creación de colectivos regionales de especialistas para aprovechar recursos, equipos y tecnologías de punta en la educación (Num. 140. CSPA)
- Generalizar el uso de las TIC para actividades educativas y culturales, especialmente en zonas urbanas y rurales de concentración de la pobreza (PIDS)
- Reconocer recíprocamente títulos de educación superior (Art. 130. AC)
- Garantizar la vigencia de sistemas de equivalencia de estudios y validación de títulos en los niveles básico, medio, técnico y superior (Num. 133. CSPA)

IDENTIDAD

- Afirmar la identidad cultural andina y formar en valores para la integración (Art. 129. AC)
- Crear y fortalecer una conciencia comunitaria andina (Núm. 15 y 138. CSPA)
- Promover programas a favor de la interculturalidad (Art. 33 a 35, 40 y 41. CADH)

DESARROLLO RURAL

- Mejorar nivel de vida de la población rural; atender necesidades de áreas deprimidas, particularmente rurales; e impulsar incorporación plena de áreas rurales y semirurales al desarrollo (Arts. 87, 129 y 130. AC)
- Estimular el desarrollo rural integral (Núm. 145. CSPA)
- Impulsar una estrategia andina de desarrollo rural con enfoque territorial (PIDS)

FRONTERAS

- Impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera (Art. 126. AC)
- Promover el desarrollo social en las zonas de frontera (PIDS)

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, EQUIDAD DE GÉNERO Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

- Armonizar políticas para: participación económica de la mujer y de apoyo y protección a la infancia y la familia (Art. 130. AC)
- Promover la expedición de un Código de Familia a nivel subregional (Núm. 31. CSPA)
- Asegurar el cumplimiento de los tratados e instrumentos internacionales para la protección de los niños (Núms. 56 y 59. CSPA)
- Mejorar la promoción y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes (Arts. 44 y 45. CADH)
- Eliminar las peores formas de trabajo infantil (PIDS)
- Eliminar todas las formas de discriminación y de violencia contra la mujer; promover la igualdad de derechos y oportunidades, la participación de la mujer y la atención preferente a la mujer en los ámbitos del trabajo. Crear Defensorías de la Mujer y la Niñez (Núms. 34, 35, 38, 39 y 45. CSPA)
- Mejorar la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres (Arts. 42 y 43. CADH)
- Implementar una política para el desarrollo de la juventud y de sus organizaciones (Núm. 50. CSPA)
- Tratar la problemática de las personas de la Tercera Edad (Núm. 66. CSPA)
- Mejorar la promoción y protección de los derechos humanos de los adultos mayores (Arts. 46 y 47. CADH)
- Mejorar la promoción y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidades (Arts. 48 y 49. CADH)
- Mejorar la promoción y protección de los derechos humanos de las personas con diversa orientación sexual, desplazados internos, personas privadas de la libertad, refugiados y apátridas (Arts. 52 a 59. CADH)



TENDENCIAS Y CAMBIOS DEMOGRÁFICOS DE LA POBLACIÓN ANDINA Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Econ. Julián Antezana Alvarado

INTRODUCCIÓN

Este documento trata de hacer una breve y somera descripción sobre la situación y tendencias sociodemográficas de los países de la Comunidad Andina, así como los principales problemas que, en este campo, constituyen limitaciones para sus posibilidades de desarrollo con inclusión social. En tal sentido, se ponen de relieve las inequidades y desigualdades sociodemográficas, considerándolas como un insumo importante para la definición de políticas públicas y estrategias para lograr una mayor cohesión social en cada país y para la subregión andina en su conjunto.

Asimismo, se intenta describir y analizar los cambios y tendencias demográficas en los países andinos, incidiendo en la interpretación de las inequidades y desigualdades presentes en este proceso, relacionándolas con la pobreza y la exclusión social, y explorando los mecanismos que permitan orientarlo hacia formas de cohesión social en el marco de las políticas sociales vigentes en los países de la Comunidad Andina.

66

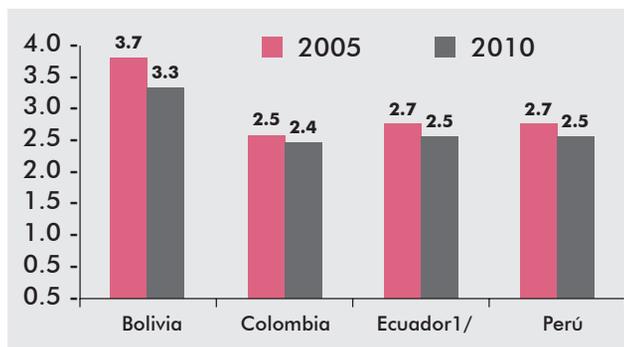
I. LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA EN LOS PAÍSES ANDINOS

1.1 La transición demográfica

Como en la mayor parte de países de América Latina, uno de los cambios más importantes de la historia demográfica reciente de los países andinos ha sido el acelerado descenso de la fecundidad, que en sólo 40 años pasó de tener índices reproductivos entre los más altos del mundo a niveles por debajo de la media mundial. Esta caída de la fecundidad fue precedida por una reducción sostenida de la mortalidad, y cuyo desfase fue la causa principal del significativo aumento de la población latinoamericana entre los años 40 y 70 (CEPAL-CELADE, 2005). La transición demográfica explica estos cambios, particularmente los que se advierten en la composición por edad de las poblaciones, expresados principalmente en el proceso conocido como de envejecimiento de la población.

Desde las últimas décadas del siglo pasado se viene presentando reducciones constantes en los niveles de fecundidad de los países andinos. Esta tendencia se ha presentado más claramente en los últimos años como se expresa en el gráfico siguiente. Observando las cifras de los años 2005 y 2010, se aprecia que el mayor descenso se ha presentado en Bolivia, a partir de una TGF más alta, en tanto que en Ecuador, Perú y Colombia la caída es mucho más suave por tratarse de niveles de fecundidad más bajos.

Gráfico 1
Países de la CAN: Cambios en la Tasa Global de Fecundidad, 2005-2010
(Hijos por mujer)



Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).1/ INEC, (2003). Elaboración propia.

Examinando el comportamiento de la fecundidad al interior de cada país, con las cifras disponibles, se ha establecido un rango arbitrario en el nivel de la Tasa Global de Fecundidad, donde se puede observar cómo están distribuidos los departamentos de cada país de acuerdo a los valores registrados en sus niveles de fecundidad. Así, en el rango de mayores niveles de fecundidad (TGF de 3 hijos por mujer y más), se encuentran todos los departamentos de Bolivia, siete departamentos de Colombia y nueve que pertenecen al Perú. Este grupo requeriría de políticas de población y de salud reproductiva de similares características y que probablemente impliquen estrategias de intervención comunes desde la perspectiva de la Comunidad Andina.



Cuadro 1
Países de la Comunidad Andina. Distribución de los departamentos de cada país por rangos en el nivel de Tasa Global de Fecundidad (TGF)

RANGO TGF	BOLIVIA (2003)	COLOMBIA (2010)	ECUADOR (ND)	PERÚ (2010)
2.0 y menos	Ninguno	Caldas (1.6), Quindío (1.7), Risaralda (1.7), Valle (1.7), Antioquia (1.8), Bogotá (1.9)		Tacna (1.9), Lima (2.0)
2.1 a 2.5	Ninguno	San Andrés y Providencia (2.1), Santander (2.1), Casanare (2.2), Cundinamarca (2.2), Nariño (2.2), Boyacá (2.3), Cauca (2.3), Córdoba (2.3), Guaviare (2.3), Meta (2.3), Arauca (2.4), Bolívar (2.4), Norte de Santander (2.4), Tolima (2.4), Atlántico (2.5), Huila (2.5), Putumayo (2.5), Sucre (2.5)		Arequipa (2.2), Lambayeque (2.2), Áncash (2.3), Ica (2.4), Moquegua (2.4), Junín (2.5)
2.6 a 2.9	Ninguno	Caquetá (2.7), Cesar (2.8)		Puno (2.6), Tumbes (2.7), Amazonas (2.8), Pasco (2.8) Piura (2.8), Ayacucho (2.9), Huánuco (2.9)
3.0 y más	Beni/Pando (4.2), Chuquisaca (4.5), Cochabamba (3.8), Oruro (3.6), Tarija (3.1), Santa Cruz (3.3), La Paz (3.9), Potosí (5.1)	Guainía (3.1), Magdalena (3.1), Chocó (3.3), Vichada (3.3), Amazonas (3.7), Vaupés (3.8), La Guajira (4.1)		Cajamarca (3.0), Cusco (3.0), La Libertad (3.0), Madre de Dios (3.0), San Martín (3.0), Huancavelica (3.3), Ucayali (3.3), Apurímac (3.4), Loreto (4.3)

Elaboración propia.

En términos porcentuales, el 100 por ciento de los departamentos de Bolivia se encuentran en el rango de mayor fecundidad, lo mismo que el 21.2 por ciento de los de Colombia y el 37.5 por

ciento de los del Perú. En estos dos últimos países, más de la mitad de sus departamentos están en los rangos de fecundidad de 2.1 a 2.9 hijos por mujer.



Cuadro 2

Países de la Comunidad Andina. Número y distribución porcentual de departamentos de cada país por rangos en el nivel de Tasa Global de Fecundidad (TGF)

RANGO TGF	BOLIVIA 2003		COLOMBIA 2010		ECUADOR ----		PERÚ 2010	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2.0 y menos	0	0.0	6	18.2	ND	ND	2	8.3
2.1 a 2.5	0	0.0	18	54.5	ND	ND	6	25.0
2.6 a 2.9	0	0.0	2	6.1	ND	ND	7	29.2
3.0 y más	8	100.0	7	21.2	ND	ND	9	37.5

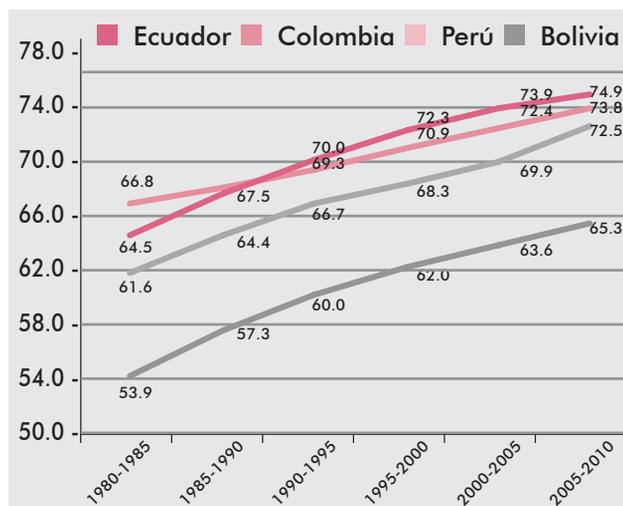
Elaboración propia.

Respecto a la mortalidad, esta variable constituye otro importante elemento de la dinámica demográfica, y el estudio de sus determinantes, diferencias, niveles y tendencias, resulta de enorme utilidad para orientar no sólo las decisiones sobre los servicios de salud, sino también para dar cuenta de las inequidades en las condiciones de vida. Los niveles y tendencias de la mortalidad se explican, en parte, con la dinámica de las otras variables demográficas, la fecundidad y la migración.

Un indicador muy importante de esta variable es la esperanza de vida al nacer. En los países de la Comunidad Andina se observa una clara tendencia de reducción de la mortalidad ya que todos ellos, desde los años ochenta hasta la actualidad, han aumentado significativamente el promedio de años que esperan vivir sus habitantes al momento de su nacimiento. Entre 1980-1985 y 2005-2010, el gráfico siguiente muestra que la población de Bolivia ha ganado 11.4 años, la de Colombia 7 años, la de Ecuador 10.4 años y la del Perú 10.9 años. Se aprecia también que Bolivia y Perú, países que en el período inicial contaban con una menor esperanza de vida al nacer, fueron los que más ganaron en términos de expectativas de años de vida, mientras Colombia y Ecuador, que ya

al comienzo del período mostraban una mayor esperanza de vida, han continuado con esta tendencia favorable y en la actualidad cuentan con los mayores niveles con 73.8 y 74,9 años, respectivamente.

Gráfico 2
Países de la CAN: Evolución de la Esperanza de Vida al Nacer, quinquenal 1980-2010



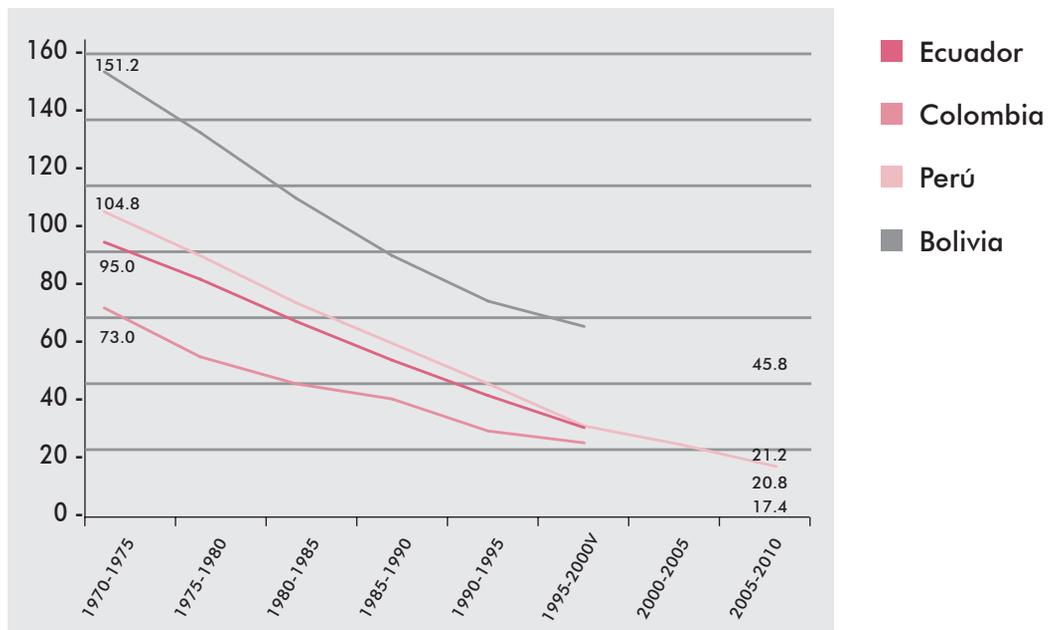
Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).



Otro indicador muy importante de esta variable es la mortalidad infantil. Tal como se observó al examinar la esperanza de vida al nacer, las tendencias en la tasa de mortalidad infantil en los países de la Comunidad Andina muestran también la existencia de dos grupos de países. Por un lado Ecuador, Co-

lombia y Perú, con tasas de mortalidad infantil alrededor de 20 defunciones en el primer año de vida y con tendencia a continuar disminuyendo, mientras que por otro lado está Bolivia, con una tasa de mortalidad infantil que es algo más del doble de la registrada en los otros tres países.

Gráfico 3
Países de la CAN: Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil, quinquenal 1970-2010



Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN)

Agrupando a los departamentos de cada país en rangos establecidos según niveles registrados en las tasas de mortalidad infantil, se observa que todos los departamentos de Bolivia se ubican en el rango de mayor mortalidad infantil (25 por mil y más), lo mismo que 10 de los 24 departamentos del Perú y 6 de los 33 departamentos de

Colombia. Este grupo de departamentos podría ser objeto también de una misma estrategia de intervención en materia de políticas sociales en el ámbito de la Comunidad Andina, a la que podrían integrarse también los 3 departamentos de Colombia y 10 del Perú que pertenecen al rango inmediato inferior (TMI entre 20 y 24 por mil).



Cuadro 3

Países de la Comunidad Andina. Distribución de los departamentos de cada país por rangos en el nivel de Tasa de Mortalidad Infantil (TMI)

RANGO TMI	BOLIVIA 2003	COLOMBIA 2010	ECUADOR (ND)	PERÚ 2010
Menos de 15	Ninguno	Arauca (5), Casanare (10), Caldas (11), Cundinamarca (13), Antioquia (14), Guaviare (14), Valle (14)		Lima (11), Ica (13)
15 a 19	Ninguno	Boyacá (15), San Andrés y Providencia (15), Santander (15), Magdalena (16), Risaralda (16), Guainía (17), Norte de Santander (17), Quindío (17), Sucre (17), Vaupés (17), Meta (18), Amazonas (19), Atlántico (19), Bogotá (19), Caquetá (19), Cauca (19), Nariño (19)		Lambayeque (17), Áncash (19)
20 a 24	Ninguno	Córdoba (22), Vichada (22), Putumayo (23)		Tacna (21), Tumbes (21), Arequipa (22), Ayacucho (22), Madre de Dios (22), Huánuco (23), Piura (23), Amazonas (24), Cajamarca (24), Moquegua (24)
25 y más	Tarija (29), Beni/Pando (33), Santa Cruz (39), La Paz (52), Cochabamba (61), Chuquisaca (67), Potosí (72), Oruro (88)	Bolívar (25), Tolima (25), Cesar (26), Huila (26), La Guajira (32), Chocó (34)		Apurímac (25), Pasco (25), Junín (26), Cusco (28), La Libertad (28), San Martín (28), Huancavelica (29), Ucayali (30), Puno (40), Loreto (43)

Elaboración propia.

En términos porcentuales, en Bolivia el 100 por ciento de sus departamentos se reúne en el rango de mayor mortalidad infantil, mientras que en el Perú, el 83 por ciento de sus departamentos se concentra en los dos rangos

de mayor mortalidad infantil. En Colombia, por el contrario, la concentración se observa en los dos rangos de menor mortalidad infantil, en donde se registra el 73 por ciento de sus departamentos.



Cuadro 4

Países de la Comunidad Andina. Número y distribución porcentual de los departamentos de cada país por rangos en el nivel de Tasa de Mortalidad Infantil (TMI)

RANGO TMI	BOLIVIA 2003		COLOMBIA 2010		ECUADOR ----		PERÚ 2010	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Menos de 15	0	0.0	7	21.2	ND	ND	2	8.3
15 a 19	0	0.0	17	51.5	ND	ND	2	8.3
20 a 24	0	0.0	3	9.1	ND	ND	10	41.7
25 y más	8	100.0	6	18.2	ND	ND	10	41.7

Elaboración propia.

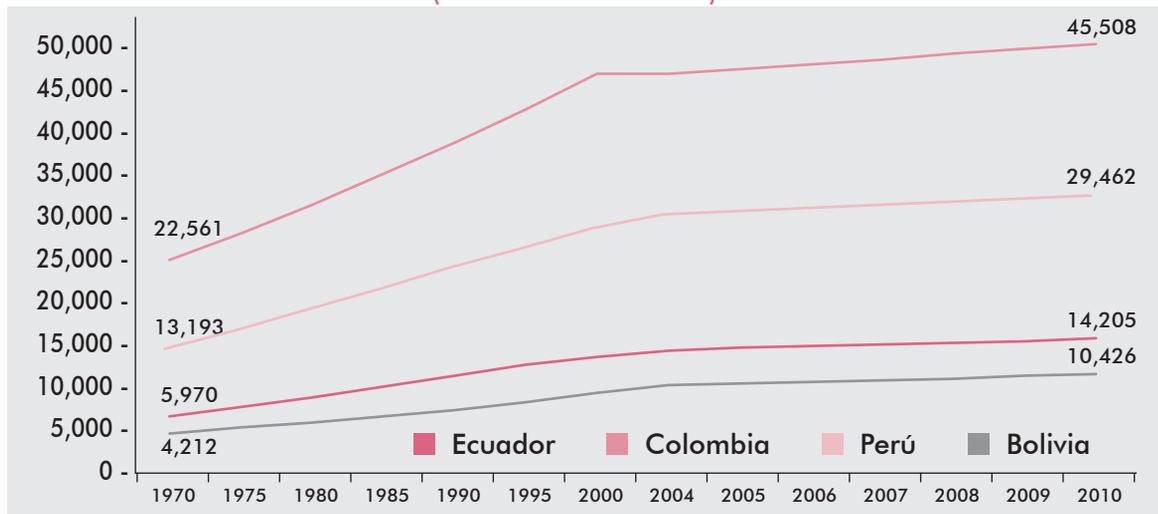
En el año 1970, la población total de los cuatro países que actualmente conforman la Comunidad Andina ascendía aproximadamente a 45'936 mil habitantes. Al año 2010, esta cantidad de habitantes es similar a la población actual de Colombia. La población total de estos cuatro países es ahora de aproximadamente 99'601 mil habitantes.

Esta dinámica demográfica se aprecia mejor en el siguiente gráfico. Desde los años setenta y hasta aproximadamente el período 2000-2005, se

presenta el mayor crecimiento de la población en cifras absolutas de los cuatro países y, a partir de ese momento y hasta el año 2010, este incremento se atenúa hasta llegar a un crecimiento casi constante del número de habitantes.

Se observa también las magnitudes claramente diferenciadas de los cuatro países, tendencias que probablemente se mantendrán en las próximas décadas. Colombia y Perú cuentan con un tamaño demográfico significativamente mayor que Ecuador y Bolivia.

Gráfico 4
Países de la CAN: Población Total, 1970-2010
(Miles de Habitantes)



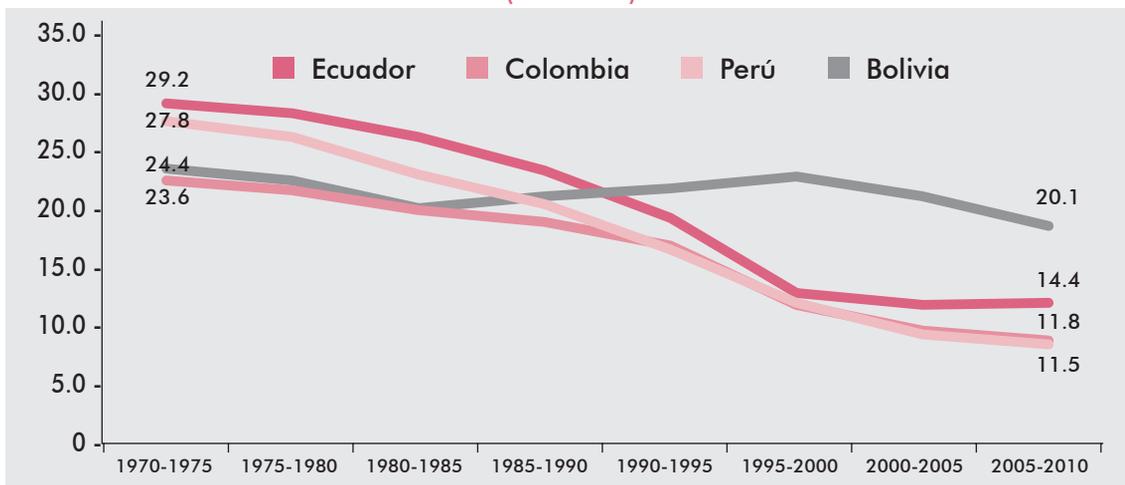
Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).



En términos de intensidad de crecimiento, esta tendencia se aprecia mejor en el siguiente gráfico. Ecuador comienza con la mayor tasa de crecimiento poblacional (2.91 por cien) y disminuye significativamente hasta mediados de la década de los noventa (1.52 por cien), en donde se estabiliza hasta alcanzar actualmente la tasa de 1.44 por cien. El caso de Bolivia es menos uniforme pues disminuye el ritmo de crecimiento demográfico desde los años setenta (2.44

por cien) hasta mediados de los años ochenta (2.23 por cien), en donde comienza una tendencia creciente hasta mediados de la década de los noventa (2.38 por cien), volviendo nuevamente a disminuir hasta la actualidad (2.01 por cien). En Colombia y Perú la tendencia decreciente del crecimiento poblacional es mucho más clara, sobre todo a partir de la década de los noventa en donde las curvas prácticamente se superponen hasta la actualidad.

Gráfico 5
Países de la CAN: Tasa de Crecimiento promedio anual de la población
(Por Cien)



Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).

Respecto a la estructura de edades, en los cuatro países de la Comunidad Andina las tendencias en la evolución de la fecundidad y mortalidad han ido cambiando la estructura de edades de su población. En las últimas décadas, esta evolución se refleja en la forma que adopta cada pirámide poblacional, en donde se observa que de presentar una base bastante ancha y vértice angosto, han evolucionado hasta una pirámide con base más reducida y un ensanchamiento progresivo en la parte central, lo cual refleja la disminución del número de nacimientos y la

mayor población en las edades activas. Se observa también una mayor proporción de población adulta mayor, indicando la evolución del proceso de envejecimiento de la población.

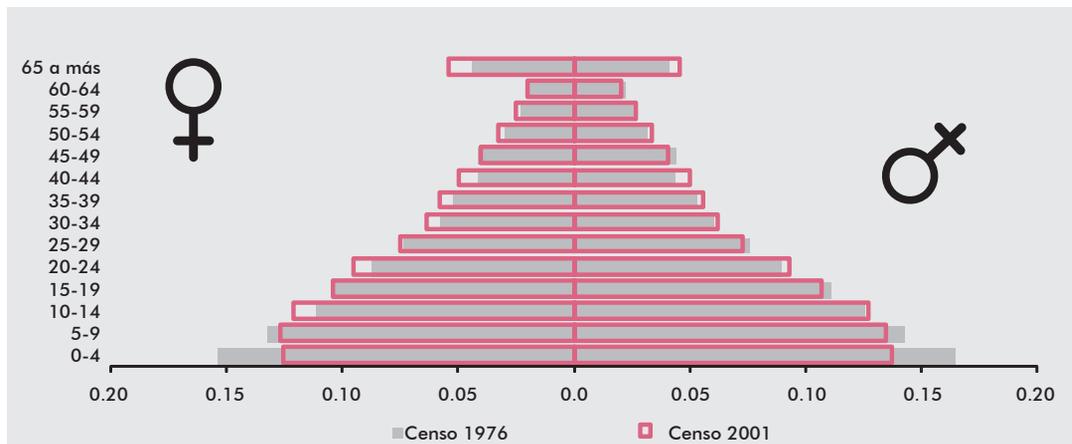
En el caso de Bolivia, en el período 1976-2001, la forma de la pirámide no cambió significativamente. Su base se redujo suavemente y el ensanchamiento de su parte central también fue bastante leve, debido a que la reducción en la fecundidad y mortalidad fue gradual. Estas tendencias en el período no fueron suficientes para



aumentar la proporción de las personas adultas aunque en las edades adultas mayores, de 65 y más años, pues sólo se observa un ligero in-

cremento. La forma del vértice de la pirámide es así porque las edades de 65 y más años no están desagregadas en grupos quinquenales.

Gráfico 6
Bolivia. Pirámide poblacional

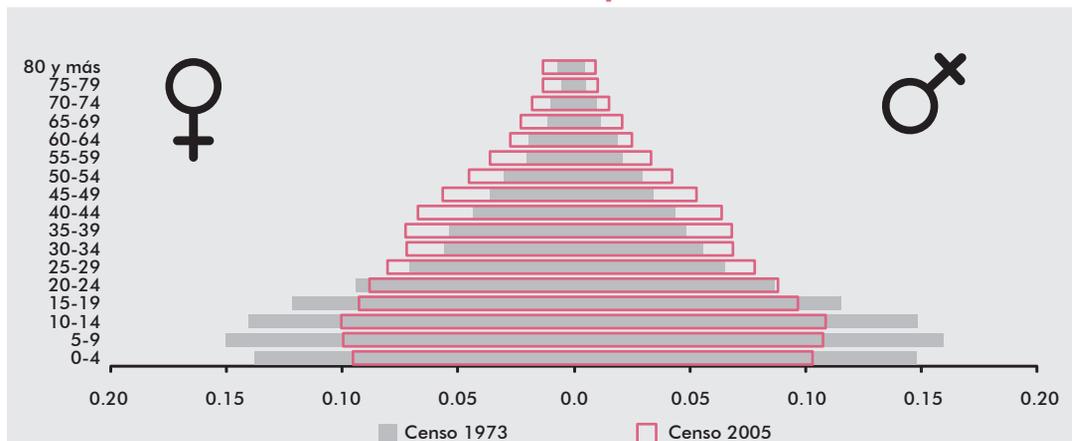


Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).

Colombia muestra una pirámide propia de una población en proceso de envejecimiento. En el período 1973-2005 se ha presentado un significativo cambio en la estructura de edades de la población, observándose la reducción

del peso relativo de las edades menores de 25 años, por la disminución de la fecundidad, y el incremento en los grupos de edades adultas y adultas mayores, por el aumento en la esperanza de vida.

Gráfico 7
Colombia. Pirámide poblacional



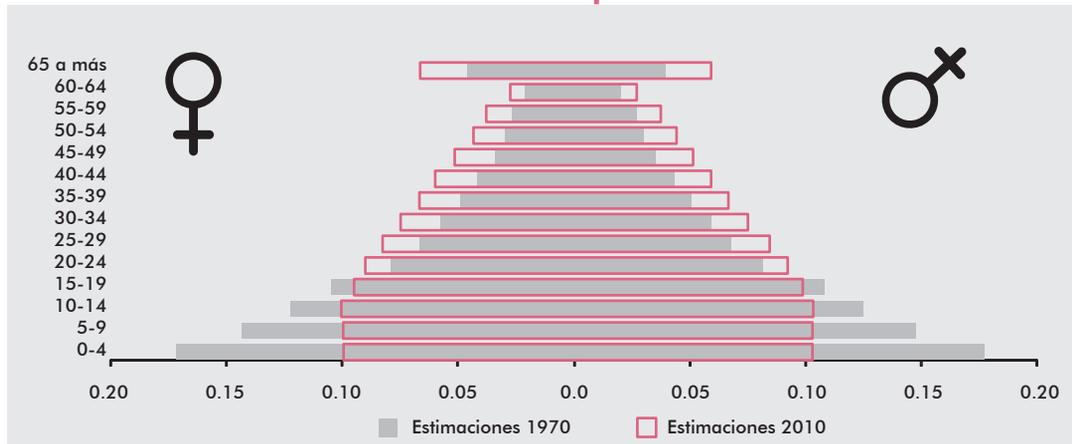
Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).



Ecuador también muestra una evolución en la estructura de edades de su población con tendencias similares a las de Colombia. En las últimas cuatro décadas se ha presentado una notable transformación en la pirámide poblacional

del Ecuador, consecuencia de la intensificación en sus tendencias en materia de su fecundidad y mortalidad. La base de la pirámide ha disminuido de manera considerable y se manifiesta un ensanchamiento importante en las edades jóvenes, adultas y adultas mayores.

Gráfico 8
Ecuador. Pirámide poblacional

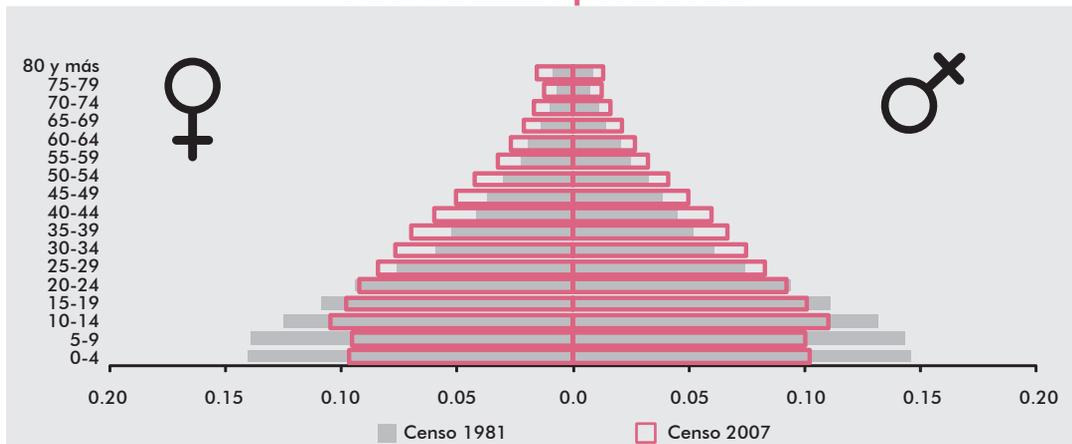


Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).

En el Perú, el gráfico refleja la evolución de la estructura de edades de la población en un período de 26 años, entre 1981 y 2007, notándose claramente cómo la reducción de la natalidad ha ido disminuyendo de manera relativa en los grupos de edades menores de 10 años. Al igual que

Colombia y Ecuador, se nota también un aumento relativo de los grupos de edad a partir de los 20 años, sobre todo entre los 30 y 60 años de edad. La mayor esperanza de vida ha favorecido también el incremento del peso relativo de la población adulta mayor.

Gráfico 9
Perú. Pirámide poblacional



Fuente: Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).



1.2 Desigualdades demográficas y pobreza

En términos de comportamiento reproductivo y salud reproductiva, las mujeres en edad fértil (MEF), y dentro de ellas las casadas o unidas, son las que presionan más directamente a la demanda de servicios sociales, sobre todo los vinculados a la salud reproductiva, esto es, sobre los servicios de Planificación Familiar, Atención del Embarazo, Parto y Puerperio, constituyendo también el grupo de mujeres en mayor riesgo de embarazo, con sus colaterales relativos al aborto y la mortalidad materna.

En Bolivia, entre los años 2003 y 2008, la necesidad insatisfecha en servicios de planificación familiar para espaciar los nacimientos, es decir, de las mujeres en unión que desean tener más hijos o hijas, creció ligeramente, de 6.1 a 6.4 por ciento. En cambio, la necesidad insatisfecha de estos servicios para limitar los nacimientos, porque no desean tener más hijos o hijas, disminuyó significativamente en el período, de 16.6 a 13.8 por ciento de las mujeres en unión.

Asimismo, para el conjunto de mujeres en edad fértil de Bolivia, en el período de la referencia, se incrementó la proporción de mujeres que usa un método de planificación familiar, particularmente en lo que concierne al grupo de mujeres no unidas sexualmente activas, que de un 65.3 por ciento en 2003 pasaron a un 77.7 por ciento en el año 2008. Este grupo incrementó sustantivamente el uso de métodos modernos de planificación familiar, mientras que las mujeres actualmente unidas aumentaron ligeramente el uso de los denominados métodos tradicionales.

En el caso de Colombia, en el período 2005-2010, la proporción de mujeres en unión que tienen necesidades insatisfechas en materia de servicios de planificación familiar, es bastante reducida, alcanzando el 5.8 por ciento en el año 2005 y el 7 por ciento en el año 2010. Sin embargo, al final del período se ha incrementado muy ligeramente el grado de insatisfacción en estas necesidades, tanto para limitar como para espaciar los nacimientos.

En lo que respecta al tipo de métodos anticonceptivos utilizados por las mujeres en Colombia, en el período 2005-2010 se incrementó el porcentaje de uso de métodos modernos, de 49.4 a 56.9 por ciento de todas las mujeres, tanto en las que están en unión como en las no unidas sexualmente activas. En ambos grupos de mujeres se presentó un descenso en el uso de métodos anticonceptivos tradicionales.

Examinando un período más largo, entre 1990 y 2010, en Colombia el uso de métodos anticonceptivos de las mujeres en unión guarda una tendencia ascendente. Así, el porcentaje de mujeres que utilizaron cualquier método subió de un 66.1 por ciento en el año 1990, a un 79.1 por ciento en el año 2010. Este incremento se debió fundamentalmente al aumento sostenido en el uso de métodos modernos, sobre todo la esterilización femenina, y al consiguiente descenso en el uso de métodos tradicionales. Por zona de residencia, en la actualidad el nivel de uso de anticonceptivos es prácticamente el mismo en las mujeres colombianas urbanas y rurales, alrededor de 79 por ciento, aunque el incremento más importante se presentó en estas últimas pues al comienzo del período sólo el 59.1 por ciento de ellas usaban algún método, nivel inferior al 69.1 por ciento correspondiente al área urbana.

Teniendo en cuenta el nivel educativo alcanzado por las mujeres en Colombia, mientras las mujeres sin educación, con educación primaria y educación secundaria, incrementaron significativamente en este período el nivel de uso de anticonceptivos, las mujeres con educación superior presentaron un nivel de uso prácticamente constante. El resultado de estas tendencias es que, en la actualidad, el diferencial por nivel educativo se ha reducido considerablemente, aunque las mujeres sin educación continúan manteniendo un nivel de uso menor.

En Ecuador, la información disponible señala que, al año 2005, las mujeres en edad fértil que tienen conocimiento de métodos anticonceptivos, prácticamente están divididas entre una mitad que usa estos métodos y la otra que no



los usa. Los métodos anticonceptivos de mayor preferencia son los modernos, como el de la esterilización femenina (35.7 por ciento), la píldora (18.5 por ciento) y el DIU (13.9 por ciento). El método tradicional del ritmo es usado por el 15.6 por ciento de las mujeres.

En el Perú, la satisfacción en las necesidades de planificación familiar mejoró entre el 2000 y 2010. Al comienzo del período, las mujeres en unión con necesidades insatisfechas en materia de servicios de planificación familiar alcanzaban al 10.2 por ciento, nivel que descendió al 6.9 por ciento en el año 2010. Con el propósito de espaciar los nacimientos ha disminuido el grado de insatisfacción, de 3.6 por ciento de las mujeres en unión en el año 2000 al 2.6 por ciento en el año 2010. La reducción en la insatisfacción fue mayor en términos relativos al tratarse de limitar los nacimientos, habiéndose reducido de un 6.7 a un 4.3 por ciento de las mujeres al final del período.

76

Por el lado de la demanda total de servicios de planificación familiar, se ha observado que en el período ha subido ligeramente, sobre todo la demanda para espaciar, ya que la demanda por limitar permaneció constante. Como un valor de resumen, entre los años 2000 y 2010 el porcentaje de demanda satisfecha en materia de servicios de planificación familiar subió del 87.6 al 91.8 por ciento de las mujeres en unión del Perú.

Examinando el uso actual de métodos anticonceptivos por ámbito geográfico en el Perú, el porcentaje de mujeres que usan cualquier método es ligeramente mayor en el área urbana con relación al área rural (75.2 y 72.4 por ciento, respectivamente). Los métodos modernos tienen una mayor preferencia por parte de las mujeres urbanas en comparación con las mujeres rurales (53.6 y 43.4 por ciento, respectivamente). Por el contrario, los métodos tradicionales de planificación familiar son utilizados en

una mayor proporción por las mujeres residentes en el área rural, 29 por ciento, mientras que las urbanas son solamente el 21.6 por ciento.

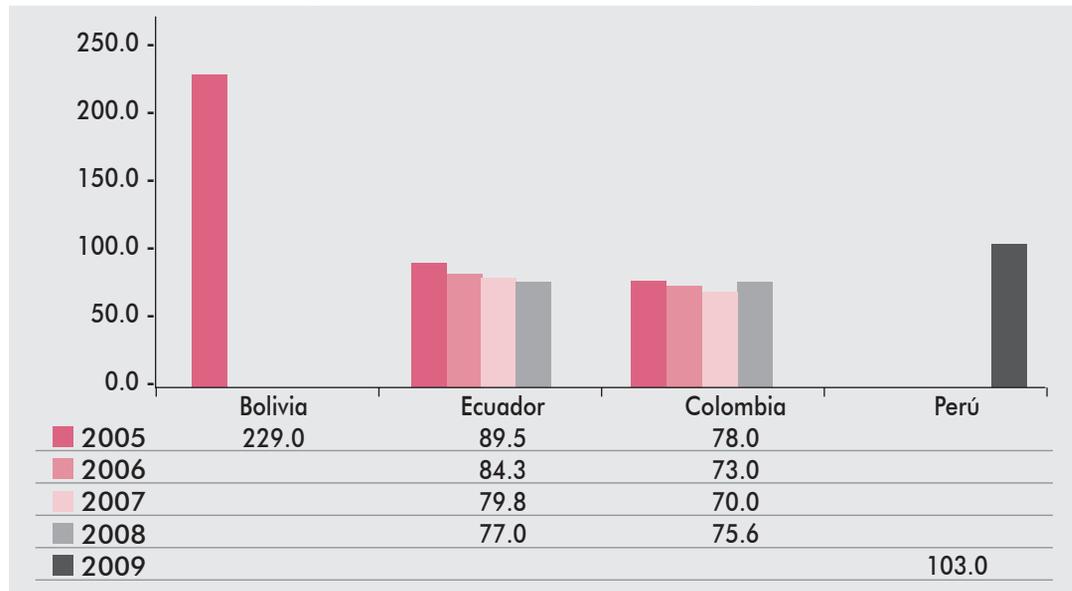
Todas las grandes regiones del país tienen un nivel similar en cuanto al uso total de métodos de planificación familiar, pero se distingue que en todas ellas es superior la proporción de mujeres que usan métodos modernos. Esta preferencia es mayor en las regiones de Lima Metropolitana y Resto de Costa, que cuentan con mayores niveles de urbanización y desarrollo. En la región de la Sierra, predominantemente rural y con los mayores niveles de pobreza del país, es donde el uso de métodos naturales de planificación familiar es comparativamente más alto.

Respecto a la mortalidad materna, entre los años 2005-2008 la tasa de mortalidad materna mejoró en los cuatro países de la Comunidad Andina (CAN-SG, 2011). Entre los factores que más se asocian con la mortalidad materna están el lugar de atención del parto, la atención pre-natal, la oportunidad de la atención y el personal que atiende las complicaciones y el control post-parto.

En Ecuador, en este período se redujo progresivamente de 89.5 a 77 muertes maternas por 100 mil nacidos vivos. En cambio, en Colombia, la tasa de mortalidad materna ha mostrado altibajos durante el período, ya que de 78 muertes por 100 mil nacidos vivos registradas en 2005, bajó a 73 en 2006 y 70 en 2007, volviendo a subir a 75.6 muertes por 100 mil nacidos vivos en el año 2008. En el Perú se ha registrado un descenso sostenido en este indicador, pasando de 185 muertes maternas por 100,000 nacidos vivos en el 2000 a 103 en el 2009 y a 93 en el 2010, mientras que en Bolivia se observa que la tasa es de 229 por 100,000 nacidos vivos en el año 2003, no habiéndose producido datos relativos a este indicador en los años siguientes (CAN-SG, 2011).



Gráfico 10
Tasa de Mortalidad Materna
 (Por cada 100.000 nacidos vivos)

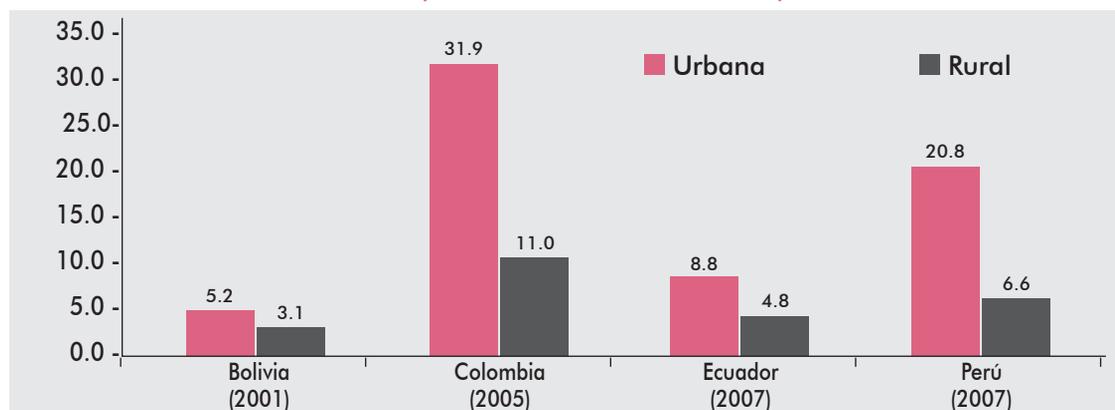


Fuente: Ecuador y Colombia. Observatorio Regional de Salud – OPS; Bolivia UDAPE. Información corresponde al año 2003; Perú: INEI. ENDES.

En el campo de la urbanización y distribución de la población en el territorio, el escenario demográfico actual de los países de la Comunidad Andina refleja las particularidades del proceso de urbanización en cada uno de ellos. En Colombia y Perú, los últimos datos censales muestran la pre-

ponderancia del volumen de la población urbana respecto a la rural, en la que esta última es casi la tercera parte de la población urbana en estos países. En cambio, en Bolivia y Ecuador el tamaño de la población rural es relativamente mayor pues es algo más de la mitad de su población urbana.

Gráfico 11
Países de la CAN: Población total censal, por ámbitos
 (En millones de habitantes)



Fuente: Bolivia: Instituto Nacional del Estadística; Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística; Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática.



En las últimas décadas, la pérdida de población rural y el crecimiento de la población urbana es el resultado de un progresivo proceso de urbanización. Entre 1992 y 2001, la población urbana en Bolivia pasó de ser el 57.5 por ciento de la población total al 62.4 por ciento.

En Colombia, que en el año 1973 más de la mitad de su población residía en áreas urbanas (59.9 por ciento), se incrementó paulatinamente esta proporción alcanzando, en el último año censal de 2005, al 74.4 por ciento de su población total, cerca de tres cuartas partes de la población total del país.

En Ecuador, en los años sesenta, la población urbana era la tercera parte del total, casi la mitad de la población rural. Casi cincuenta años después esta relación se ha invertido y en la actualidad la población urbana es aproximadamente el 65 por ciento del total, mientras que el 35 por ciento restante pertenece al ámbito rural.

Un proceso similar al de Colombia se ha presentado en el Perú, donde la población urbana, que en el año 1972 no alcanzaba a ser la mitad de la población total (40.5 por ciento), ascendió a 75.9 por ciento en el año censal de 2007, algo más de las tres cuartas partes del total nacional.

Cuadro 5
Países de la CAN: Población total censal por ámbitos
(en porcentajes)

Año Censal	Total	Urbana	Rural
Bolivia			
1992	100	57.5	42.5
2001	100	62.4	37.6
Colombia			
1973	100	59.9	40.1
1985	100	65.3	34.7
1993	100	68.6	31.4
2005	100	74.4	25.6
Ecuador ^{1/}			
1960	100	34	66
1985	100	51	49
1993	100	57	43
2007	100	65	35
Perú			
1972	100	40.5	59.5
1981	100	34.8	65.2
1993	100	29.9	70.1
2007	100	24.1	75.9

^{1/} Estimaciones. - Elaboración propia.

Fuente: Bolivia: Instituto Nacional de Estadística; Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística; Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática.



Otra forma de apreciar el grado de concentración demográfica en el conjunto de los países andinos, es agrupando a los departamentos de cada uno de ellos en rangos según el nivel de urbanización alcanzado. Se observa que son pocos los departamentos que se registran en el rango de mayor grado de urbanización (80 por ciento y más de población urbana), 6 del Perú, 4 de Colombia y

ninguno de Bolivia. La mayor agrupación se presenta en los rangos intermedios de urbanización (entre 40 y 79 por ciento de población urbana), donde se ubican 24 departamentos de Colombia, 16 del Perú y 7 de Bolivia. Asimismo, en el rango de mayor ruralidad (menos de 40 por ciento de población urbana), se ubican 2 departamentos de Bolivia, 2 del Perú y 5 de Colombia.

Cuadro 6
Países de la Comunidad Andina. Distribución de los departamentos de cada país por rangos en el nivel de urbanización (en porcentajes)

RANGO	BOLIVIA 2001	COLOMBIA 2005	ECUADOR (ND)	PERÚ 2007
Menos de 40	Potosí (33.7), Pando (39.6)	Guainía (30.6), Vaupés (35.3), Vichada (37.6), Amazonas (37.9), Cauca (38.0)		Huancavelica (31.7), Cajamarca (32.7)
40 a 59	Chuquisaca (41.0), Cochabamba (58.8)	Putumayo (43.7), Nariño (46.1), Choco (47.9), Córdoba (50.3), Boyacá (51.5), Guaviare (52.1), Guajira (53.9), Caquetá (55.0), Huila (59.4)		Huánuco (42.5), Amazonas (44.2), Apurímac (45.9), Puno (49.7), Cusco (55.0), Ayacucho (58.0)
60 a 79	Oruro (60.3), Tarija (63.3), La Paz (66.0), Beni (68.7), Santa Cruz (76.2)	Arauca (60.5), Sucre (64.0), Cundinamarca (64.0), Tolima (65.6), Casanare (68.0), Magdalena (68.7), Caldas (69.3) Cesar (70.6), San Andrés y Prov. (71.5), Santander (72.8), Meta (72.9), Bolívar (74.5), Antioquia (76.1), Norte de Santander (76.2), Risaralda (76.9)		Pasco (61.9), Áncash (64.2), San Martín (64.9), Loreto (65.4), Junín (67.3), Madre de Dios (73.3), Piura (74.2), Ucayali (75.3), La Libertad (75.4), Lambayeque (79.5)
80 y más		Valle (86.3), Quindío (86.5), Atlántico (95.0), Bogotá (99.8)		Moquegua (84.6), Ica (89.3), Arequipa (90.6), Tumbes (90.7) Tacna (91.3), Lima (98.0), Prov. Const. del Callao (100.0)

Elaboración propia.



En términos relativos, las cifras muestran que en los países andinos la urbanización es un proceso que aún no se ha consolidado en buena parte de sus territorios. En Bolivia, el 44.5 por ciento de sus departamentos tiene una población urbana

por debajo del 60 por ciento, mientras que en Colombia y el Perú este porcentaje de población urbana corresponde al 42.5 y al 33.3 por ciento de sus departamentos, respectivamente.

Cuadro 7
Países de la Comunidad Andina. Número y distribución porcentual de los departamentos de cada país por rangos en el nivel de urbanización

RANGO (en porcentaje)	BOLIVIA 2001		COLOMBIA 2005		ECUADOR ----		PERÚ 2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Menos de 40	2	22.2	5	15.2	ND	ND	2	8.3
40 a 59	2	22.2	9	27.3	ND	ND	6	25.0
60 a 79	5	55.5	15	45.5	ND	ND	10	41.6
80 y más	0	0	4	12.1	ND	ND	6	25.0

Elaboración propia.

1.3 El bono demográfico: reto y oportunidad para el desarrollo de los países andinos

Los cambios ya expuestos en la estructura de edades de la población de los países de la Comunidad Andina, representan algunos de los desafíos más importantes desde la perspectiva del desarrollo económico y social de cada uno de ellos.

La progresiva disminución de la razón de dependencia demográfica, es decir, la relación de la población menor de 14 años más la población mayor de 65 años, entre la población de 15-64 años, ha dado lugar a la idea del bono demográfico, entendida como una situación o período eventualmente favorable al desarrollo, en donde la carga potencial de las personas en edad activa es baja, es decir, cuando la relación entre la población en edad de trabajar y la población dependiente comienza a ser creciente, aumentándose la distancia en el tamaño de ambas poblaciones.

En los inicios de la transición demográfica, la razón de dependencia es elevada debido al alto

porcentaje de niños, lo que plantea grandes exigencias en materia de salud y educación. En una siguiente etapa, por los descensos en la fecundidad, se produce una disminución en la relación de dependencia, situación que plantea diferentes demandas por parte de las poblaciones jóvenes y adultas, así como nuevos y crecientes requerimientos por parte de la población adulta mayor.

La consiguiente menor presión de las demandas de la población infantil, que al principio se produce sin que aumente de manera significativa el grupo de personas mayores, sustenta hasta la actualidad el bono demográfico, escenario que favorecería la generación de inversiones productivas o el incremento en la inversión social destinada a la lucha contra la pobreza y al mejoramiento en la calidad de los servicios de salud y educación, y también a prever inversiones frente a las futuras y costosas demandas de la población adulta mayor (CEPAL-CELADE, 2005).

Sin embargo, este bono demográfico no es ilimitado y sus posibles dividendos no son fijos ni garantizados, sino que dependerán de la capacidad



económica de cada país para generar empleo en las próximas décadas, es decir, que para aprovechar el escenario del bono demográfico se requiere fundamentalmente generar empleos para una población activa creciente, además de disminuir las condiciones de inseguridad, precariedad e informalidad muy frecuentes en nuestros mercados laborales (CEPAL-CELADE, 2005).

Se trata, entonces, de una experiencia temporal que abriría una ventana de oportunidades para el crecimiento económico de cada país, y que consiste en la expansión de su capacidad productiva en base al mayor crecimiento de la población en edad de producir (15-64 años), respecto a la población en edad de consumir (menores de 15 y mayores de 65 años).

Según las tendencias y proyecciones de la distribución de la población por edades, los países de la Comunidad Andina tendrían diferentes momentos de vigencia del bono demográfico.

En Bolivia, según los datos disponibles, la población dependiente, que en 1976 era el 45.7 por ciento del total, comienza a disminuir progresivamente hasta llegar al 33.7 por ciento del total en el año 2030. Por el contrario, en ese mismo período la población en edad de trabajar aumenta gradualmente, observándose que el grupo de 15-24 años lo hace hasta el año 2020, a partir del cual este grupo joven comienza una tendencia decreciente. En cambio, la población en edad de trabajar de adultos jóvenes (25-49) y adultos (50-64), desde los años setenta mantienen una tendencia creciente hasta el final del período.

En Colombia, desde 1951 la población dependiente adopta una tendencia creciente hasta el año 1973, en que comienza a disminuir relativamente hasta el año 2020, sobre todo por la significativa disminución de la proporción de menores de 15 años y no obstante el constante crecimiento de la población adulta mayor. Por su parte, en el período considerado, los grupos etáreos que componen la población en edad de trabajar tienen un comportamiento diferenciado. El grupo de 15-24 años crece desde la década del cincuenta y hasta los años noventa, a partir

de los cuales comienza una tendencia decreciente por efecto del mayor envejecimiento relativo de la población. Por esta razón, los grupos laboralmente activos de 25 y hasta 65 años de edad, que desde la década de los cincuenta y hasta 1985 tienen una tendencia decreciente, a partir de este año comienzan a crecer paulatinamente hasta el 2030 en que se dispone información.

En el Perú, las proyecciones de la distribución de la población por edades muestran que, hasta el año 1970, estuvo aumentando en términos relativos el grupo de población dependiente, hasta llegar a constituir ese año cerca del 47% de la población total. Desde 1970 este grupo de población comienza a disminuir hasta llegar al 33% del total en el año 2030, en que se inicia la reversión del proceso por efecto del mayor envejecimiento relativo de la población (MIMDES, 2010). Asimismo, entre 1970 y 2030, la población en edad de trabajar aumenta aproximadamente de 53% a 67%, donde el grupo de mayor tamaño relativo es el de 15-24 años, el cual alcanza su período de mayor representación entre los años 1980 y 2000, mientras que el grupo de 25-49 años comienza a aumentar en términos relativos desde 1980 y sigue así hasta el año 2030. Así, en el Perú, el bono demográfico terminaría en el año 2030 (MIMDES, 2010).

II. LOS PRINCIPALES RETOS SOCIODEMOGRÁFICOS

2.1 Salud reproductiva, género y pobreza

Como se ha visto en el capítulo anterior, los países de la Comunidad Andina han registrado un descenso general de la fecundidad, mostrando así una creciente preferencia por familias más pequeñas. Los procesos de urbanización y la progresiva modernización económica y social de los países andinos, sobre todo el incremento en la cobertura de los servicios educativos y de planificación familiar, han evidenciado las desventajas de tener una prole numerosa, favoreciendo una tendencia hacia ideales reproductivos propios de sociedades ya modernizadas.



Visto así, el descenso general en los niveles de fecundidad observados en los países andinos, es resultado principalmente de cambios en las conductas de las personas y de una creciente capacidad para el ejercicio de sus derechos reproductivos de tener los hijos que se desea, aunque estas capacidades aún están lejos de ser ejercidas plenamente por la mayor parte de su población, sobre todo las mujeres en situación de pobreza y residentes en los ámbitos rurales de estos países.

Una expresión de estas inequidades en materia de salud reproductiva se puede apreciar en Bolivia, donde las necesidades insatisfechas de planificación familiar no solamente se presentan con mayor intensidad en las mujeres más jóvenes (en los grupos de 15-19 y 20-24 años), sino también en las de menor educación (en los grupos sin educación y con educación primaria) y en las de mayor grado de pobreza, tanto en lo personal (mujeres en los dos quintiles inferiores de riqueza), como del municipio al que pertenecen (municipios de pobreza alta y pobreza media).

Por el lado de la demanda de los servicios de planificación familiar, se observa en Bolivia un patrón similar al observado en el grado de satisfacción de las necesidades de estos servicios. El porcentaje de demanda satisfecha es menor en los mismos grupos de mujeres jóvenes, en las que sólo tienen educación primaria o menos que eso, en las de mayor nivel de pobreza y residen en municipios igualmente pobres.

En el Perú se presenta un escenario demográfico similar, en donde las necesidades insatisfechas en servicios de planificación familiar se presentan mayoritariamente en el quintil de mayor pobreza (10.5 por ciento), sobre todo para las mujeres pobres que quieren limitar los nacimientos. Igualmente, por el lado de satisfacción de la demanda de estos servicios, son las mujeres del quintil de mayor pobreza las que en proporción tienen el menor nivel de satisfacción (87.6 por ciento). Las mujeres de los otros cuatro quintiles tienen una demanda satisfecha en grado similar.

2.2 Embarazo adolescente y reproducción de la pobreza

Para la mayor parte de los países de América Latina, desde varias décadas atrás, el embarazo adolescente se constituye en un tema de especial preocupación, tanto por los riesgos que supone una fecundidad temprana para la salud de la madre adolescente y la de sus hijos, como por los efectos que en el plano familiar y social tiene la procreación en la adolescencia y la juventud temprana, sobre todo por las probables limitaciones en las oportunidades de desarrollo personal en hombres y mujeres adolescentes y las, muchas veces inevitables, consecuencias sociales y económicas en sus trayectorias de vida, particularmente si se encuentran en situación de pobreza.

Diversos estudios han señalado que los probables beneficios que los padres en condición de pobreza pueden obtener de una prole temprana y numerosa, son significativamente menores que los costos que implica la crianza de sus hijos, por lo que la mayor fecundidad de los pobres representa un deterioro de su reducido presupuesto familiar, un virtual encadenamiento doméstico de las mujeres y un contexto bastante precario para una crianza de los hijos de acuerdo a las exigencias de la sociedad actual (CEPAL-CELADE, 2005). Todo esto permite afirmar que los altos niveles de fecundidad, especialmente los que aún se registran en las mujeres adolescentes y jóvenes de los países andinos, es uno de los mecanismos que contribuyen a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Esta situación exige una atención preferente por parte de la política y planes de población, tanto a nivel nacional como regional.

Como se ha visto anteriormente, el descenso en la fecundidad viene ocurriendo en todos los países de la Comunidad Andina, en sus áreas urbanas y rurales y en sus ámbitos territoriales de nivel subnacional. Sin embargo, los niveles de fecundidad en las adolescentes, entre 15 y 19 años de edad, presentan en varios casos una preocupante tendencia creciente que con frecuencia está asociada con diferencias en materia de desarrollo económico y social, y también a una iniciación sexual más temprana y un embarazo igualmente precoz.



Información estadística disponible muestra cómo en los países andinos el porcentaje de adolescentes que ya son madres o que están embarazadas por primera vez no guarda una tendencia decreciente en décadas recientes, como la fecundidad global de cada país, sino que presenta un comportamiento con altibajos ascendente.

En Bolivia, entre los años 1994 y 1998, el embarazo adolescente disminuyó de 17.5 a 13.7 por ciento en las adolescentes entre 15-19 años, pero un quinquenio después se registra un incremento que abarca al 15.7 por ciento de este grupo, generando una nueva tendencia ascendente. Teniendo en cuenta el período 1994-2003 en su conjunto, se observa un repunte en el embarazo de las adolescentes de 15 años, aunque una disminución relativa en el comportamiento de la fecundidad en el resto de edades de la adolescencia. Por ámbito geográfico, el embarazo adolescente disminuyó en el período sobre todo en las zonas urbanas de Bolivia y muy levemente en las áreas rurales de este país.

En el caso de Colombia, el porcentaje de adolescentes embarazadas aumentó progresivamente entre los años 1995 y 2005 (de 17.4 a 20.5 por ciento del total de adolescentes), revirtiendo esta tendencia hacia el año 2010 aunque en una magnitud (19.5 por ciento) todavía por encima del momento inicial. Examinando las edades específicas del grupo de mujeres adolescentes, entre 1995-2010 aumentó el embarazo en aquellas con edades de 15 a 18 años, sobre todo en las de 17 años de edad, y disminuyendo muy levemente en las de 19 años. En este mismo período, resulta sorprendente que el incremento del embarazo adolescente sea mayor en las áreas urbanas de Colombia, con respecto a lo registrado en el ámbito rural respectivo, aunque la proporción guarde un mayor nivel en este último.

Por su parte, en el Perú, entre los años 2004 y 2010, el embarazo adolescente creció en los primeros cuatro años del período, estabilizándose al final en un nivel aproximado al 13.5 por ciento del total de mujeres de este grupo de edades.

Analizando el embarazo adolescente por edades simples, se observa que en el período de referencia el mayor incremento se presenta al final de la adolescencia, a los 19 años de edad, llamando la atención también el aumento registrado en las adolescentes de 15 años de edad. Teniendo en cuenta el ámbito geográfico de residencia, aunque la proporción de embarazadas adolescentes es mucho mayor en las zonas rurales, entre los años 2004 y 2010 el aumento se presentó en el ámbito urbano (de 8.4 a 11.3 por ciento del total de adolescentes), mientras que en las zonas rurales se registró un leve descenso que puede implicar una tendencia a futuro.

2.3 Mortalidad materna y derechos de las mujeres pobres

No obstante los avances registrados, la mortalidad materna sigue siendo un preocupante problema de salud pública en la Región Andina, sobre todo porque es también una situación de vulneración de los derechos a la salud y de las mujeres, entre ellos el derecho a la vida y no discriminación (CAN-SG, 2011).

La mortalidad materna muestra la inequidad y la exclusión social que, en condiciones de pobreza, limita a las mujeres en el acceso a los recursos económicos, sociales y a la educación, y disminuye su capacidad de tomar decisiones informadas en salud y nutrición. Expresa, además, inequidad de género para la toma de decisiones respecto a su salud, sexualidad y reproducción (CAN-SG, 2011).

Una expresión del incumplimiento de los derechos reproductivos de las mujeres en pobreza, está en el alto grado de insatisfacción en la demanda de servicios de planificación familiar y en la menor prevalencia del uso de anticonceptivos modernos. Asimismo, no obstante el mejoramiento en la accesibilidad a servicios de salud que han permitido la reducción de las muertes relacionadas con el embarazo y el parto, aún se mantiene como un importante problema de salud pública las tasas relativamente altas de morbilidad y mortalidad materna en los estratos pobres de cada país.



Las mujeres pobres de los países andinos, particularmente en el interior de cada país, y dentro de ellas las adolescentes, constituyen grupos sociodemográficos a los que resulta perentorio ampliar, acercar, mejorar y especializar la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva, lo cual debe complementarse con el empoderamiento necesario para ejercer libremente sus derechos.

Además, con el mayor involucramiento masculino en la reproducción, se facilitará el crecimiento de la oferta laboral femenina, con la consiguiente búsqueda de alternativas educativas para las adolescentes y jóvenes, y mecanismos idóneos para su adecuada inserción en el mercado laboral y una participación más activa en el desarrollo de su comunidad.

2.4 Envejecimiento de la población: mayor empleo juvenil y creciente atención a las personas mayores

La Comunidad Andina está envejeciendo lenta pero progresivamente. Como ha podido apreciarse en el capítulo anterior, los avances en la transición demográfica determinan que el envejecimiento de la población constituya un proceso presente en todos los países andinos, aunque con diferentes grados de volumen e intensidad en su interior. Este nuevo escenario demográfico exigirá un soporte institucional y de servicios acorde a las múltiples ramificaciones de carácter económico, social, cultural y político que son propias de este proceso.

Teniendo en cuenta que un primer efecto del envejecimiento de la población es el aumento de los integrantes de los grupos de adolescentes y jóvenes, los países andinos tendrán que mejorar la capacidad de sus economías para aumentar la calidad de los servicios educativos y generar empleo en las próximas décadas, a fin de aprovechar el ya mencionado escenario del bono demográfico. La población activa creciente aspirará a obtener empleos con menos inseguridad, precariedad e informalidad de la que existe en los mercados laborales actuales, tratando de adecuarse a las condiciones propias de un mundo globalizado.

Como se ha visto, el grupo de personas de 60 y más años de edad se incrementará sostenidamente en

las próximas décadas, lo cual planteará desafíos y exigencias de diversa naturaleza en términos de políticas y programas sociales a nivel nacional y local, dependiendo de la escala, características y heterogeneidad de este proceso en cada país y sus espacios subnacionales. Esto es particularmente importante porque el contexto propio de los países andinos se caracteriza en gran medida por una insuficiente cobertura de la seguridad social y condiciones de salud inequitativas por estratos sociales y ámbitos territoriales, a lo que se podría añadir una creciente presión social para garantizar el bienestar en la vejez.

En materia de atención de salud y seguridad social, con la disminución progresiva de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida de la población, se irá presentando un nuevo perfil epidemiológico caracterizado por una mayor incidencia de enfermedades crónicas y degenerativas, sin que desaparezcan las enfermedades propias de personas de cualquier edad que viven en condiciones de pobreza y exclusión social.

En tal perspectiva, un desafío importante será plantear una redefinición de las características de los servicios de atención de salud, considerando cambios sustantivos en la formación de recursos humanos, un enfoque hacia la prevención y promoción de la salud y, el fortalecimiento de las familias para continuar brindando asistencia en la vejez y de las redes comunitarias para propiciar un ambiente favorable al ejercicio de sus derechos y potencialidades.

Por el lado de la seguridad social, una tarea principal es encontrar mecanismos que permitan aumentar la cobertura de la fuerza laboral actual y también de los que hoy son adultos mayores, quienes básicamente requieren pensiones de carácter asistencial. Asimismo, impulsar acciones preventivas que permitan disminuir los costos de salud en un escenario de envejecimiento progresivo de la población.

2.5 Concentración y dispersión poblacional

Además del crecimiento sostenido de la urbanización en los países de la Comunidad Andina, las particularidades de la concentración y dispersión poblacional constituyen otra expresión de la forma en que se distribuye la población en cada territorio nacional.



Según la información disponible de Bolivia, para centros poblados de más de 2,000 habitantes en el año 2001, existen 43 centros poblados para una población de 4'725,484 personas, resultando un promedio general de 109,662 habitantes

por centro poblado. En 4 centros poblados (9.3 por ciento) está concentrado el 65 por ciento de la población, mientras que en 19 centros poblados (44.2 por ciento) entre 2,000 a 19,999 habitantes, reside el 5.5 por ciento de la población.

Cuadro 8
Bolivia: Número de Centros Poblados, población censada y población promedio por Centro Poblado. Según Tamaño de Centro Poblado – 2001

Tamaño de Centro Poblado	Centros Poblados		Población		Población Promedio por CCPP
	Número	%	Número	%	N
500,000 a más	4	9.3	3,067,200	65.0	766,800
100,000 a 499,999	4	9.3	663,855	14.1	165,964
50,000 a 99,999	6	14.0	450,517	9.6	75,086
20,000 a 49,999	10	23.3	273,773	5.8	27,377
2,000 a 19,999	19	44.2	260,139	5.5	13,692
Total	43	100.0	4,715,484	100.0	109,662

Fuente: Bolivia - Instituto Nacional de Estadística (INEI) Censo Nacional 2001.

Colombia muestra un mayor equilibrio en la distribución espacial de su población. Al año 2005, existen 7 centros poblados de más de 500 mil habitantes, en donde se ubica el 34 por ciento de la población del país, y hay 100 centros poblados entre 50 mil y 500 mil habitantes, en

donde se localiza el 34 por ciento de la población total. Cerca del 68 por ciento de los centros poblados registran entre 2,000 y 19,999 habitantes y solamente el 3.5 por ciento de los centros poblados cuenta con menos de 2,000 habitantes.

Cuadro 9
Colombia: Número de Centros Poblados, población censada y población promedio por Centro Poblado según tamaño de Centro Poblado, 2005

Tamaño de Centro Poblado	Centros Poblados		Población (en miles)		Población Promedio por CCPP
	Número	%	Número	%	N
500,000 a más	7	0.6	14.177.68	0.34	2,025.383
100,000 a 499,999	48	4.3	10,300.98	0.25	214,604
50,000 a 99,999	52	4.7	3,566.76	0.09	68,592
20,000 a 49,999	211	19.0	6,330.02	0.15	30,000
2,000 a 19,999	756	67.9	7,046.47	0.17	9,321
500 a 1,999	31	2.8	45.10	0.00	1,455
100 a 499	6	0.5	1.35	0.00	225
50 a 99	0	0.0	0.00	0.00	0
Menos de 50	2	0.2	0.02	0.00	9
Total	1,113	100.0	41,468	100.0	37,258

Fuente: Colombia - Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censos de Población y Vivienda



En el Perú coexisten las características de concentración y dispersión poblacional en todo el territorio nacional. Al año 2007, existen sólo 2 centros poblados de más de 500 mil habitantes, en donde se ubica el 5.4 por ciento de la población del país, y solamente hay 92 centros poblados entre 50 mil y 500 mil habitantes, en donde se localiza el 45.4 por ciento de la población total.

Esta situación de concentración demográfica contrasta notoriamente con la dispersión poblacional expresada por la presencia de más de 94 mil centros

poblados, que alojan a tan sólo el 22.8 por ciento de la población nacional. En este último grupo se puede identificar a 61,405 centros poblados en donde cada uno cuenta con un promedio de 11 habitantes.

En un nivel intermedio se encuentran los 71 centros poblados cuya población está entre 20 mil y 50 mil personas y que en promedio cada uno cuenta con 29,901 habitantes, así como los 570 centros poblados entre 2 mil y 20 mil habitantes, cada uno con un promedio de 5,528 personas residentes.

Cuadro 10
Perú: Número de Centros Poblados, población censada y población promedio por Centro Poblado según tamaño de Centro Poblado, 2007

Tamaño de Centro Poblado	Centros Poblados		Población (en miles)		Población Promedio por CCPP
	Número	%	Número	%	N
500,000 a más	2	0.0	1,478	5.4	739,000
100,000 a 499,999	42	0.0	9,072	33.1	216,000
50,000 a 99,999	50	0.1	3,361	12.3	67,220
20,000 a 49,999	71	0.1	2,123	7.7	29,901
2,000 a 19,999	570	0.6	3,151	11.5	5,528
500 a 1,999	2,671	2.7	2,242	8.2	839
100 a 499	20,994	21.4	4,411	16.1	210
50 a 99	12,206	12.5	881	3.2	72
Menos de 50	61,405	62.7	693	2.5	11
Total	98,011	100.0	27,412	100.0	280

Fuente: Perú - Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Censos Nacionales de Población y Vivienda, 2007.

Estos escenarios demográficos de concentración y dispersión poblacional en los países de la Comunidad Andina, plantean importantes desafíos tanto en políticas y planes específicos de población y ordenamiento territorial como también para políticas marco de descentralización, desarrollo regional y desarrollo local. Es frecuente encontrar que las profundas desigualdades socioeconómicas existentes tiendan a reproducirse a escala territorial, lo cual constituye una preocupación adicional porque pueden convertirse en un mecanismo que intensifique la acumulación de desventajas por parte de los pobres.

La atención y prestación de servicios elementales a la población dispersa resulta muy difícil y

costosa, al igual que a la población localizada en las barriadas pobres de las ciudades con alta concentración poblacional, lo cual contribuye a la reproducción de la pobreza por la perpetuación de condiciones de privación y desatención que afectan más a la población infantil y a los adultos mayores.

Se trata de adoptar un patrón de desarrollo territorial equitativo e inclusivo, que basado en el aprovechamiento racional y sustentable de las potencialidades de las distintas regiones de cada país, posibilite la diversificación de los destinos migratorios y racionalice los patrones de urbanización.



III. TENDENCIAS SOCIODEMOGRÁFICAS Y COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LOS PAÍSES ANDINOS

3.1 Tendencias y patrones comunes en el comportamiento sociodemográfico

Un primer cambio demográfico importante en los países de la Comunidad Andina ha sido la disminución progresiva de la mortalidad. De acuerdo a la evolución de las políticas sociales en estos países, particularmente las de salud e inclusión social, un factor que explica este cambio es el progreso en la tecnología médica y la mayor cobertura de los servicios de salud, sobre todo en el control de las enfermedades infecciosas. Asimismo, la expansión de la educación, la adopción de estilos de vida saludables y el mejoramiento en los niveles de vida, constituyen factores relevantes en el incremento de la esperanza de vida en los países andinos.

Sin duda que el principal componente de este cambio positivo en la mortalidad es el sostenido descenso en los niveles de la mortalidad infantil. Desde hace varias décadas, esta tendencia se ha favorecido por una mayor atención de la salud materno-infantil, la gradual incorporación de programas de saneamiento ambiental y la extensión de la cobertura educativa, principalmente en las áreas rurales.

Asimismo, el incremento en la esperanza de vida de los países andinos muestra que no solamente se presenta una caída en la mortalidad infantil, sino también, aunque seguramente con menor intensidad, en la mortalidad en las edades avanzadas, debido también al mejor control y tratamiento de las enfermedades propias de los adultos y adultos mayores.

La interacción de los factores que inciden sobre la disminución de la mortalidad es parte de un proceso de cambios más profundos en los patrones de morbilidad y causas de muerte, que se ha denominado transición epidemiológica, y que es consecuencia de cambios demográficos, socioeconómicos, tecnológicos, culturales y biológicos. Así, en los países andinos se están

modificando paulatinamente los patrones de causas de muerte, pasando de un predominio de las enfermedades transmisibles y del período perinatal, a un nuevo escenario en el que encuentran lugar las defunciones por enfermedades crónicas y de tipo degenerativo, así como aquellas que son producto de los accidentes y la violencia.

En perspectiva, debe tenerse presente que, para los países andinos, mantener las tendencias de una menor tasa de mortalidad y de una mayor esperanza de vida será muy difícil en los próximos años, dado que el cambio en el perfil epidemiológico de la población hará difícil y costosa esta tarea.

Por otra parte, al igual que el descenso en la mortalidad, la fecundidad en los países andinos también muestra una tendencia descendente, y está asociada a determinantes tanto biológicos, entre ellos la disminución de la mortalidad infantil, como de carácter socioeconómico y cultural, principalmente la urbanización y la modernización, además de la extensión de la educación formal y la progresiva inserción laboral de la mujer, todo lo cual ha incidido en las intenciones reproductivas hacia un menor número de hijos. Es necesario tener presente que la fecundidad adolescente no muestra el mismo ritmo de descenso de la fecundidad global, lo cual constituye una preocupación por cuanto una fecundidad temprana incide negativamente no sólo en sus posibilidades de inserción educativa y laboral, sino también de movilidad social, efecto negativo que puede llegar a transmitirse generacionalmente.

Sin embargo, estos avances en la transición demográfica de los países de la Comunidad Andina no siempre han sido suficientes para contribuir a estrechar las históricas brechas de mortalidad y fecundidad entre grupos socioeconómicos, ámbitos urbanos y rurales, y divisiones administrativas del territorio (mayores y menores).

La información disponible muestra que los grupos más desfavorecidos en términos de educación, localización geográfica y pobreza



mantienen un cierto atraso transicional, aunque cada país como un todo exprese avances en la transición demográfica, por lo que la atenuación de estas desigualdades dependerá de cuan intenso sea el cambio de la fecundidad y mortalidad entre estos grupos sociodemográficos y áreas geográficas desfavorecidos. En este escenario, la mayor cobertura y calidad de la educación y la pronta salida de las condiciones de pobreza permitirán acortar esta brecha.

Como se ha visto, el descenso en las tasas de mortalidad y fecundidad en los países andinos ha provocado variaciones en el crecimiento poblacional de los distintos grupos de edades, resultando un aumento en el crecimiento de la población mayor, mientras que el de la población joven está mostrando una tendencia a la baja, características del proceso de envejecimiento poblacional. Sin embargo, dada la marcada heterogeneidad presente al interior de los países, estos cambios no ocurrirán al mismo tiempo ni a la misma velocidad, por lo que los desafíos que impone el envejecimiento serán diferenciados.

3.2 Perspectivas para la cohesión económica y social

Se puede definir a la cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan” (CEPAL-AECI-SEGIB, 2007). Algunos aspectos claves de la cohesión social son los siguientes (Freres y Sanahuja, 2006):

- Es un concepto que abarca varias dimensiones: política, económica, territorial y social.
- Se relaciona con la lucha contra la pobreza y la desigualdad y aborda las dimensiones horizontales de la desigualdad y la exclusión social referidas a género, raza y grupo étnico, y territorio.
- Se fundamenta en una idea del bien común y de la organización justa de una sociedad.

- Tiene una vinculación estrecha con la gobernanza democrática, con la calidad de las instituciones y la legitimidad de los sistemas democráticos.
- Se expresa a través de diversas formas de inclusión y participación, incluyendo no sólo el tener voz, sino también disponer de oportunidades económicas, en especial de empleo digno.
- Es un desafío permanente para toda sociedad, tanto en los países desarrollados como de los que se encuentran en desarrollo.
- Se relaciona estrechamente con los modelos de integración regional aplicados en ambas regiones (europea y latinoamericana), que tienen importantes efectos sobre el crecimiento, el empleo, las políticas sociales y el desarrollo regional.

En este marco, se trata de incorporar a las dimensiones que abarca el concepto de cohesión social, las implicancias de la dinámica sociodemográfica en los países andinos como una dimensión asociada a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Las evidencias encontradas en el análisis de las tendencias sociodemográficas en los países de la Comunidad Andina, muestran que las desigualdades sociales y territoriales perjudican a los grupos más vulnerables y reproducen las inequidades sociales. La dinámica demográfica en los países andinos muestra la dimensión demográfica de la desigualdad y la pobreza que se manifiesta prácticamente a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas.

En tal sentido, los pobres tienen una más alta vulnerabilidad demográfica, es decir, elevadas tasas de fecundidad e índices más altos de mortalidad materna e infantil. Además de ello, esta vulnerabilidad se hace mayor dependiendo si se localizan en ámbitos urbanos o rurales, o si cuentan o no con acceso a servicios básicos en estos lugares.



La reducción de la brecha de los niveles de fecundidad y mortalidad entre los diferentes grupos socioeconómicos, entre áreas urbanas y rurales, y entre ámbitos administrativos de escala subnacional, dependerá de la evolución futura de los más rezagados. Esto implica que cada país debe alcanzar niveles de desarrollo que les permita disponer de recursos, y poder enfrentar sobre todo las demandas de atención materna e infantil, y de acceso a los servicios de educación y salud sexual y reproductiva. De no ser así, las brechas seguirán estando presentes y se dificultará la posibilidad de alcanzar un mayor grado de cohesión social.

Es importante, entonces, que las políticas públicas, tanto las de población como las de inclusión social, estén orientadas a impulsar los cambios en la conducta reproductiva, resguardando el ejercicio pleno de los derechos consagrados en esta materia, emprendiendo al mismo tiempo acciones que favorezcan la ampliación de oportunidades de acceso a los centros educativos y la permanencia en ellos, y la generación y aprovechamiento

adecuado de los recursos productivos, particularmente de los más pobres.

Para el logro de los objetivos de estas políticas públicas es fundamental profundizar e institucionalizar la participación ciudadana. Su ausencia en todo el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas es un importante factor explicativo del efecto diferencial que tienen estas políticas en el bienestar de la población, sea por grupos sociales o ámbitos territoriales.

Asimismo, las políticas públicas en los países andinos deben estar orientadas también a aprovechar el bono demográfico, teniendo en cuenta el momento demográfico en que se encuentra cada uno de ellos, lo mismo que sus respectivos ámbitos de nivel subnacional. En tal perspectiva, y dados los patrones comunes existentes en su dinámica demográfica, es posible encontrar políticas y estrategias de población a nivel de la Comunidad Andina, que forme parte de los esfuerzos para su mayor cohesión social.



BIBLIOGRAFÍA

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN). Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021. Lima, julio 2011.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN). Plan Perú 2021-Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Lima, marzo 2010.

CEPAL-AECI-SEGIB (2007). Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, 2007.

CEPAL-CELADE (2005). Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y El Caribe. Serie Población y Desarrollo N° 58. Santiago de Chile, Chile.

COMUNIDAD ANDINA - SECRETARÍA GENERAL (CAN-SG). Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES). Mayo, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011) de Colombia. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos. Bogotá D.C., 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2008) de Colombia. Avances y Retos de las Políticas Sociales en Colombia. Bogotá D.C., febrero 2008.

FRERES, Christian y José Antonio Sanahuja (2006). La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina, en OBREAL-Comunidad Andina-Instituto de Estudios Peruanos: La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea. Lima, Perú, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) y Ministerio de Salud y Deportes. Bolivia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Bolivia. Características Sociodemográficas de la Población en Bolivia. La Paz, noviembre 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) - Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Bolivia: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2050. La Paz, diciembre 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010 (ENDES).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC, 2003). Ecuador. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025. Octubre 2003.

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. Ecuador (2010). Agenda Social 2009-2011. Quito, agosto 2010.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (MIMDES). Plan Nacional de Población 2010-2014. Lima, junio 2010.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 de Ecuador.

Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, 2001.



POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES NACIONALES Y ANDINOS

LAS PRIORIDADES DE LA AGENDA SOCIAL DE LOS PAÍSES ANDINOS

Walter Varillas¹

Para poder definir las prioridades en materia social de los países, nos remitimos a las constituciones, los planes de desarrollo y las declaraciones presidenciales, de ser el caso. Los planes de desarrollo son la expresión práctica de los mandatos constitucionales, y permiten observar las prioridades que han decidido los gobiernos. Como veremos, existen puntos de agenda comunes en los países, como son la pobreza y desigualdades, la exclusión social y cultural, la necesidad de promover el acceso a servicios e infraestructura social y productiva. Pero también existe la propuesta de generar crecimiento económico como base de un desarrollo social, a la par de generar inclusión social. Así mismo, se muestra la preocupación común por promover el desarrollo territorial equilibrado y descentralizado, si bien con particularidades propias por las características geográficas, históricas y políticas. La propuesta de agenda social comunitaria debe de recoger, como una de sus fuentes centrales, precisamente la agenda social de los países.

Bolivia

La Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia propugna "Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la **búsqueda del vivir bien**; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos. Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y

con la libre determinación de los pueblos (Preámbulo, resaltado nuestro).

El Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia se denomina "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien", 2006-2011. Precisamente los ejes del plan son: Estrategia económica: Bolivia Productiva, basada en los sectores que conforman la matriz productiva y los que coadyuvan a su funcionamiento. Estrategia socio-comunitaria: Bolivia Digna, incluye los sectores distribuidores de factores y medios de producción y servicios sociales. Estrategia de relacionamiento internacional: Bolivia Soberana, comprende las relaciones económicas, políticas y culturales e incluye a los sectores vinculados con el comercio e intercambio de bienes, servicios y capitales. Estrategia del poder social: Bolivia Democrática, comprende a los sectores que promoverán el poder social territorializado.

GRÁFICO 1.
ESTRATEGIA GENERAL DEL PLAN DE DESARROLLO DE BOLIVIA



¹ Walter Varillas, Coordinador Regional del Proyecto CESCAN: "Apoyo a la Cohesión Económica y Social de la Comunidad Andina". Esta revisión de las políticas sociales en los países andinos se realiza en el marco de los estudios realizados por el proyecto CESCAN, ejecutado por la SGCAN con el apoyo de la UE.



Para lograr un país sin desigualdades ni exclusión social, es necesario que no haya diferencias en la accesibilidad de servicios y oportunidades ni entre grupos étnicos, ni entre estratos sociales. Para ello, el plan de desarrollo divide en cuatro áreas diferentes dichos objetivos. El primero y, como base de las otras tres, es el de “Bolivia Urgente... Bolivia Solidaria”, que busca la protección social para reducir las brechas de inequidad y, por lo tanto, necesita de la presencia del Estado en regiones priorizadas para implementar estrategias de desarrollo, sostenibilidad, solidaridad, reciprocidad y redistribución. Una vez con esta base, se establece “Bolivia saludable y formada... Bolivia con empleo digno y permanente”, la cual busca básicamente el acceso a una salud de calidad para todos, a una educación que impulse el conocimiento y la ciencia, y al empleo digno, permanente y productivo de todos los bolivianos.

Asimismo, se encuentra “Bolivia Habitable... Bolivia con tierra segura”, la cual tiene como objetivo la tierra segura y digna de habitar a través del agua y saneamiento básico en la vivienda, como también busca asegurar el correcto uso de los suelos y la biodiversidad. Por último, “Bolivia intercultural y equitativa... Bolivia movilizadora y constructora”, que persigue una reestructuración de la justicia, la cultura, la seguridad nacional y la seguridad pública logrando así un cambio étnico en todas las esferas socioculturales y de las nuevas identidades.

**GRÁFICO 2.
ESQUEMA SOCIAL DEL PLAN DE BOLIVIA**



MPD (2006).

Las políticas sociales corresponden a la Bolivia Digna y se refiere a la erradicación de la pobreza y la inequidad, de manera de lograr un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades. La Bolivia Digna está conformada por los sectores generadores de activos (salud, educación, agua y saneamiento básico) y condiciones sociales (justicia, seguridad pública, defensa nacional y culturas), y por la política, estrategias y programas intersectoriales de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario.

Este último programa pretende articular la matriz social-comunitaria (ámbito social) con la matriz productiva (ámbito económico). Tiene como propósito generar capacidades humanas y comunitarias y a su vez incidir en la distribución de factores y medios de producción, por lo que se enfatiza en una intervención intersectorial y territorial.

El Programa de Gobierno (2010-2015), en materia social, hace incidencia en los siguientes aspectos:

- a) Igualdad de oportunidades para todos los bolivianos sin distinción de clases sociales, regiones, idiomas maternos ni color de piel.
- b) Descolonización del Estado.
- c) Gran red de protección y atención social para todos los bolivianos, que contempla los siguientes aspectos: garantizar el pago del bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad y el bono Juana Azurduy; plan de erradicación de la extrema pobreza; bachilleratos y educación superior técnica productiva; salud universal y de calidad y servicios básicos universales.
- d) Impulso a emprendimientos productivos: producción y empleo.



El Plan de Desarrollo se propone para el período 2006-2011 las siguientes metas:

- Una tasa promedio estimada de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para el período de 6,3 por ciento y una disminución de la pobreza: de 63 por ciento en 2004 hasta 49,7 por ciento en 2011; y la pobreza extrema de 34,5 por ciento en 2004 hasta 27,2 por ciento en 2011.
- La tasa de desempleo abierto reducirá su incidencia de 8,7 por ciento en 2004 a 4 por ciento en 2011.
- La generación de empleo estará en torno a los 90 mil empleos/año durante este período.
- El ingreso per cápita subirá de 1.000 dólares en 2005 a 1.411 dólares en 2011.
- La desigualdad disminuirá. La disminución entre el ingreso del 10 por ciento más rico respecto al 10 por ciento más pobre disminuirá de 29 veces en 2003 a 21 veces en 2011.
- Cambio de la matriz energética, del 50 por ciento del parque automotor y la reforestación de medio millón de hectáreas.

Ecuador

La Constitución del Ecuador del año 2008 establece el paradigma del Buen Vivir, como **“una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay”** (preámbulo de la Constitución de 2008, resaltado nuestro).

En Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo es el documento principal que elabora el Consejo Nacional de Planificación, el cual es presidido por el o la Presidente de la República. El Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir se concentra básicamente en doce objetivos, de los cuales destacamos los sociales.

Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial. Este objetivo propone la aplicación de políticas integrales, capaces de abordar la complejidad de la exclusión y de promover nuevas lógicas de cohesión y redistribución, en el marco del reconocimiento de la diversidad. Los cambios estructurales considerados en este objetivo contribuyen, desde el principio de la justicia, al desarrollo infantil integral, a la reducción de las desigualdades económicas, sociales y territoriales, y la democratización de los medios de producción que apoyan al desarrollo rural y a la soberanía alimentaria.

Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. El desarrollo de capacidades y potencialidades ciudadanas requiere de acciones armónicas e integrales en cada ámbito. Mediante la atención adecuada y oportuna de la salud se garantiza la disponibilidad de la máxima energía vital; una educación de calidad favorece la adquisición de saberes para la vida y fortalece la capacidad de logros individuales; a través de la cultura, se define el sistema de creencias y valores que configura las identidades colectivas y los horizontes sociales; el deporte, entendido como la actividad física planificada, constituye un soporte importante de la socialización, en el marco de la educación, la salud y, en general, de la acción individual y colectiva.



Estamos comprometidos en superar las condiciones de desigualdad y exclusión, con una adecuada distribución de la riqueza sin discriminación de sexo, etnia, nivel social, religión, orientación sexual ni lugar de origen. Queremos construir un porvenir compartido sostenible con todas y todos los ecuatorianos. Queremos lograr el buen vivir.

O.1 AUSPICIA LA IGUALDAD, LA COHESIÓN Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL EN LA DIVERSIDAD

Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).

Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida, con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad.

Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad.

Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas.

Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.

Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etéreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.

Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.

Impulsar el Buen Vivir rural.

Promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica.

Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos.

SENPLADES, 2008

El Plan de desarrollo del Ecuador se propone los siguientes objetivos sociales al 2013:

1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la población (alimentación, educación, ciencia y tecnología, deporte *)
3. Mejorar la calidad de vida de la población (Salud*)
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas
7. Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común
8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

Las metas sociales en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 son:

1. Conseguir que al menos 150.000 beneficiarios que reciben el bono de desarrollo humano salgan de la pobreza;
2. Erradicar la desnutrición crónica de menores de 3 años;
3. Erradicar el analfabetismo;
4. Incrementar a 30% la participación del crédito productivo para PyMES y emprendimientos de economía social y solidaria desde la banca pública;
5. Alcanzar que el 50% de los docentes obtengan una calificación de "muy buena" en las pruebas de evaluación;
6. Reducir en 50% el déficit cognitivo de desarrollo infantil en menores de 3 años;
7. Alcanzar el 40% de ciudadanos con seguro social al 2013.



Colombia

El art. 1 de la Constitución de 1991 define que “Colombia es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

A continuación, el artículo 2° contiene los fines esenciales del Estado, los cuales son “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

De igual manera, el artículo 365 señala que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”. Asimismo, se propugna el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como finalidades del Estado social, según lo mencionado en el artículo 366. En el mismo artículo se establece que, para la consecución de dichos fines, “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

En consecuencia, la Constitución colombiana establece los principios a fin de guiar la actuación estatal para la consecución de los objetivos y finalidades de un Estado social de Derecho como es la realización de la justicia social. De acuerdo con esto último, se desprende que la concepción de Estado social de derecho supone que la concepción clásica del Estado de derecho no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, encontrando en la dignidad de la persona humana el punto de convergencia.

En este marco, el gobierno del Presidente Álvaro Uribe, desde el año 2002, se propuso la construcción de un Estado comunitario basado en seguridad, inversión y cohesión social. Esta

última, desarrollada a partir de “la articulación de una política social estructural orientada a lograr una sociedad más justa, que supere la pobreza y que tenga equidad en la distribución del ingreso, y unos programas asistenciales que permitan que los más vulnerables, aquellos que no pueden valerse por sí solos, puedan disfrutar de unas condiciones dignas de vida” (Uribe, 2010); y en el 2006, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” recoge objetivos como reducción de la pobreza, promoción del empleo y la equidad, teniendo como eje fundamental la sociedad más igualitaria y solidaria.

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 continúa y precisa este reto con el nombre de: Prosperidad para Todos. Allí se propone en materia social: “(1) aumentar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; (2) mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; (3) consolidar un sistema de protección social (SPS) que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad; y (4) alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como de la igualdad de género” (Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos 2010-2014).

Como lo ha dicho el presidente Santos, el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario. Un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social, independientemente de su origen ideológico. Políticas que conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que también promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social (DNP, 2010: 22).



GRÁFICO 3. EJES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE COLOMBIA 2010-2014



DNP, 2010

Los objetivos e indicadores estratégicos sociales que se propone el Plan de Desarrollo de Colombia son:

OBJETIVOS/ INDICADORES ESTRATÉGICOS	LÍNEA BASE	2014	2019 (visión Colombia 2019)	2032
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social				
Pobreza y desigualdad				
a) Incidencia de pobreza por ingreso (LP)	45,5 %	38%	20%	
b) Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)	34,6%	22,4%		
c) Incidencia de pobreza extrema por ingreso (LI)	16,4%	9,5%		
d) Coeficiente GINI de ingreso	0,58%	0,54%		
Tasa de Mortalidad infantil ajustada (por cada mil nacidos - EEV - DANE - 2008)	20,6%	17,15%		
Metas de desarrollo del Milenio (Indicadores adoptados alcanzados)	19/51	46/51		



A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social				
1.- Primera Infancia y niñez				
Atención integral a Primera Infancia (Niños atendidos - Población vulnerable)	566.429	1.200.000		
Niños con desnutrición crónica (porcentaje - ENSIN 2010)	13,2%	8,0%		
2.- Formación del capital humano				
Cobertura bruta educativa				
a) Transición	90,7%	100,0%		
b) Media	79,3%	91,0%	100,0%	
c) Superior	35,3%	50,0%		
Calidad educativa Saber grado 11				
a) Estudiantes con desempeño alto lenguaje	27,10%	37,0%		
b) Estudiantes con desempeño alto matemáticas	27,27%	37,0%		
c) Incremento del nivel de desempeño de la población evaluada en la prueba Saber 5to y 9no respecto a los resultados de 2009	0	25,0%		
3) Acceso y calidad en Salud Universal y sostenible:				
Cobertura de sistema general de seguridad social en salud				
a) Cobertura régimen subsidiado	90,2%	100,0%		
b) Afiliados régimen contributivo	18.116.769	19.593.047		
Calidad en salud - Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud (ECV 2008)	79,0%	90,0%		
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo	20,5%	<15%		
B. Promoción social				
1. Juntos contra la pobreza extrema				
Familias que se gradúan de la Red de Superación para la Pobreza Extrema (cumplen condiciones de salida, cumplen con las condiciones para no ser pobres extremos)	0	350.000		
2. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos				
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21,6%	16,1%		
3. Política para la población desplazada				
Población acompañada para la superación de su situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento (familias)	0	260.000		
C. Fortalecimiento del Capital Social				
Brecha en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres	6,6 p.p	3,2 p.p.		



Perú

Por su parte, en el Perú el art. 1 de la Constitución de 1993 establece que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Todo el Capítulo II comprende los Derechos Sociales y Económicos. En tanto el art. 43 define al país como una República “democrática, social, independiente y soberana”.

La temática social de la Constitución peruana se centra principalmente en la familia y sus miembros; en los servicios básicos, como salud, educación, seguridad social y trabajo, que ésta necesita para desarrollarse en un espacio de libertad e igualdad. Promueve condiciones necesarias para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo; dando como premisa la igualdad de oportunidades de trabajo sin discriminación. Por último, el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, dándole un carácter de intocabilidad; además del libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Hay un debate respecto a si cabe un retorno a la Constitución de 1979, ya que la de 1993 surgió luego de un autogolpe. En el fondo la Constitución de 1979 sería más garantista y tutivo de derechos sociales y de un rol más activo del Estado en la economía (Sánchez Albavera, 2003).

A nivel de planificación del desarrollo y de políticas de Estado, en el Perú recién en los últimos años se ha conformado un ente planificador luego de la desactivación del Instituto Nacional de Planificación, que es el Centro de Planificación Estratégica - CEPLAN. El nuevo Plan Bicentenario que ha formulado el CEPLAN se basa en las políticas de estado del Acuerdo Nacional²: Democracia y Estado de derecho, equidad

y justicia social, competitividad del país, Estado eficiente, transparente y descentralizado.

En lo que toca a la parte social, equidad y justicia social, el Acuerdo Nacional se propone como objetivos: la reducción de la pobreza; la igualdad de oportunidades sin discriminación; el acceso universal a la educación y promoción de cultura y el deporte; el acceso al empleo pleno, digno y productivo; la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición; el fortalecimiento de la familia y la protección de la niñez.

El Plan Bicentenario, que se proyecta al año 2021, se basa en el enfoque de derechos sociales y de desarrollo humano. Se propone la erradicación de la pobreza (al menos de la pobreza extrema) y eliminar las barreras sociales, de género, culturales. En general eliminar la mayor cantidad posible de limitadores de libertades y posibilidades humanas.

El reciente presidente electo Ollanta Humala, en su mensaje de asunción del cargo del 28 de julio último, se enfocó en la inclusión social, erradicando la exclusión social e instalando un sistema democrático con justicia, paz social, seguridad y soberanía nacional. “Hacer de la inclusión social una prioridad exige que el conjunto de los programas sociales sean agrupados y articulados en un Ministerio de Desarrollo y de Inclusión Social, para que el desarrollo pueda llegar efectivamente a los que más lo necesitan. El programa JUNTOS será extendido progresivamente hasta alcanzar los 800 distritos más pobres del país. Los adultos mayores en situación de pobreza y que no reciben ningún beneficio del Estado deben recibir la solidaridad de la nación. Hogares donde a la edad avanzada se conjuga el sufrimiento de la pobreza, exigen una acción social impostergable. A esos hogares haremos llegar los 250 soles mensuales del Programa PENSIÓN 65. Su implementación será inmediata y alcanzaremos los 800 distritos más pobres del país, progresivamente.

² Ver: <http://www.acuerdonacional.gob.pe> <http://www.ceplan.gob.pe>



El programa Cuna Más para los niños de 0 a 3 años también se aplicará gradualmente y en los 800 distritos de pobreza extrema del Perú, hoy en la base del Programa Juntos. El combate a la desnutrición infantil será una prioridad, apoyado en la implementación de un

programa de nutrición infantil que comprenderá desayunos y almuerzos en las escuelas” (Humala, 2011).

Los indicadores sociales que se propone el Plan Bicentenario son:

OBJETIVO ESPECÍFICO 4: REDUCCIÓN DE LAS INEQUIDADES Y DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA

INDICADORES Y METAS						
N°	Indicador	Fórmula del Indicador	Fuente de Información	Línea de Base	Tendencia al 2021	Meta 2021
7	Porcentaje de la población en situación de pobreza	Número de personas pobres / Población total *100	INEI	34,8%	25%	10%
8	Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema.	Número de personas en pobreza extrema / Población total *100.	INEI	12.6%	5%	5%
9	Coeficiente de GINI	Coeficiente de GINI	INEI	0,479	0,39	0,35
10	Relación entre el salario de hombres y el de mujeres	Salario promedio hombres / Salario promedio mujeres	MTPE	1,55	1,7%	1,3
11	Proporción de altos funcionarios del Estado mujeres	Número de altos funcionarios del Estado mujeres / Número total de altos funcionarios ^{1/} del Estado *100	CEPLAN	26%	s.i.	50%

^{1/} De acuerdo con la ley 28212, se denomina “alto funcionario” a ministros, congresistas, presidentes regionales, consejeros, alcaldes provinciales, regidores provinciales, alcaldes distritales, regidores distritales, magistrados supremos, fiscales supremos y a los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura y del Jurado Nacional de Elecciones.



PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS AGENDAS NACIONALES

Luego de la rápida revisión de las Constituciones y planes de desarrollo (que resumimos en el Cuadro 1), sintetizamos los principales elementos de las agendas nacionales en relación al tema social.

La apuesta por el derecho a un desarrollo humano y sostenible. Con modos y acentos particulares el paradigma de desarrollo humano y sostenible está presente en los planes de desarrollo, así como el compromiso de reconocer los derechos sociales como derechos humanos de responsabilidad de los Estados. También consideran la dimensión ambiental, por lo que apuestan por el desarrollo sostenible.

Crecimiento con equidad. La agenda social es valorada al nivel del crecimiento económico. Si bien todos se proponen un crecimiento económico, en todos los casos, los planes de desarrollo consideran objetivos y metas sociales. No basta con generar crecimiento económico, sino ponen como imprescindible generar desarrollo social.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como objetivos compartidos. Todos los planes reconocen el compromiso con los ODM al 2015 como responsabilidad de los Estados.

Erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. Todos los planes consideran la erradicación de la pobreza extrema como una de sus metas, así como la reducción de la pobreza general y las desigualdades. Pero hay que resaltar que si bien se habla de pobreza monetaria, existen

importantes avances en abordar la pobreza multidimensional y en sus determinantes sociales. Asimismo, los planes muestran que se es consciente de las desigualdades por género, origen étnico, por ámbito territorial, entre otros.

El reto de la inclusión social. No sólo existen desigualdades, sino existe exclusión social y cultural frente a grupos en situación de vulnerabilidad o pueblos indígenas y afrodescendientes. No basta con superar la pobreza si no se propone incluir en los paradigmas de futuro.

La atención a los determinantes de la pobreza y las desigualdades. Los planes de desarrollo abordan no sólo políticas expresas frente a la pobreza, sino los derechos sociales universales (salud, educación, trabajo, vivienda, entre otros). Así como el acceso a servicios e infraestructura básica (agua potable, disposición sana de residuos, vías y medios de comunicación, etc.).

La inclusión económica productiva. Los planes muestran una preocupación por generar y desarrollar capacidades en las poblaciones más pobres para que puedan salir de la pobreza y ser agentes de su propio desarrollo. Queda claro las limitaciones de las políticas asistencialistas.

Generar desarrollo territorial equilibrado y descentralizado. Los planes consideran las asimetrías territoriales, proponiendo zonas de desarrollo homogéneo, procesos de descentralización y mecanismos vía municipios, pueblos o comunidades.



CUADRO 1. PRIORIDADES EN LO SOCIAL DE LOS PAÍSES ANDINOS

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ
<p>BOLIVIA DIGNA</p> <p>Erradicación de la pobreza y toda forma de exclusión, e inequidad</p> <p>Bolivia urgente... Bolivia solidaria: protección social.</p> <p>Bolivia saludable y formada.</p> <p>Bolivia con empleo digno y permanente.</p> <p>Bolivia habitable.</p> <p>Bolivia con tierra segura: agua y saneamiento básico, vivienda.</p> <p>Bolivia intercultural y equitativa.</p> <p>Bolivia movilizada y constructora: justicia, culturas, seguridad nacional.</p>	<p>IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL</p> <p>A. POLÍTICA INTEGRAL DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL</p> <ol style="list-style-type: none"> Primera infancia Niñez, adolescencia y juventud Formación de capital humano Acceso y calidad en salud: universal y sostenible Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos Promoción de la Cultura Deporte y recreación <p>B. PROMOCIÓN SOCIAL</p> <ol style="list-style-type: none"> Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS) Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia <p>C. POLÍTICAS DIFERENCIADAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL</p> <ol style="list-style-type: none"> Grupos étnicos Género Discapacidad 	<ol style="list-style-type: none"> Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad. Mejorar las capacidades y potencialidades de la población (alimentación, educación, ciencia y tecnología, deporte*). Mejorar la calidad de vida de la población (Salud*). Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas. Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. 	<p>EJE ESTRATÉGICO 1: DERECHOS FUNDAMENTALES Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS. Población. Estructura social. Desarrollo humano y pobreza. Justicia.</p> <p>EJE ESTRATÉGICO 2: OPORTUNIDADES Y ACCESO A LOS SERVICIOS. Educación. Salud. Seguridad alimentaria. Servicios públicos. Vivienda. Seguridad ciudadana. Inversión social y calidad de gasto.</p> <p>EJE ESTRATÉGICO 4:</p> <p>ECONOMÍA, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO. Crecimiento económico y empleo. Ciencia y tecnología.</p> <p>Inclusión social.</p> <p>Desnutrición infantil.</p> <p>Educación, salud (atención primaria).</p> <p>Desarrollo rural, cambio climático y prevención de desastres.</p>



BALANCE DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA SUBREGION ANDINA³

Los programas y servicios sociales son la plasmación de las políticas sociales. Las políticas sociales, como hemos visto, han mostrado avances en los últimos años, proponiéndose superar el asistencialismo, buscando mejorar eficiencia y eficacia, orientado al logro de resultados. Si lo han conseguido o no, y en qué medida, es precisamente tema de discusión. En esta parte veremos algunas características de los programas sociales llevados adelante por los países, para luego plantear los retos que tienen en común.

Los programas revisados se orientan a concretar las prioridades en materia social de los países, por cierto no agotan el total de programas sociales existentes, por ejemplo los dirigidos a población en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad, la erradicación del trabajo infantil, o los programas e inversiones de los gobiernos subnacionales y municipales. Pero nos brinda un acercamiento al panorama de los programas sociales prioritarios y sus características.

TEMAS Y PROGRAMAS SOCIALES REVISADOS

TEMAS	PROGRAMAS
Pobreza	Programas Sociales de Transferencias Monetarias Condicionadas - TMC
Infancia	Programas Sociales de Cuidado y Desarrollo Infantil
Alimentación	Programas Sociales de Alimentación y Nutrición
Educación	Programas de Alfabetización
Salud	Programas Sociales de Salud
Educación	Programas Sociales de Educación
Empleo	Programas Sociales de Empleo
Inclusión económica	Programas Sociales de Inclusión Económica y Social
Adulto mayor	Programas Sociales para el Adulto Mayor

Oré, 2001.

Las características de los programas sociales revisados son:

• **Nuevos enfoques son asumidos e implementados. Existen esfuerzos importantes para avanzar en enfoques integrales y que superen el asistencialismo.**

o Existe un intento de avanzar del concepto de alivio a la pobreza al de superación de la pobreza atendiendo a su carácter multidimensional. Los programas de transferencias condicionadas tienen retos persistentes como son

la focalización, el registro de beneficiarios, el control de las filtraciones, pero principalmente el cumplimiento de las condicionalidades y las estrategias de salida productiva.

o Los programas de transferencias condicionadas buscan fomentar la corresponsabilidad mediante las condicionalidades que promuevan desarrollo humano, principalmente de los niños (salud, educación, alimentación), siendo las mujeres las principales beneficiarias de estos programas que buscan promover oportunidades.

³ Balance realizado en base a: ORÉ, Dina (2011). Informe Estadístico. Programas Sociales en la Sub Región Andina Período 2006–2010. Documento de trabajo. CESCAN. Así mismo, se ha tomado como referencia los estudios realizados en el marco del CESCAN, sobre políticas sociales, principalmente de lucha contra la pobreza en los países andinos, basados principalmente en los OANDES, como documentos de trabajo.



- o Los programas sociales buscan compartir responsabilidad no sólo con los beneficiarios, o mejor sea dicho, las contrapartes de base, sino también a los sectores públicos subnacionales y municipales, y los agentes privados.
 - o En los programas de cuidado y desarrollo infantil se realizan esfuerzos para asumir el nuevo enfoque de "desarrollo infantil integral", buscando superar enfoques segmentados y asistencialistas.
 - o En los programas alimentarios se busca transitar de la asistencia y emergencia alimentaria, a la seguridad alimentaria, relacionados a los controles nutricionales y de salud, priorizando la superación de la desnutrición infantil.
 - o Los programas de alfabetización tienen carácter nacional, tratan de erradicar el analfabetismo, mediante diversas estrategias innovadoras, relacionados a otros programas sociales y a otros actores sectoriales y subnacionales. Pero también se abren nuevos desafíos luego de superar el analfabetismo: su sostenibilidad y el postalfabetismo.
 - o En salud y educación, los esfuerzos se orientan a la cobertura universal para garantizar estos derechos básicos, pero también a la atención de sus determinantes y sus interrelaciones. Como determinantes se observan dimensiones como la vivienda, el empleo, la dimensión ambiental, entre otros.
 - o Respecto a los programas de fomento del empleo, éstos se dirigen principalmente a los jóvenes, respondiendo a la demanda y presión social, y posiblemente al reto de aprovechar el bono demográfico. Un componente priorizado es el de formación para el trabajo. Relacionado a estas líneas de políticas, se considera el subsidio al desempleo.
 - o Los programas de inclusión económica y social, como estrategia de superación del asistencialismo, del desarrollo de capacidades y garantía de sostenibilidad de los éxitos en la superación de la pobreza, desarrollan diferentes mecanismos: créditos, asistencia técnica, tecnologías, que muestran interesantes buenas prácticas.
- **Las cifras muestran que la mayoría, sino todos, los programas sociales han tenido un aumento de la inversión:**
- o Los programas de transferencia condicionada han incrementado de 911 millones en el 2007 a 2.404 millones de dólares en el año 2010.
 - o Los programas de atención a la primera infancia han subido su inversión de 448 millones en el 2008, a 670 millones (sin registrar los datos de Bolivia, que debe subir el monto) en el 2010.
 - o Respecto a la inversión en programas de salud, en el 2010 Colombia invirtió 3,6 mil millones de dólares, y entre Perú y Ecuador 41 millones de dólares.
 - o En programas de educación se ha invertido, de acuerdo a la información recabada, 189 millones de dólares en los cuatro países.
 - o Respecto a programas de promoción del empleo, la inversión para el 2009 fue de 79 millones de dólares entre Bolivia y Colombia.
 - o Finalmente, en los programas de inclusión económica y social, los países han invertido 537 millones de dólares.
- **Así mismo, la cobertura se ha ido incrementando:**
- o Para el 2010 los programas de transferencia condicionada de Colombia, Ecuador y Perú atendieron a 2,8 millones de familias pobres, y 4,14 millones de personas recibieron beneficios individuales en Bolivia y Ecuador.
 - o Para el mismo año, 2010, los programas de atención a la primera infancia en los cuatro países atendieron a 1,7 millones de niños.



- o En tanto los programas alimentarios transfirieron alimento y nutrientes a 14,1 millones de niños menores de 18 años.
- o Unas 7 millones de personas han sido beneficiadas por programas de alfabetización de los países entre los años 2006-2010.
- o Se estima que 33 millones de personas en pobreza han recibido atención de salud en la subregión en el 2009.
- o Respecto a programas de formación laboral y subsidio al desempleo, alcanzó una cobertura de 436 mil personas en los cuatro países.
- o Más de 2,1 millones de personas fueron beneficiadas por programas de inclusión económica y social.
- o Por último, en el 2010, 800 mil adultos mayores se han beneficiado por transferencias monetarias en la subregión.

104

LOS RETOS COMPARTIDOS SOBRE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LOS PAÍSES ANDINOS

Los retos que presenta la gestión pública de las políticas y programas sociales, que podemos identificar como comunes a los países andinos, son:

• **La articulación entre crecimiento económico y equidad.** Este es un reto persistente para los países, combinar crecimiento económico y equidad e inclusión social. Tiene relación con las políticas económicas que generen crecimiento, estabilidad macroeconómica, superación del extractivismo e incremento del valor agregado. Pero también con los mecanismos de mejoramiento de la recaudación fiscal más justa y equitativa. En términos concretos, se observa la importancia de lo social respecto a lo económico en el peso de los ministerios e instituciones sociales frente a

los ministerios de economía o hacienda, y en el presupuesto asignado a los programas sociales. Cabe mencionar que, en los últimos años, este presupuesto de inversión social se ha incrementado en todos los países andinos.

• **La gestión articulada a nivel nacional.** Que tiene que ver con el rol rector de lo social en el Estado y la gestión de los programas sociales; la gestión articulada brinda un peso determinado a lo social en el Estado y el gobierno, pero también permite mejorar la gestión social.

• **Los modelos de gestión articulada.** Los Estados de los países andinos tienen diferentes modelos de gestión social, cuyas experiencias y resultados es importante evaluar. En Bolivia, existe el Consejo de Política Económica y Social, bajo la conducción del Presidente y del Ministerio de Planificación. En Colombia existe el Departamento Nacional de Planeación y una oficina de la Presidencia (Acción Social), en tanto el Ministerio de Protección Social asume las funciones de salud y trabajo, estando en proceso de volver a dividirlas en dos ministerios. En Ecuador se cuenta con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que asume un rol rector, normativo y de seguimiento de otros ministerios sociales, teniendo un buen mecanismo articulador. En Perú, existe una Secretaría Técnica del Consejo Interministerial de Asuntos Sociales, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, además del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Últimamente, en el Perú se viene implementando el nuevo Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, que será quien asuma el rol rector de lo social en el Estado.

• **La eficiencia y eficacia de los programas sociales.** “La gestión pública en los países andinos presentan desafíos diversos, como también se da a nivel de América Latina. Refieren fundamentalmente a la urgencia de mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad”⁴.

⁴ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (2011), Panorama de la gestión pública en América Latina. En la Hora de la Igualdad. En: BARRENECHEA, Carlos (2011). Estrategia andina de gestión articulada para el logro de los objetivos andinos del desarrollo social. Estudio realizado en el marco del Proyecto CESCAN.



• **La efectividad y la gestión por resultados.**

“En dicho marco, lograr gestión con resultados es una tendencia regional y en particular en los países andinos, que buscan organizar la asignación presupuestal en base a logros, sean entregables (productos), cambios en capacidades (efectos) y calidad de vida (impactos), lo que supone transitar desde la tradicional gestión de actividades hacia intervenciones estratégicas con capacidad de modificar las causas subyacentes que tienden a reproducir las brechas de la pobreza y las inequidades ... La relación entre el gasto público total y el nivel de desigualdad, medida por el índice de Gini, es casi nula, lo cual indica limitaciones en la efectividad de la gestión pública particularmente en la reducción de la desigualdad de ingresos”⁵.

• **Las dificultades de gestión y de alto gasto corriente.** “Los países andinos y de Latinoamérica presentan las mismas dificultades de gestión, de baja inversión y de alta carga de gasto corriente, en un periodo de tiempo largo. Se puede evidenciar que el porcentaje del gasto total asignado al gasto de capital (inversión) en los últimos 10-15 años ha estado entre 13 y 20%”⁶.

• **La orientación al desarrollo de capacidades y la superación del asistencialismo.** Estas nuevas políticas que tienen que ver con políticas de universalización de políticas sociales, frente a la focalización; con el desarrollo de capacidades principalmente productivas, frente a sólo asistencia; la generación de ingresos por los propios beneficiarios; el enfoque de derechos; y con inclusión económica productiva⁷. En algunos casos, se habla del sistema o economía del cuidado, para poder extender el concepto de trabajo al ámbito reproductivo comúnmente denominado doméstico⁸.

• **El tránsito a políticas universales.** Las políticas asistenciales, de protección o asistencia deben de atender a las poblaciones en situación de vulnerabilidad o en riesgo de caer en tal situación. Es cierto que grupos de población en situación de vulnerabilidad requieren apoyo de por vida (adultos mayores vulnerables, personas con gran discapacidad, por ejemplo). Pero en la mayoría de los casos, se trata de que el apoyo y la asistencia sea temporal y se desarrollen sus capacidades económicas productivas para que accedan por sus propios medios a los programas universales y permanentes de salud, educación, trabajo, entre otros, mediante el acceso a sistemas de protección o seguridad social.

• **La atención a los nuevos retos que impone la transición demográfica.** Los nuevos procesos sociodemográficos⁹: envejecimiento de la población, el bono demográfico, la concentración urbana y la dispersión poblacional rural, el embarazo adolescente y los derechos sexuales y reproductivos, el crecimiento de la población adulta mayor, imponen nuevos retos a las políticas sociales. Ante todo, que se considere la dimensión poblacional, a riesgo de planificar políticas y programas sociales para grupos de población que ya no son las predominantes, o más aún, de perder la oportunidad del bono demográfico.

• **La articulación con los procesos de integración suramericana y latinoamericana.** El proceso de integración andina, también en lo social, se verá fortalecida si se proyecta como soporte de espacios de integración superior. Por ejemplo, propuestas como la de los OANDES, la estrategia social, o el observatorio social, pueden ser aportes importantes desde la dimensión de la integración social andina al UNASUR y la integración latinoamericana.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ El tema de la economía social y solidaria está en la agenda de los países. Más allá del concepto limitado de economía informal, se trata de revalorar esta economía marginalizada en los hechos, cuando es la que ofrece mayores oportunidades de empleo real. Este fue uno de los temas de las Jornadas de Participación Ciudadana de Guayaquil, en mayo último. SGCAN (2011). Memorias de las Jornadas de Participación Ciudadana. CESCAN. Guayaquil, Mayo de 2011.

⁸ En las Jornadas de Participación Ciudadana en Guayaquil, cuya sistematización acompañó el proyecto CESCAN, este fue un tema de debate. Existen avances importantes a nivel normativo y de programas de apoyo a la economía o sistema de cuidado y exigencias para que los trabajadores y trabajadoras (siendo estas últimas la mayoría) tengan reconocimiento de su trabajo y tengan acceso a la seguridad social.

⁹ ANTEZANA, Julián (2011). Tendencias y cambios demográficos de la población andina y sus implicancias para la cohesión económica y social. Documento de Trabajo. CESCAN. Ver artículo en la presente revista.



BIBLIOGRAFÍA

CEPLAN (2011). Plan Bicentenario. Plan Estratégico de desarrollo nacional al 2021. Centro nacional de Planeamiento estratégico de la República del Perú. Ver en:
<http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario-indice>

Comunidad Andina (2003). Decisión 553 "Lineamientos para la Formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social".

Comunidad Andina (2004). Decisión 592. "Conformación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social- CADS".

Comunidad Andina (2004). Decisión 601. "Plan Integrado de Desarrollo Social".

DNP (2010). Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos (2010-2014). Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Ver en:
<http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

MPD (2007). Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Soberana para Vivir Bien (2006-2011). Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia. Ver en:
<http://www.planificacion.gob.bo/files/PLAN.pdf>

SENPLADES (2009). Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de la República del Ecuador. Ver en:
<http://plan.senplades.gob.ec/>

SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando (2003). Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). SERIE Gestión Pública 30. Santiago de Chile, febrero de 2003.



RELACIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO REALIZADOS EN EL MARCO DEL CESCAN

OBJETIVOS ANDINOS DE DESARROLLO SOCIAL (OANDES). Rosa Flores y otros.

LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA ANDINA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (EACES). Francisco Pareja.

PROPUESTA DE "ESTRATEGIA ANDINA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL" (EACES). Francisco Pareja.

TENDENCIAS Y CAMBIOS DEMOGRÁFICOS DE LA POBLACIÓN ANDINA Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. Julián Antezana.

INFORME ESTADÍSTICO. PROGRAMAS SOCIALES EN LA SUB REGIÓN ANDINA 2006–2010. Dina Cherly Oré.

DEFINICION E IDENTIFICACION DE INDICADORES DE VULNERABILIDAD DEL CAMBIO CLIMATICO DE LA SUB REGION ANDINA. Libélula.

ESTRATEGIA ANDINA DE GESTIÓN ARTICULADA. EL OBJETIVO COMPARTIDO DE SUPERAR LA POBREZA Y REDUCIR LAS INEQUIDADES. Carlos Antonio Barrenechea Lercari.

CARACTERIZACION Y DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA ANDINA DE FORTALECIMIENTO Y FOMENTO DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA (ESS) COMO PILAR DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA COMUNIDAD ANDINA. Vinicio Salgado.

OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN HORIZONTAL SOBRE POLÍTICAS SOCIALES EN LOS PAÍSES DE LA CAN. PROGRAMA PACTHO. María Clara Sanín Betancourt.

ANÁLISIS DE LAS DESIGUALDADES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN BOLIVIA, EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD, LA EXCLUSIÓN Y LA POBREZA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. INFORME BOLIVIA. Daniel Ignacio Canedo Donoso.

EFFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN DE BOLIVIA A LA ECONOMÍA MUNDIAL Y A LA REGIONAL. INFORME ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Carolina González Blacud.

BALANCE DE POLITICAS, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE COLOMBIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ANDINOS DE DESARROLLO SOCIAL. Marcela Agudelo Triana. AECID.

BALANCE DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES: ANÁLISIS OFERTA INSTITUCIONAL DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN DE LA RED PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA UNIDOS DE COLOMBIA. Alberto Castañeda Cordy.

BALANCE DE POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL. INFORME ECUADOR. Alison Elizabeth Vásconez Rodríguez.

FORTALECIENDO LA INTEGRACIÓN SOCIAL ANDINA: EL APORTE DEL PERÚ. Víctor Lora.

BALANCE DE POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE PERÚ PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ANDINOS DE DESARROLLO SOCIAL. Roberto Elías Elguera Ysnaga.



PROGRAMAS SOCIALES EN LA SUBREGIÓN ANDINA PERIODO 2006-2010¹

Cherly Oré*

Los programas de superación de la pobreza han ido evolucionando, en la medida que la concepción de pobreza ha ido cambiando desde una visión más bien centrada en la supervivencia de las personas (en la que se consideraban casi exclusivamente parámetros de medición basados en necesidades materiales básicas, como los requerimientos calóricos y nutricionales), hacia una visión más bien multidimensional, donde no sólo se busca cubrir las necesidades básicas de los individuos sino que se persigue su integración social.

Así, en la medida que la pobreza tiene causas multidimensionales, su superación requiere de estrategias de intervención integrales y un esfuerzo de políticas sociales multisectoriales. De este modo, entenderemos como políticas gubernamentales contra la pobreza a aquellas orientadas a mejorar el desarrollo social integral, incluyendo el alivio de la pobreza y potenciando el desarrollo del capital humano de la población.

En el resultado de este inventario de los programas sociales en la Subregión, programas sociales que son la instrumentalización de las políticas públicas sociales de lucha contra la pobreza; se puede apreciar que independientemente de las especificidades propias de gestión de los programas, es posible encontrar similitudes en las formas escogidas para abordar las distintas problemáticas asociadas a la superación de la pobreza y atención a los grupos vulnerables, así como la focalización que se emplea para definir los ámbitos de acción e intervención y las poblaciones objetivo de las distintas políticas sociales.

El presente informe ha asociado cada programa al tipo que mejor caracteriza el objetivo que persigue. La clasificación de los programas sociales usada para el presente informe es la siguiente: i) Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, ii) Programas de Cuidado y Desarrollo Infantil, iii) Programas de Alimentación y Nutrición Infantil, iv) Programas de Educación, v) Programas de Salud, vi) Programas de Empleo, vii) Programas de inclusión económica y social, viii) Infraestructura social y productiva, y ix) Infraestructura básica.

I. PROGRAMAS SOCIALES DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS - TMC

Los Programas Sociales de TMC constituyen una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios al ligar los beneficios con las corresponsabilidades. Además, el hecho de que las condiciones se concentren en desarrollar el capital humano de los niños (en lugar de funcionar únicamente como sustento de los padres) le otorga a las TMC una mayor aceptabilidad política, como instrumentos que promueven las oportunidades. En ese sentido, el uso de recursos públicos para respaldar el desarrollo del capital humano de los niños pobres hace que las TMC sean un programa de reducción de la pobreza y no uno de asistencia social. En términos generales, los programas de TMC consisten en transferencias de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición.

* Consultora del Proyecto Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina - CESCAN.

¹ Resumen del estudio realizado en el marco del Proyecto CESCAN: ORÉ, Dina (2011). Informe Estadístico. Programas Sociales en la Subregión Andina Período 2006-2010. Documento de trabajo. CESCAN.

Así mismo, se ha tomado como referencia los estudios realizados en el marco del CESCAN, sobre políticas sociales, principalmente de lucha contra la pobreza en los países andinos, como documentos de trabajo, basados principalmente en los OANDES.



En la Subregión, todos los países vienen ejecutando los Programas Sociales de Transferencias Monetarias Condicionadas. La condicionalidad impuesta a las familias, no varía en la Subregión y asimismo son las mujeres, destinatarias directas y administradoras de las transferencias en el grupo familiar.

En el Cuadro N° 1.1. se enumeran los programas de transferencias monetarias condicionadas, que se vienen ejecutando, con datos de su población objetivo, condiciones y cobertura.

Los Bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy se complementan para atender a la población vulnerable que son los niños en edad escolar y los niños desde su gestación, el Programa Familias en Acción prioriza a las familias desplazadas en su población objetivo, Ecuador a través del BDH atiende con pensiones asistenciales a los adultos mayores y a los discapacitados, sólo las madres deben cumplir las condicionalidades.

Cuadro 1.1

Sub Región Andina. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas								
País	Programa	Año de inicio	Grupos	Condicionalidades		Beneficiarios		
				Educación	Salud	Familias/Hogares	Individuos	Personas en situación de pobreza (%)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Juancito Pinto	2006	Niños 6 - 18 años	Sí	No		1,746,149	51.3
	Bono Juana Azurduy	2009	Niños < 2 años, Madres	No	Sí		470,673	
Colombia	Familias en Acción	2000	Fam. con niños < 18 años	Sí	Sí	2,491,693		45.5
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1998	Fam. con niños < 18 años, Adulto mayor, Discapacitados	Sí	Sí	1,181,058		32.8
Perú	Juntos	2005	Fam. con niños < 14 años	Sí	Sí	471,511		34.8

Fuente: Información oficial de los países. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú (2010). Pobreza: Bolivia, Colombia, Perú (2009) y Ecuador (2010).

El siguiente cuadro muestra la población cubierta por estos programas para el periodo comprendido entre el año 2006 y 2010. Así, para el año 2010, 2.797.892 familias pobres

de Colombia, Ecuador y Perú se beneficiaron con las TMC. Asimismo 4.144.262 personas recibieron beneficios individuales en Bolivia y Ecuador.



Cuadro 1.2

Sub Región Andina: Beneficiarios de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas								
País	Programa Social	Subgrupo	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Bono Juana Azurduy, Beneficiarios	Total	Población				340,021	470,673
	Bono Juancito Pinto, Beneficiarios	Niña(o)s de 6 a 17 años	Población	1,108,067	1,364,128	1,681,135	1,728,751	1,746,159
Colombia	Familias en Acción, Beneficiarios	Total	Familias		1,594,539	1,765,263	2,570,202	2,491,693
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano, Beneficiarios	Total	Población	1,182,103	1,269,742	1,310,850	1,662,215	1,762,118
	Bono de Desarrollo Humano, Beneficiarios	65 años a más	Población	198,056	243,852	274,522	371,261	496,899
	Bono de Desarrollo Humano, Beneficiarios	Discapacitados	Población	5,039	24,373	24,373	46,072	84,161
	Bono de Desarrollo Humano, Beneficiarios	Madres	Población	979,008	1,005,967	1,011,955	1,244,882	1,181,058
Perú	Programa Juntos, Beneficiarios	Total	Familias	159,224	353,067	420,491	409,610	471,511
CAN			Familias	1,138,232	2,953,573	3,197,709	4,224,694	4,144,262
			Población	1,311,162	1,632,353	1,980,030	2,486,105	2,797,892

Fuente: CAN_PS_2010

La Subregión Andina ha invertido aproximadamente 2.404 millones de dólares en el año 2010 en los programas sociales de TMC, correspondiendo el 61% de la inversión al programa de

Familias en Acción de Colombia. Asimismo, se nota que hay un incremento sostenido anual en cada programa social.

Cuadro 1.3

Sub Región Andina: Inversión en los Programas Sociales de TMC						
País	Programa Social	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Bono Juana Azurduy, Inversión				7,400	
Bolivia	Bono Juancito Pinto, Inversión	27,300	33,600	46,700	51,600	53,413
Colombia	Familias en Acción, Inversión		391,492	1,035,267	1,403,592	1,470,816
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano, Inversión	183,929	378,985	446,905	553,484	687,082
Perú	Programa Juntos, Inversión	33,664	107,297	155,185	166,361	193,567
CAN		244,893	911,374	1,684,057	2,182,437	2,404,878

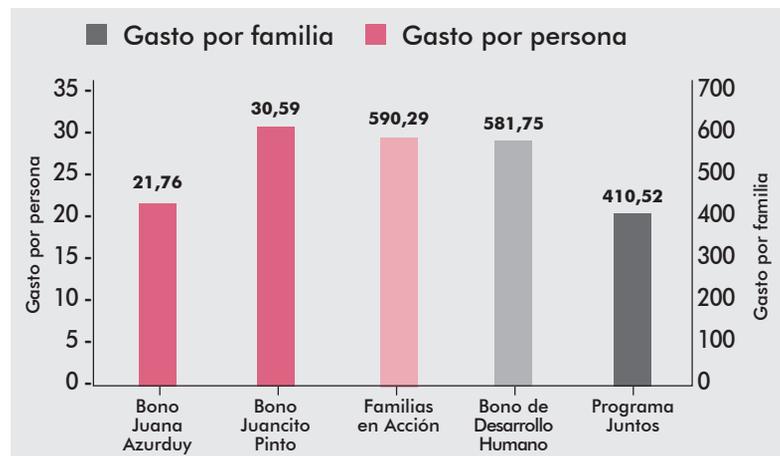
Fuente: CAN_PS_2010



El siguiente gráfico muestra la relación entre la cobertura (número de beneficiarios) y la inver-

sión anual de cada programa, mostrando la inversión promedio anual por beneficiario.

Gráfico 1. Subregión Andina: Inversión promedio anual por beneficiario de los Programas Sociales de TMC



II. PROGRAMAS SOCIALES DE CUIDADO Y DESARROLLO INFANTIL

En términos de bienestar y desarrollo humano, los primeros años de la vida de una persona son cruciales. La primera infancia y un adecuado desarrollo de las niñas y los niños, se entiende como la combinación de desarrollo físico, mental y social en sus primeros años de vida -que se consigue, entre otras cosas, a través de una buena atención proporcionada por los padres, la buena nutrición y el acceso a los servicios médicos y condiciones de vida saludables-, sirve como base para la expansión en otras dimensiones del bienestar. En particular, el desarrollo temprano tiene un marcado efecto sobre la formación de capital humano, ya que influye en los logros de los individuos en su futuro educativo y su capacidad para generar ingresos en la edad adulta.

En Bolivia, el "Programa de Atención a Niños/as" menores de seis años tiene como objetivo "ga-

rantizar la promoción de servicios de educación inicial, salud, nutrición y protección en todo el territorio nacional, a todos los niños y niñas de cero a seis años de edad", estableciendo el carácter intersectorial, integral, descentralizado y participativo del Programa. En Colombia se tiende a la universalización de la atención a la Primera Infancia y supone los mayores desafíos para lograrlo. El Desarrollo Infantil Integral, como categoría nueva, desafía los pasados conceptos que se expresan todavía en dispersos y excluyentes diseños y prácticas institucionales, en el Ecuador. Así, hoy se han tratado de integrar los diferentes programas (FODI, ORI, INNFA) dirigidos a la infancia. En el Perú el Programa Wawawasi, cuyo objetivo es brindar servicios de atención integral a la niñez en pobreza y extrema pobreza; y que trabaja bajo un modelo de cogestión entre el Estado, la comunidad y el voluntariado comunal, no ha aumentado su cobertura y los wawawasi funcionan más por demanda que por una adecuada planificación.



Los programas sociales para la primera infancia funcionan en la Subregión desde hace más de una

década. El siguiente cuadro muestra las principales características de estos Programas en la Subregión.

Cuadro 2.1

Sub Región Andina. Programas de Cuidado y Desarrollo Infantil						
Pais	Programa	Año de inicio	Grupos de edad	Beneficiarios	Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Programa Nacional de Atención a Niños - PAN	1997	Niños < 6 años	53,021	7.2	135.8
Colombia	Hogares Comunitarios	1990	Niños 6 m. a 5 años	1,173,450	556.0	473.8
Ecuador	Programa de Desarrollo Infantil	1980	Niños 6 m. a 5 años	496,901	131.7	265.0
Perú	Wawa Wasi	1993	Niños 6 m. a < 4 años	54,684	18.2	332.8
	Qatari Wawa	2005	Niños 6 m. a < 4 años	1,120	0.2	157.1

Fuente: Información oficial de los países. Bolivia (2008), Colombia, Ecuador, Perú (2010)

112

Para el periodo 2010, 1.728.166 niños en la Subregión Andina están recibiendo atención integral

para la primera infancia, a través de los programas sociales.

Cuadro 2.2

Sub Región Andina: Beneficiarios de los Programas de Cuidado Infantil							
País	Programa Social	Subgrupo	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Programa Atención a Niños, Beneficiarios	Niña(o)s < 6 años			53,021		
Colombia	Programa Hogares ICBF, Beneficiarios	Total		937,277	935,286	1,165,087	1,173,450
Ecuador	Programa Desarrollo Infantil, Beneficiarios	Niña(o)s de 6 meses a 5 años	482,910	508,393	509,236	500,914	496,901
Perú	Programa Nacional Qatariwawa, Beneficiarios	Niña(o)s < de 4 años			1,280	1,280	1,120
	Programa Nacional Wawa wasi, Beneficiarios	Niña(o)s < de 4 años	49,252	52,687	52,881	52,070	54,684
CAN			532,162	1,498,357	1,551,704	1,719,351	1,726,155

Fuente: CAN_PS_2010



La inversión en programas de atención integral a la primera infancia, en el periodo 2008, en el que han informado todos los países de la Subregión,

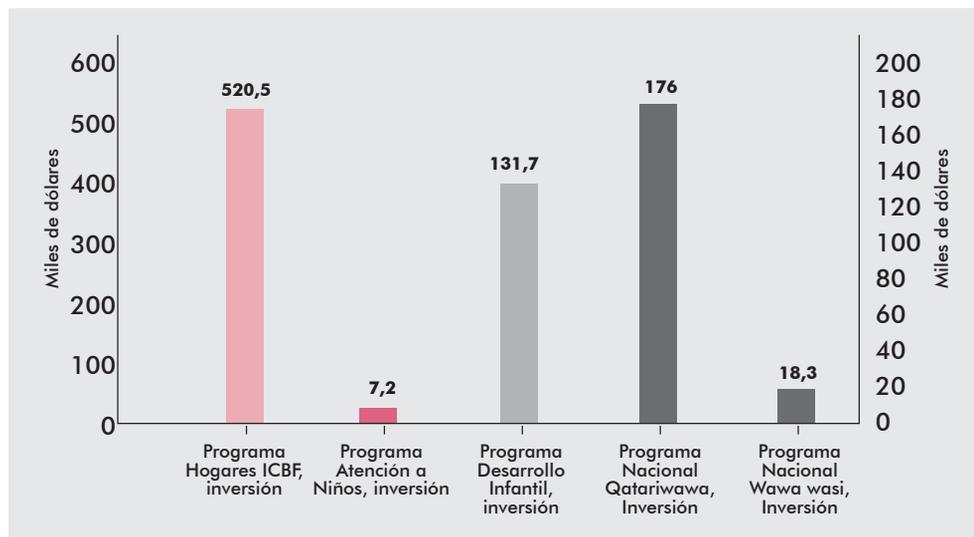
es de 448 millones de dólares, esta cifra se ha incrementado para el año 2010 en 670 millones de dólares, y no incluye a Bolivia.

Cuadro 2.3

Sub Región Andina: Inversión en programas sociales de Cuidado Infantil (miles de dólares)						
Nombre de Área	Indicador	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Programa Atención a Niños, Inversión			7,240		
Colombia	Programa Hogares ICBF, Inversión		232,385	340,022	367,694	520,451
Ecuador	Programa Desarrollo Infantil, Inversión	101,547	102,733	83,394	166,739	131,731
Perú	Programa Nacional Qatariwawa, Inversión			109	155	176
	Programa Nacional Wawa wasi, Inversión	11,050	13,093	13,209	14,313	18,268
CAN		112,597	348,211	443,974	548,901	670,626

Fuente: CAN_PS_2010

Gráfico 2. Subregión Andina: Inversión de los Programas Sociales de Cuidado Infantil





III. PROGRAMAS SOCIALES DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

En términos de bienestar y desarrollo humano, los programas sociales de alimentación y nutrición tienen larga tradición en la Subregión y su objetivo es cubrir el déficit de consumo vinculado a la pobreza estructural, cuya línea de acción se ejecuta con transferencia de alimentos en los establecimientos de salud, establecimientos educativos, en las municipalidades, gobiernos subnacionales, en las juntas parroquiales, etc.

Este tipo de transferencia usualmente ha estado dirigida a satisfacer las necesidades alimentarias y evitar deficiencias nutricionales en grupos más vulnerables, centrando su atención en las madres gestantes y en período de amamantamiento, los niños -diferenciando entre aquéllos fuera del sistema educativo, vale decir entre 6 meses y 6 años, y los que están escolarizados-, y ancianos.

Así, se ofrece la entrega de alimentación complementaria a estos grupos, condicionada a los controles nutricionales y de salud respectivos. En el caso de las madres gestantes, en lactancia y niños menores de 6 años, el apoyo suele consistir en la entrega de leche fortificada y/o una canasta básica de alimentos con alto contenido nutricional, vitamina A, micronutrientes y chispitas nutricionales. En el caso de los menores escolarizados, éstos son atendidos a través de los programas de alimentación escolar, que se desarrollan en todos los países y que aporta una ración diaria de alimentos nutricionalmente balanceados.

En el Cuadro 3.1 se muestran los programas de alimentación infantil y escolar que se vienen ejecutando, sus grupos objeto de atención y que son distribuidos a través de las instituciones de salud e instituciones educativas.

Cuadro 3.1

Sub Región Andina. Programas de Alimentación y Nutrición Infantil						
País	Programa	Año de inicio	Grupos de edad	Beneficiarios	Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Desnutrición cero	2007	Niños < 6 años Madres	s.i.		
	Desayuno escolar	2007	Niños 6 a 14 años	1,985,158	44.8	22.6
Colombia	Desayunos Infantiles	2002	Niños < 6 años	1,788,108	90.0	50.3
	Alimentación Escolar	1968	Niños 5 a 14 años	4,032,237	259.4	64.3
Ecuador	Programa de Complementación Alimentaria (ex PANN)	2000	Niños < 3 años Madres	442,020	9.0	20.4
	Programa Nacional de Alimentación Escolar	1999	Niños 5 a 14 años	1,628,089	63.6	39.1
Perú	PIN- Subprograma Infantil	2006	Niños < 3 años Madres	828,933	70.3	84.8
	PIN- Subprograma Pre-escolar	2006	Niños 3 a 5 años	588,722	21.0	35.7
	PIN- Subprograma Escolar	2006	Niños 6 a 11 años	2,415,329	95.8	39.7

Fuente: Información oficial de los países. Bolivia (2008), Colombia, Ecuador, Perú (2010)



El siguiente cuadro muestra los programas de alimentación que incluyen a otros beneficiarios y grupos vulnerables y que son atendidos por las

municipalidades, parroquias y por organizaciones sociales de base.

Cuadro 3.2

Sub Región Andina. Programas de Alimentación							
País	Programa	Año de inicio	Grupos	Beneficiarios		Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)
				Familias/Hogares	Individuos		
Colombia	Programa de alimentación para el AM, Juan Londoño	2004	> de 65 años		386,894	78.1	201.9
	Red de Seguridad Alimentaria-RESA	2003	Familias pobres	66,733		3.3	49.5
Ecuador	Programa Aliméntate Ecuador	1999	Niños < 6 años Discapacitados Ancianos		462,859	19.0	41.0
Perú	Comedores Populares	1970	Familias pobres		534,504	44.9	84.0
	Vaso de Leche	1984	Niños < 6 años Adultos mayores Madres Personas con TBC		2,139,755	127.3	59.5

Fuente: Información oficial de los países. Colombia, Ecuador, Perú (2010)

Los siguientes cuadros muestran la información reportada por los países, de los beneficiarios y la inversión realizada en los distintos programas sociales de alimentación y nutrición. En el

periodo 2010, 14.166.936 niños menores de 18 años han recibido transferencias en especie de alimentos y nutrientes de los programas de alimentación.

Cuadro 3.3

Sub Región Andina: Beneficiarios de los Programas de Alimentación y Nutrición Infantil							
País	Programa Social	Subgrupo	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Desayuno Escolar, Beneficiarios	Niña(o)s de 6 a 14 años	1,726,457		1,985,158		
	Programa Desnutrición Cero, Objetivo	Total	2,403,214	2,408,587	2,416,538	2,424,503	2,432,498
Colombia	Desayunos Infantiles, Beneficiarios	Niña(o)s de 6 meses a 5 años	1,006,640	1,125,185	1,156,640	1,322,817	1,788,108
	Programa de Alimentación Escolar, Beneficiarios	Niña(o)s de 7 a 17 años	3,376,198	3,705,493	3,893,056	3,923,511	4,032,237
Ecuador	Programa de Complementación Alimentaria, Beneficiarios	Total	218,967	282,759	685,122	739,388	442,020
	Programa Nacional de Alimentación Escolar, Beneficiarios	Niña(o)s de 5 a 14 años	1,309,801	1,338,949	1,351,867	1,591,597	1,628,089
Perú	Programa Integral de Nutrición, Beneficiarios	Total	190,816	3,708,079	3,921,121	4,215,067	3,832,984
CAN			10,232,093	12,569,052	15,409,502	14,216,883	14,155,936

Fuente: CAN_PS_2010



Una inversión muy importante realiza Colombia para la alimentación escolar, del orden de los 259 millones de dólares. En el 2010, los países

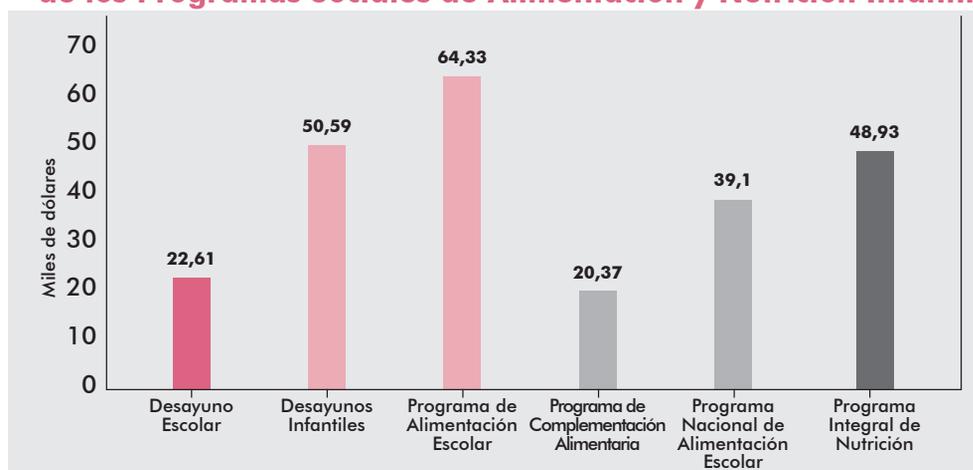
que han informado acumulan un monto de 610 millones, 074 mil dólares de inversión.

Cuadro 3.4

Sub Región Andina: Inversión de Programas Sociales de Alimentación y Nutrición Infantil (miles de dólares)						
País	Programa Social	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Desayuno Escolar, Inversión	22,829	31,762	44,890		
Colombia	Desayunos Infantiles, Inversión	41,377	47,827	60,920	66,999	90,455
	Programa de Alimentación Escolar, Inversión	117,317	148,664	159,296	218,229	259,403
Ecuador	Programa de Complementación Alimentaria, Inversión	12,500	12,500	12,500	9,972	9,004
	Programa Nacional de Alimentación Escolar, Inversión	27,000	37,000	54,300	36,300	63,662
Perú	Programa Integral de Nutrición, Inversión	3,001	116,182	110,726	110,658	187,550
CAN		224,024	393,935	442,632	442,158	610,074

Fuente: CAN_PS_2010

Gráfico 3. Subregión Andina: Inversión promedio anual por beneficiario de los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición Infantil



IV. PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN

Desde la década de los 90, a iniciativa de la UNESCO, se desarrollaron una multiplicidad de programas que emergieron, aunque en su mayoría aislados unos de otros, aun en un mismo país.

Por otra parte, el surgimiento de iniciativas no gubernamentales antes y durante la década de los 80, tanto civiles como religiosas, propició que para la década de los 90 fueran tomadas en cuenta por

los gobiernos para participar en los grandes proyectos nacionales de alfabetización.

En la Subregión Andina, el programa de alfabetización de Bolivia ha implementado el método cubano «Yo sí puedo», adaptado al contexto boliviano, dirigido a la población iletrada, sin exclusión alguna, y permite la participación de personas con limitaciones físicas (ciegos, débiles visuales, sordomudos y con discapacidades motoras).



En Colombia, el programa de alfabetización tiene como objetivo “Brindar a jóvenes y adultos la oportunidad de iniciar el desarrollo de destrezas de lecto-escritura (alfabetización), iniciar o continuar aprendizajes básicos (Educación Básica Primaria) para alcanzar desempeños de calidad en su entorno familiar, comunitario y laboral”, y es parte del

programa permanente que ejecuta el Ministerio de Educación Nacional.

En el Perú, se buscó articular la estrategia nacional CRECER con el PRONAMA y otros programas sociales para combatir la pobreza y la desnutrición crónica infantil.

Cuadro 4.1

Sub Región Andina. Programas de Alfabetización							
País	Programa	Año de inicio	Grupos	Beneficiarios	Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)	Tasa de analfabetismo (%)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Programa de Alfabetización	2006	15 años a más	824,101			13.2
	Programa de Post Alfabetización	2009	Alfabetizados	52,627			
Colombia	Programa de Alfabetización de Adultos	2006	15 años a más	1,239,299	7.5	6.1	6.7
Perú	Programa Nacional de Movilización por la alfabetización 1/	2007	15 años a más	272,512	24.2	88.8	7.1

Fuente: Información oficial de los países. Bolivia (2009), Colombia y Perú (2010)

1/ Para el Perú, la información corresponde a los alfabetizados en el año 2010, a la fecha tiene un acumulado de alfabetizados de 995,176
Tasa de analfabetismo: Bolivia (Censo 2001), Colombia (EIGH 2009), Perú (Censo 2007).

Cuadro 4.2

Sub Región Andina: Beneficiarios de Programas de Alfabetización						
País	Programa Social	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Programa Nacional de Alfabetización, Beneficiarios	73,462	453,942	820,264	824,101	
Colombia	Programa de Alfabetización de Adultos		591,838	855,959	1,083,019	1,239,299
Perú	Programa Nacional de Movilización de Alfabetización, Beneficiarios		348,890	487,042	158,637	272,512
CAN		73,462	1,394,670	2,163,265	2,065,757	1,511,811

V. PROGRAMAS SOCIALES DE SALUD

En el campo de la salud, en la Subregión, se han implementado programas sociales de cara a lograr el acceso universal a los sistemas de salud, en particular de las madres gestantes, niños y niñas menores de 6 años, adultos mayores, prioritariamente pertenecientes a las familias pobres.

Han adquirido suma importancia los principios de universalidad y solidaridad. En los Planes de

Desarrollo de los países andinos existen metas para universalizar la cobertura de los seguros de salud, como el medio para que todas las personas obtengan atención en salud. De tal manera que se diferencia el concepto de acceso, como un fin de la política pública, del correspondiente al seguro de salud, el cual es visto como un medio para dicho fin.

En el cuadro siguiente se observan los programas sociales de aseguramiento en salud, que los países han priorizado, en sus políticas sociales.



Cuadro 5.1

Sub Región Andina. Programas Sociales de Salud						
País	Programa	Año de inicio	Grupos	Beneficiarios	Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Programa Seguro de Salud del Adulto Mayor	2007	60 años a más	285,998		
	Seguro Universal Materno Infantil 1/	2003	Niña(o)s < de 5 años	1,279,269		
			Madres gestantes	328,682		
Colombia	Régimen Subsidiado de Salud	2007	Población pobre	25,037,628	3,673.0	146.7
Ecuador	Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia	2006	Niña(o)s < de 3 años Madres gestantes	1,699,900	26.1	15.4
Perú	Seguro Integral de Salud	2007	Total	4,960,920	31.0	6.2
			Niña(o)s < de 5 años	782,621		
			Madres gestantes	1,105,422		
			Otros	3,072,877		

Fuente: Información oficial de los países. Bolivia (2009), Colombia, Ecuador, Perú (2010)
1/ Población objetivo

En el año 2009, aproximadamente, 33 millones de personas en pobreza reciben atención en salud en la Subregión Andina, este número se reduce a 31 millones para el año 2010, debido

a que no se han informado los beneficiarios de los programas: Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y Seguro de Salud del Adulto Mayor (PSAM) de Bolivia.

Cuadro 5.2

Sub Región Andina: Beneficiarios de los Programas Sociales de Salud							
País	Programa Social	Subgrupo	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Programa Seguro de Salud del AM, Beneficiarios	60 años a más				285,998	
Colombia	Régimen Subsidiado de Salud, Beneficiarios	Total		21,606,812	23,601,000	23,804,788	25,037,628
Ecuador	Maternidad Gratuita, Beneficiarios	Total	7,494,978	6,253,024	5,697,244	4,701,698	1,699,900
Perú	Seguro Integral de Salud, Beneficiarios	Total	1,884,903	3,008,000	4,365,306	4,803,619	4,960,920
Perú	Seguro Integral de Salud, Beneficiarios	Otros	938,445	2,260,521	3,369,427	2,984,825	3,072,877
Perú	Seguro Integral de Salud, Beneficiarios	Niña(o)s < de 5 años	731,336	687,439	914,868	810,025	782,621
Perú	Seguro Integral de Salud, Beneficiarios	Madres gestantes	215,122	60,040	81,011	1,008,769	1,105,422
CAN			9,379,881	30,867,836	33,663,550	33,310,105	31,698,448

Fuente: CAN_PS_2010



En cuanto a la inversión en programas de salud, Colombia en el año 2010 ha invertido más de 3 mil millones de dólares en el Régimen

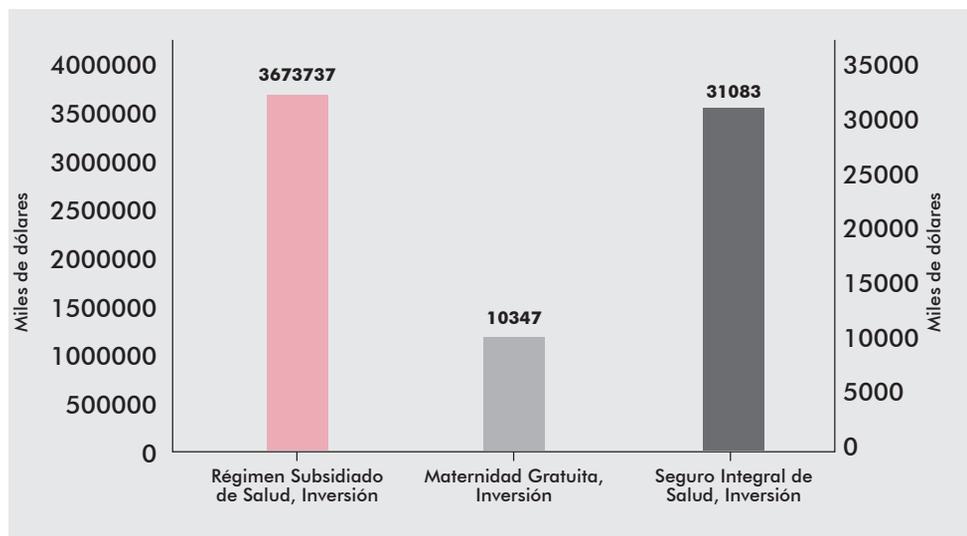
Subsidiado de Salud; mientras que entre el Perú y Ecuador la inversión es de aproximadamente 41 millones de dólares.

Cuadro 5.3

Sub Región Andina: Inversión en los Programas Sociales de Salud (miles de dólares)						
País	Programa Social	2006	2007	2008	2009	2010
Colombia	Regimen Subsidiado de Salud, Inversión		2,339,705	2,320,088	3,117,426	3,673,737
Ecuador	Maternidad Gratuita, Inversión	17,580	18,740	17,313	26,195	10,347
Perú	Seguro Integral de Salud, Inversión	21,401	27,015	34,890	35,666	31,083
CAN		38,981	2,385,460	2,372,291	3,179,287	3,715,167

Fuente: CAN_PS_2010

Gráfico 4. Subregión Andina: Inversión promedio anual por beneficiario de los Programas Sociales de Salud





VI. PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN

La vulnerabilidad social de los niños ha sido históricamente reconocida por la política social, por lo que existe una amplia gama de programas orientados a atender sus necesidades primarias, como alimentación y salud. Además de los programas de incentivos para la permanencia en el sistema educativo como son: Bono Juancito Pinto, Bono de Desarrollo Humano, Familias en Acción y Programa Juntos (descritos en el punto I), que tienen corresponsabilidades para las familias, en la Subregión se vienen ejecutando otros programas para lograr el acceso universal al sistema educativo, prioritariamente de las familias pobres.

En el Ecuador, los programas sociales en educación a través de una sola línea de acción: Universalización de la Educación Básica, busca contrarrestar las causas básicas de la inequidad e invertir en la formación de capital humano y ampliación de las oportunidades de la población.

En Colombia, lograda la universalización de la educación básica, los retos son aumentar en cobertura al inicio y al final del ciclo educativo –en primera infancia y en la educación superior–, y hacer una transformación en calidad en todos los niveles, atendiendo las grandes brechas que existen a nivel territorial.

En el cuadro siguiente, algunos programas sociales de educación, en el periodo 2006 a 2010.

Cuadro 6.1

Sub Región Andina: Programas Sociales de Educación

Pais	Programa	Año de inicio	Grupos	Beneficiarios	Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)
Colombia	Programa Gratuidad	2008	Niña(o)s de 7 a 17 años	6,387,050	124.9	19.6
Ecuador	Uniformes Escolares	2007	Niña(o)s de 7 a 17 años	946,296	63.6	67.2
	Eliminación de Aportes Voluntarios	2008	Escuelas Públicas	s.i.	16.0	
	Eliminación de Aportes Voluntarios	2008	Colegios Públicos	s.i.	8.3	
	Textos Escolares	2006	Niña(o)s de 4 a 12 años	2,507,022	18.7	7.5

Fuente: Información oficial de los países. Colombia, Ecuador (2010)



Cuadro 6.2

Sub Región Andina: Beneficiarios de los Programas Sociales de Educación							
País	Programa Social	Subgrupo	2006	2007	2008	2009	2010
Colombia	Programa Gratuidad, Beneficiarios	Niña(o)s de 7 a 17 años					6,387,050
Ecuador	Uniformes Escolares, Beneficiarios	Niña(o)s de 7 a 17 años		82,997	715,427	841,807	946,296
	Eliminación de Aportes Voluntarios, Beneficiarios	Niña(o)s de 3 a 14 años					
	Textos Escolares, Beneficiarios	Niña(o)s de 4 a 12 años	806,922	2,656,350	2,600,009	2,709,306	2,507,022

Fuente: CAN_PS_2010

En el año 2010, 189 millones de dólares se han invertido en los programas sociales informados.

Cuadro 6.3

Sub Región Andina: Inversión en Programas de Educación (Miles de Dólares)					
País	Programa Social	2007	2008	2009	2010
Colombia	Programa Gratuidad, Inversión				124,932
Ecuador	Uniformes Escolares, Inversión	2,182	21,127	14,756	22,707
	Eliminación de Aportes Voluntarios, Escuelas		53,529	26,785	15,531
	Eliminación de Aportes Voluntarios, Colegios			27,616	8,318
	Textos Escolares, Inversión	13,336	16,628	18,720	18,079

Fuente: CAN_PS_2010

VII. PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO

En materia de programas sociales orientados a los jóvenes, la preocupación de los países ha estado generalmente enfocada en facilitar su inserción en el mercado laboral; para esto, la oferta de programas se ha centrado en actividades de desarrollo y de calificación.

Colombia y Perú -a través de sus programas Jóvenes en Acción, Jóvenes Rurales y Pro Joven- centran sus esfuerzos en la inserción laboral de jóvenes desempleados urbanos y rurales, desarrollando acciones de formación para el trabajo, capacitación laboral en un oficio y

prácticas laborales en empresas legalmente constituidas.

Asimismo, se ha incluido en este grupo de programas a los subsidios al desempleo (Colombia), que protegen al trabajador desempleado, un apoyo otorgado por las Cajas de Compensación Familiar por una sola vez a las personas que hayan perdido su empleo, equivalente a 1.5 (uno y medio) salarios mínimo mensual legal vigente.

Para el año 2010, se han beneficiado 436 mil personas con los programas de formación laboral y subsidios al desempleo.



Cuadro 7.1

Sub Región Andina. Programas Sociales de Empleo						
País	Programa	Año de inicio	Grupos	Beneficiarios	Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)
Bolivia	Mi Primer Empleo ^{1/}		18 a 24 años	2,562	1.6	625
Colombia	Programa Jóvenes en Acción ^{1/}		18 a 24 años	45,074	16.1	357.2
	Programa Jóvenes Rurales		16 a 35 años	269,459	31.3	116.2
	Subsidio al Desempleo		Población	97,495	39.8	408.2
Perú	Programa PRO JOVEN		18 a 24 años	24,404	s.i	

Fuente: Información oficial de los países (2010)

^{1/} Bolivia: información del año 2009, Colombia: Inversión corresponde a información del año 2009.

Cuadro 7.2

Sub Región Andina: Beneficiarios de Programas Sociales de Empleo						
País	Programas Sociales	Subgrupo	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Mi primer empleo, Beneficiarios	18 a 24 años			2,562	
Colombia	Programa Jóvenes en Acción, Beneficiarios	De 18 a 30 años	5,471	39,987	29,560	45,074
	Subsidio al Desempleo, Beneficiarios	Total	80,600	87,055	95,261	97,495
	Programa Jóvenes Rurales, Beneficiarios	De 16 a 35 años	162,150	211,680	257,069	269,459
Perú	Programa Projovent, Beneficiarios	18 a 24 años				24,404
CAN			248,221	338,722	384,452	436,432

Fuente: CAN_PS_2010

Una inversión del orden de los 79 millones de dólares han invertido Bolivia y Colombia, en el año 2009.

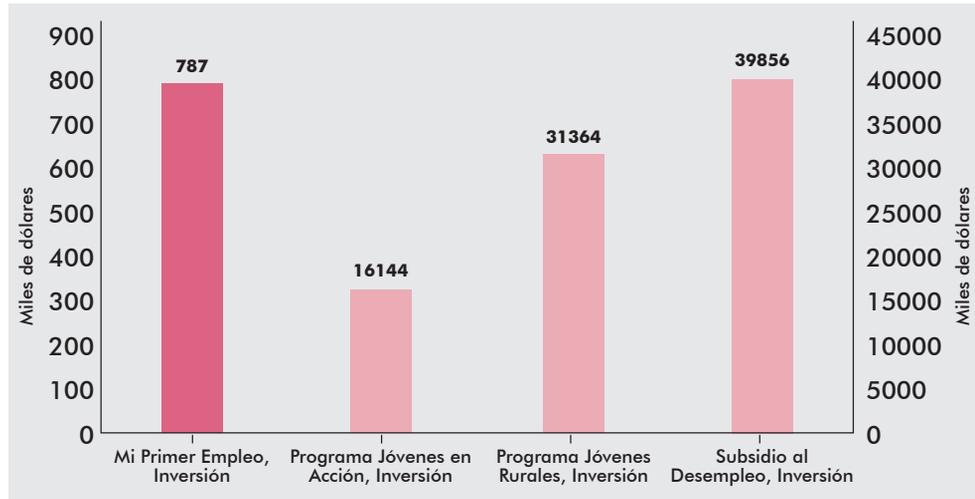
Cuadro 7.3

Sub Región Andina: Inversión en Programas Sociales de Empleo (Miles de Dólares)					
Nombre de Área	Indicador	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Mi Primer Empleo, Inversión			1,634	787
Colombia	Programa Jóvenes en Acción, Inversión	8,935	2,867	16,144	
	Programa Jóvenes Rurales, Inversión	24,826	24,787	29,354	31,364
	Subsidio al Desempleo, Inversión	26,251	27,155	32,607	39,856
CAN		60,012	54,809	79,739	72,007

Fuente: CAN_PS_2010



Gráfico 5. Subregión Andina: Inversión promedio anual por beneficiario de los Programas Sociales de Empleo



VIII. PROGRAMAS SOCIALES DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

A diferencia de la línea tradicional de programas de superación de pobreza, que finalmente constituyen la provisión de una red de servicios sociales, los programas abocados al desarrollo de acciones productivas están orientados a que los beneficiarios puedan obtener los recursos financieros necesarios para el desarrollo de actividades económicas remuneradas y sustentables en el tiempo. Algunas iniciativas de esta naturaleza contemplan la transferencia de recursos monetarios, el compromiso de los

beneficiarios y la presentación de un proyecto evaluado económicamente como rentable.

Este tipo de programas busca ampliar las capacidades de su población objetivo mediante la generación o garantía de las oportunidades para acceder a los servicios sociales de formación, capacitación, empleo, crédito y otros aspectos básicos de la calidad de vida que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor.

En el cuadro siguiente, también se han clasificado aquellos programas sociales que permiten reducir las desigualdades sociales y económicas.

**Cuadro 8.1**

Sub Región Andina. Programas Sociales de Inclusión Social y Económica						
Pais	Programa	Año de inicio	Grupos	Beneficiarios	Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)
Colombia	Subsidio Integral de Tierras	1994	Familias	3,234	32.5	10,049
	Oportunidades Rurales	2003	Familias	3,483	4.1	1,177
	Vivienda de Interés Social	2003	Subsidios	238,007	292.0	1,227
	Programa Vivienda Rural	2003	Familias	5,427	31.3	5,767
	Red Unidos	2007	Familias	1,370,348	70.2	51
Ecuador	Bono de Vivienda Urbano Marginal	2002	Bonos	704	3.4	4,829.5
	Bono de Vivienda Urbana	2002	Bonos	3,813	13.8	3,619.2
	Bono de Vivienda Rural	2002	Bonos	7,170	45.4	6,331.9
	Hilando el Desarrollo	2007	Población	1,450	2.0	1,379.3
	Nutriendo el Desarrollo	2007	Población	2,995	2.4	801.3
	Servicio de Capacitación Profesional	2007	Población	109,662	17.3	157.8
	Crédito del Desarrollo Humano	2001	Población	461,625	82.6	178.9
Perú	Construyendo Perú	2007	Población	30,239	9.3	307.5
	AgroRural	2008	Población	25,888	5.7	220.2

Fuente: Información oficial de los países (2010)

Los programas sociales de Colombia han beneficiado a más de un millón de familias, con el acompañamiento a las familias pobres para salir

de la pobreza extrema, generar desarrollo productivo rural y dotarles de un hábitat saludable. Ecuador y Perú han intervenido en el ámbito rural.



Cuadro 8.2

Sub Región Andina: Beneficiarios de Programas de Inclusión Social y Económica							
País	Programa Social	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010
Ecuador	Bono de Vivienda Urbano Marginal, Beneficiarios	Bonos	1,887		6,515	1,646	704
	Bono de Vivienda Urbano, Beneficiarios	Bonos	4,091	12,657	19,884	25,534	3,813
	Bono de Vivienda Rural, Beneficiarios	Bonos	9,411	14,287	66,701	16,670	7,170
Suma			15,389	26,944	93,100	43,850	11,687
Colombia	Subsidio Integral de Tierras, Beneficiarios	Familias		3,471	504	1,622	3,234
	Programa Vivienda Rural, Beneficiarios	Familias		12,499	10,445	1,224	5,427
	Programa Oportunidades Rurales, Beneficiarios	Familias		3,494	9,242	6,396	3,483
	Red Unidos, Beneficiarios	Familias		42,189	329,387	1,039,382	1,370,348
Total			0	61,653	349,578	1,048,624	1,382,492
Ecuador	Hilando el Desarrollo, Beneficiarios	Población		220	1,096	1,086	1,450
	Nutriendo el Desarrollo, Beneficiarios	Población		1,421	1,973	2,039	2,995
	Servicio de Capacitación Profesional, Beneficiarios	Población	49,876	43,020	155,873	146,752	109,662
	Crédito de Desarrollo Humano, Beneficiarios	Población		60,000	82,793	118,090	461,625
Perú	Construyendo Perú, Beneficiarios	Población	12,916	38,117	26,468	45,430	30,239
	Programa Agro rural, Beneficiarios	Población		240,136	430,243	13,642	25,888
Total			62,792	382,914	698,446	327,039	631,859
Colombia	Programa Vivienda de Interes Social, Beneficiarios	Subsidios		163,984	228,933	220,728	238,007
Total			0	163,984	228,933	220,728	238,007

Fuente: CAN_PS_2010

La Subregión ha invertido 537 millones de dólares en diversos programas de inclusión social.

Cuadro 8.3

Sub Región Andina: Inversión en Programas de Inclusión Social y Económica (Miles de Dólares)						
País	Programa Social	2006	2007	2008	2009	2010
Colombia	Programa Oportunidades Rurales, Inversión		4,965	6,242	5,871	4,182
	Programa Vivienda de Interes Social, Inversión		180,438	842,671	291,949	292,005
	Programa Vivienda Rural, Inversión		23,833	26,750	5,871	31,364
	Subsidio Integral de Tierras, Inversión		26,812	26,147	28,865	32,491
Ecuador	Bono de Vivienda Rural, Inversión	4,300	53,742	258,593	76,800	45,483
	Bono de Vivienda Urbano Marginal, Inversión	3,000	0	21,328	7,774	3,407
	Bono de Vivienda Urbano, Inversión	6,300	34,300	56,800	63,562	13,780
	Crédito de Desarrollo Humano, Inversión		19,906	28,092	43,953	82,677
	Hilando el Desarrollo, Inversión		2,400			
	Servicio de Capacitación Profesional, Inversión	3,982	10,155	16,728	16,138	17,295
Perú	Construyendo Perú, Inversión	5,915	14,205	11,422	7,524	9,389
	Programa Agro rural, Inversión		18,712	12,575	4,815	5,772
CAN		23,497	389,468	1,307,348	553,122	537,845

Fuente: CAN_PS_2010



IX. PROGRAMAS SOCIALES PARA EL ADULTO MAYOR

El aumento en la esperanza de vida de la población, combinado con las carencias en los sistemas de previsión existentes, se ha traducido en un incremento de la población de tercera edad que carece de ingresos suficientes para subsistir y que debe ser asistida por programas específicos que aseguren los derechos sociales de los adultos mayores, y creen condiciones para promover su autonomía, integración y participación efectiva en la sociedad.

Esta orientación surge como un imperativo de justicia y solidaridad, por ello la asistencia a esta población es prioritaria en los planes de superación de la pobreza.

En la Subregión, los países han desarrollado programas sociales para mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores que se encuentren en condiciones de extrema pobreza e indigencia, por no poseer pensión de vejez o ser ésta insuficiente. En el caso de Bolivia, la asistencia monetaria es para todos los mayores de 60 años.

Cuadro 9.1

Sub Región Andina. Programas Sociales para el Adulto Mayor						
País	Programa	Año de inicio	Grupos	Beneficiarios	Inversión (Millones de \$)	Gasto per cápita (\$)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta Dignidad	2007	60 años a más	837,513	236.8	282.7
	Programa Seguro de Salud del Adulto Mayor	2007	60 años a más	285,998	s.i.	
Colombia	Protección Social del Adulto Mayor	2004	60 años a más	593,950	220.3	370.9
	Programa de Complementación Alimentaria para AM	2004	60 años a más	386,894	78.1	201.9
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano ^{1/}	1998	65 años a más	496,899	687.0	553.0

Fuente: Información oficial de los países. Bolivia (2009), Colombia, Ecuador, Perú (2010)
1/ Inversión Total, se toma aprox. el 40% para AM.

En el año 2010, 1 millón 800 mil adultos mayores se han beneficiado con transferencias monetarias².

Cuadro 9.2

Sub Región Andina: Beneficiarios de los Programas Sociales de Empleo								
País	Programa Social	Subgrupo	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Renta Dignidad, Beneficiarios	60 años a más	479,067	482,156	477,251	687,935	771,562	837,513
	Programa Seguro de Salud del AM, Beneficiarios	60 años a más					285,998	
Colombia	Protección Social AM, Beneficiarios	60 años a más		240,211	425,634	486,211	549,956	593,950
	Programa Complementación Alimentaria AM, Beneficiarios	65 años a más			368,373	400,008	417,230	386,894
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano, Beneficiarios	65 años a más		198,056	243,852	274,522	371,261	496,899
CAN	BONOS		479,067	920,423	1,146,737	1,448,668	1,692,779	1,928,362

Fuente: CAN_PS_2010

² En el año 2011.



Hay una inversión sostenida en los países de la CAN, tanto en la entrega de subsidios monetarios como en la entrega de alimentación y salud.

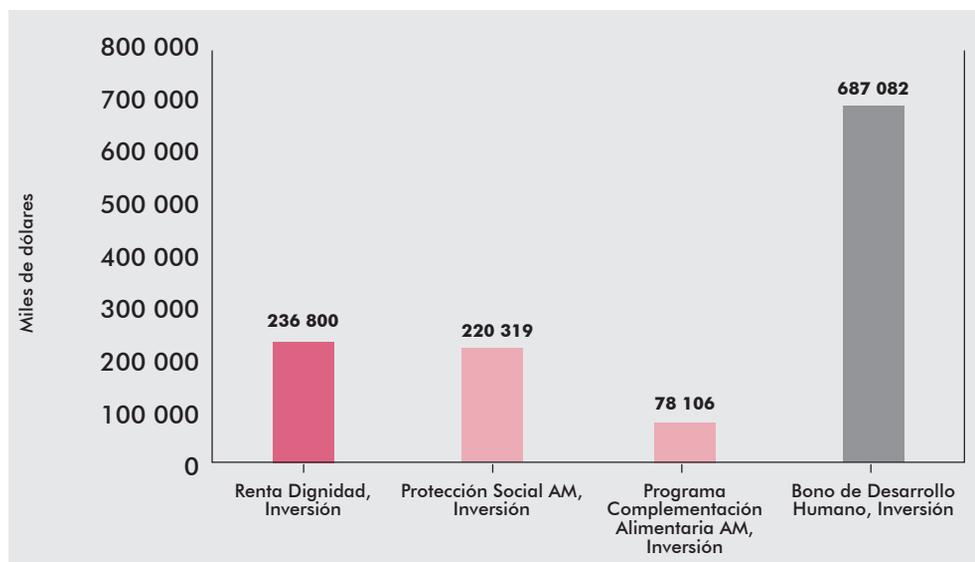
Cuadro 9.3

Sub Región Andina: Inversión de los Programas Sociales para el Adulto Mayor (Miles de Dólares)							
País	Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	Renta Dignidad, Inversión	106,500	109,900	111,300	219,500	227,800	236,800
Colombia	Protección Social AM, Inversión				148,458	169,837	220,319
	Programa Complementación Alimentaria AM, Inversión			84,113	78,462	100,191	78,106
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano, Inversión ^{1/}		183,929	378,985	446,905	553,484	687,082
CAN		106,500	293,829	574,398	893,325	1,051,312	1,222,307

Fuente: CAN_PS_2010

1/ Es la inversión total, el 42% de los beneficiarios individuales del BDH, son adultos mayores.

Gráfico 6. Subregión Andina: Inversión promedio anual por beneficiario de los Programas Sociales para el Adulto Mayor





ANEXOS

Cuadro 10.1

Cobertura de Programas Sociales de Bolivia ^{1/} (Población)			
Cobertura atendida	Subgrupo	2008	2009
Cuidado y Desarrollo Infantil			
Programa Atención a Niños, Beneficiarios	Niña(o)s < 6 años	53,021	
Programa Atención a Niños, Objetivo	Niña(o)s < 6 años	1,549,074	
Cobertura: Beneficiarios/Objetivo	%	3.42	
Salud			
Programa Seguro de Salud del AM, Beneficiarios	60 años a más		285,998
Programa Seguro de Salud del AM, Objetivo	60 años a más		450,606
Cobertura: Beneficiarios/Objetivo	%		63.47
Programa SUMI, Objetivo	Niña(o)s < de 5 años		1,279,269

Fuente: CAN_PS_2010

1/ Programas Sociales con información de población objetivo

Cuadro 10.2

Evolución de Inversión de los Programas Sociales en Bolivia (miles de dólares)						
Programas Sociales	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias Monetarias Condicionadas						
Bono Juana Azurduy, Inversión					7,400	
					2.57	
Bono Juancito Pinto, Inversión		27,300	33,600	46,700	51,600	53,413
		17.06	19.02	14.67	17.89	18.35
Cuidado y Desarrollo Infantil						
Programa Atención a Niños, Inversión				7,240		
				3.30		
Alimentación y Nutrición Infantil						
Desayuno Escolar, Inversión		22,829	31,762	44,890		
		14.27	17.98	14.10		
Empleo						
Mi Primer Empleo, Inversión					1,634	787
					0.57	0.27
Adulto Mayor						
Renta Dignidad, Inversión	106,500	109,900	111,300	219,500	227,800	236,800
	100.00	68.68	63.00	68.95	78.98	81.37
Total	106,500	160,029	176,662	318,330	288,434	291,000



Cuadro 11.1

Cobertura de Programas Sociales de Colombia							
Cobertura atendida	Subgrupo	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias Monetarias Condicionadas							
Familias en Acción, Beneficiarios	Total	Familias		1,594,539	1,765,263	2,570,202	2,491,693
Familias en Acción, Objetivo	Total	Familias		1,500,000	1,500,000	3,000,000	2,630,000
Cobertura	%			106.30	117.68	85.67	94.74
Protección Social AM, Beneficiarios	60 años a más	Población	240,211	425,634	486,211	549,956	593,950
Protección Social AM, Objetivo	60 años a más	Población	200,000	400,000	400,000	400,000	400,000
Cobertura	%		120.11	106.41	121.55	137.49	148.49
Cuidado y Desarrollo Infantil							
Programa Hogares ICBF, Beneficiarios	Total	Población		937,277	935,286	1,165,087	1,173,450
Programa Hogares ICBF, Objetivo	Total	Población		954,368	954,368	1,163,885	1,163,885
Cobertura	%			98.21	98.00	100.10	100.82
Alimentación y Nutrición Infantil							
Programa Complementación Alimentaria AM, Beneficiarios	65 años a más	Población		368,373	400,008	417,230	386,894
Programa Complementación Alimentaria AM, Objetivo	65 años a más	Población		400,008	400,008	417,230	417,230
Cobertura	%			92.09	100.00	100.00	92.73
Red de Seguridad Alimentaria, Beneficiarios	Total	Familias		134,404	155,698	100,759	66,736
Red de Seguridad Alimentaria, Objetivo	Total	Familias		125,810	140,000	100,000	70,000
Cobertura	%			106.83	111.21	100.76	95.34
Desayunos Infantiles, Beneficiarios	Niña(o)s de 6 meses a 5 años	Población	1,006,640	1,125,185	1,156,640	1,322,817	1,788,108
Desayunos Infantiles, Objetivo	Niña(o)s de 6 meses a 5 años	Población	1,056,640	1,056,640	1,300,000	1,622,187	1,622,187
Cobertura	%		95.27	106.49	88.97	81.55	110.23
Programa de Alimentación Escolar, Beneficiarios	Niña(o)s de 7 a 17 años	Población	3,376,198	3,705,493	3,893,056	3,923,511	4,032,237
Programa de Alimentación Escolar, Objetivo	Niña(o)s de 7 a 17 años	Población	2,616,817	3,676,198	3,876,198	3,900,000	4,026,198
Cobertura	%		129.02	100.80	100.43	100.60	100.15
Educación							
Programa Gratuidad, Beneficiarios	Niña(o)s de 7 a 17 años	Población					6,387,050
Salud							
Régimen Subsidiado de Salud, Beneficiarios	Total	Población		21,606,812	23,601,000	23,804,788	25,037,628
Régimen Subsidiado de Salud, Objetivo	Total	Población				24,300,000	23,100,000
Cobertura	%					97.96	108.39



Empleo							
Programa Jóvenes en Acción, Beneficiarios	De 18 a 30 años	Población		5,471	39,987	29,560	45,074
Programa Jóvenes en Acción, Objetivo	De 18 a 30 años	Población		18,000	20,000	36,410	33,350
	Cobertura	%		30.39	199.94	81.19	135.15
Programa Jóvenes Rurales, Beneficiarios	De 16 a 35 años	Población		162,150	211,680	257,069	269,459
Programa Jóvenes Rurales, Objetivo	De 16 a 35 años	Población		131,000	156,000	220,000	259,640
	Cobertura	%		123.78	135.69	116.85	103.78
Subsidio al Desempleo, Beneficiarios	Total	Población		80,600	87,055	95,261	97,495
Subsidio al Desempleo, Objetivo	Total	Población		76,040	76,040	92,705	98,721
	Cobertura	%		106.00	114.49	102.76	98.76
Inclusión Económica y Social							
Programa Vivienda de Interés Social, Beneficiarios	Total	Subsidios		163,984	228,933	220,728	238,007
Programa Vivienda de Interés Social, Objetivo	Total	Subsidios		136,660	227,911	242,549	313,329
	Cobertura	%		119.99	100.45	91.00	75.96
Programa Vivienda Rural, Beneficiarios	Total	Familias		12,499	10,445	1,224	5,427
Programa Vivienda Rural, Objetivo	Total	Familias		10,536	14,372	14,453	14,473
	Cobertura	%		118.63	72.68	8.47	37.50
Subsidio Integral de Tierras, Beneficiarios	Total	Familias		3,471	504	1,622	3,234
Subsidio Integral de Tierras, Objetivo	Total	Familias		4,625	4,625	4,625	4,625
	Cobertura	%		75.05	10.90	35.07	69.92
Programa Oportunidades Rurales, Beneficiarios	Total	Familias		3,494	9,242	6,396	3,483
Programa Oportunidades Rurales, Objetivo	Total	Familias		3,200	6,400	9,600	3,200
	Cobertura	%		109.19	144.41	66.63	108.84
Red Unidos, Beneficiarios	Total	Familias		42,189	329,387	1,039,382	1,370,348
Red Unidos, Objetivo	Total	Familias		111,000	450,000	1,500,000	1,500,000
	Cobertura	%		38.01	73.20	69.29	91.36

Fuente: CAN_PS_2010



Cuadro 11.2

Evolución de la Inversión en Programas Sociales en Colombia					
(Miles de Dólares)					
Programas Sociales	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias Monetarias Condicionadas					
Familias en Acción, Inversión		391,492	1,035,267	1,403,592	1,470,816
		10.98	20.10	23.67	21.40
Protección Social Adulto Mayor, Inversión			148,458	169,837	220,319
			2.88	2.86	3.21
Cuidado y Desarrollo Infantil					
Programa Hogares Comunitarios ICBF, Inversión		232,385	340,022	367,694	520,451
		6.52	6.60	6.20	7.57
Alimentación y Nutrición Infantil					
Programa Complementación Alimentaria Adulto Mayor Inversión		84,113	78,462	100,191	78,106
		2.36	1.52	1.69	1.14
Red de Seguridad Alimentaria, Inversión		9,489	13,155	5,871	3,315
		0.27	0.26	0.10	0.05
Desayunos Infantiles, Inversión	41,377	47,827	60,920	66,999	90,455
	26.07	1.34	1.18	1.13	1.32
Programa de Alimentación Escolar, Inversión	117,317	148,664	159,296	218,229	259,403
	73.93	4.17	3.09	3.68	3.77
Educación					
Programa Gratuidad, Inversión					124,932
					1.82
Salud					
Regimen Subsidiado de Salud, Inversión		2,339,705	2,320,088	3,117,426	3,673,737
		65.61	45.05	52.56	53.45
Empleo					
Programa Jóvenes en Acción, Inversión		8,935	2,867	16,144	
		0.25	0.06	0.27	
Programa Jóvenes Rurales, Inversión		24,826	24,787	29,354	31,364
		0.70	0.48	0.49	0.46
Subsidio al Desempleo, Inversión		26,251	27,155	32,607	39,856
		0.74	0.53	0.55	0.58



Inclusión Económica y Social					
Programa Vivienda de Interés Social, Inversión		180,438	842,671	291,949	292,005
		5.06	16.36	4.92	4.25
Programa Vivienda Rural, Inversión		23,833	26,750	5,871	31,364
		0.67	0.52	0.10	0.46
Subsidio Integral de Tierras, Inversión		26,812	26,147	28,865	32,491
		0.75	0.51	0.49	0.47
Programa Oportunidades Rurales, Inversión		4,965	6,242	5,871	4,182
		0.14	0.12	0.10	0.06
Red Unidos, Inversión		16,169	37,663	70,230	
		0.45	0.73	1.18	
Total	158,694	3,565,904	5,149,950	5,930,730	6,872,796

Fuente: CAN_PS_2010

Cuadro 12.1

Cobertura de Programas Sociales de Ecuador (Población)					
Cobertura atendida	Subgrupo	2007	2008	2009	2010
Educación					
Uniformes Escolares, Beneficiarios	Total	82,997	715,427	841,847	946,296
Uniformes Escolares, Objetivo	Total	110,553	780,000	900,000	847,526
	Cobertura %	75.07	91.72	93.54	111.65
Inclusión Económica y Social					
Nutriendo el Desarrollo, Beneficiarios	Total	1,421	1,973	2,039	2,995
Nutriendo el Desarrollo, Objetivo	Total	5,200	2,000	1,973	2,500
	Cobertura %	27.33	98.65	103.35	119.80

Fuente: CAN_PS_2010



Cuadro 12.2

Evolución de la Inversión en Programas Sociales en Ecuador (Miles de Dólares)					
Programas Sociales	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias Monetarias Condicionadas					
Bono de Desarrollo Humano, Inversión	183,929	378,985	446,905	553,484	687,082
	49.37	53.87	40.48	49.55	56.12
Bono de Vivienda Rural, Inversión	4,300	53,742	258,593	76,800	45,483
	1.15	7.64	23.42	6.88	3.71
Bono de Vivienda Urbano Marginal, Inversión	3,000		21,328	7,774	3,407
	0.81		1.93	0.70	0.28
Bono de Vivienda Urbano, Inversión	6,300	34,300	56,800	63,562	13,780
	1.69	4.88	5.14	5.69	1.13
Cuidado y Desarrollo Infantil					
Programa Desarrollo Infantil, Inversión	101,547	102,733	83,394	166,739	131,731
	27.26	14.60	7.55	14.93	10.76
Alimentación y Nutrición Infantil					
Programa de Complementación Alimentaria, Inversión	12,500	12,500	12,500	9,972	9,004
	3.36	1.78	1.13	0.89	0.74
Aliméntate Ecuador, Inversión	12,432	17,500	16,869	16,565	19,088
	3.34	2.49	1.53	1.48	1.56
Programa Nacional de Alimentación Escolar, Inversión	27,000	37,000	54,300	36,300	63,662
	7.25	5.26	4.92	3.25	5.20
Educación					
Textos Escolares, Inversión		13,336	16,628	18,720	18,079
		1.90	1.51	1.68	1.48
Uniformes Escolares, Inversión		2,182	21,127	14,756	22,707
		0.31	1.91	1.32	1.85
Eliminación de Aportes Voluntarios, Inversión (Escuelas)			53,529	26,785	15,531
			4.85	2.40	1.27
Eliminación de Aportes Voluntarios, Inversión (Colegios)				27,616	8,318
				2.47	0.68
Salud					
Maternidad Gratuita, Inversión	17,580	18,740	17,313	26,195	10,347
	4.72	2.66	1.57	2.35	0.85
Inclusión Económica y Social					
Bono Joaquín Gallegos, Inversión				11,661	76,135
				1.04	6.22
Crédito de Desarrollo Humano, Inversión		19,906	28,092	43,953	82,677
		2.83	2.54	3.93	6.75
Hilando el Desarrollo, Inversión		2,400			
		0.34			
Servicio de Capacitación Profesional, Inversión	3,982	10,155	16,728	16,138	17,295
	1.07	1.44	1.52	1.44	1.41
Total Programas Sociales	372,570	703,479	1,104,106	1,117,020	1,224,326

Fuente: CAN_PS_2010



Cuadro 13.1

Evolución de la Inversión en los Programas Sociales del Perú (Miles de Dólares)						
Programas Sociales	Subgrupo	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias Monetarias Condicionadas						
Programa Juntos, Inversión	Total	33,664	107,297	155,185	166,361	193,567
		14.48	20.62	29.42	29.77	28.09
Cuidado y Desarrollo Infantil						
Programa Nacional Wawa wasi, Inversión	Total	11,050	13,093	13,209	14,313	18,268
		4.75	2.52	2.50	2.56	2.65
Programa Nacional Qatariwawa, Inversión	Total			109	155	176
				0.02	0.03	0.03
Alimentación y Nutrición Infantil						
Comedores Populares, Inversión	Total		42,951	41,117	42,537	44,925
			8.26	7.80	7.61	6.52
Programa Vaso de Leche, Inversión	Total	113,225	121,771	116,570	120,598	127,368
		48.69	23.41	22.10	21.58	18.48
Programa Integral de Nutrición, Inversión	Total	3,001	116,182	110,726	110,658	187,550
	Subprograma Infantil	402	24,371	35,454	59,119	70,355
	Subprograma Pre-escolar	362	13,794	16,901	16,891	21,373
	Subprograma Escolar	2,236	78,018	58,371	84,925	95,822
		1.29	22.33	20.99	19.80	27.21
Educación						
Programa Nacional de Movilización de Alfabetización, Inversión	Total		15,609	17,050	117	8,499
			3.00	3.23	0.02	1.23
Salud						
Seguro Integral de Salud, Inversión	Total	21,401	27,015	34,890	35,666	31,083
	Madres gestantes	6,054	6,615	6,792		
	Niña(o)s < de 5 años	8,389	9,883	10,565		
	Otros	7,591	10,257	20,765		
		9.20	5.19	6.61	6.38	4.51



Inclusión Económica y Social						
Construyendo Perú, Inversión	Total	5,915	14,205	11,422	7,524	9,389
		2.54	2.73	2.17	1.35	1.36
Programa Agro Rural, Inversión	Total		18,712	12,575	4,815	5,772
			3.60	2.38	0.86	0.84
Infraestructura Social y Productiva						
FONCODES, Inversión	Total	43,932	34,636	9,285	32,751	59,222
	Desarrollo Productivo	1,732	1,332	82		4,286
	Infraestructura Económica	19,794	12,146	2,910	14,656	28,674
	Infraestructura Social	22,406	21,158	6,293	18,096	26,261
		18.89	6.66	1.76	5.86	8.59
FITEL, Inversión	Total				16,160	3,162
	Internet				3,593	2,940
	Telefonía abonados				1,264	111
	Telefonía pública				11,303	111
					2.89	0.46
Infraestructura Básica						
Programa Agua para Todos (PRONASAR), Inversión	Total	370	8,799	5,317	3,048	221
		0.16	1.69	1.01	0.55	0.03
Programa de Mejoramiento de Pueblos, Inversión	Total				4,128	
					0.74	
Total Programas Sociales		232,558	520,270	527,455	558,831	689,202

Fuente: CAN_PS_2010



NUEVOS ENFOQUES Y ESTRATEGIAS DE GESTION ARTICULADA

Carlos Barrenechea Lercari¹

Desafío ético y epistemológico.

Resulta cada vez más evidente que, para repensar los procesos del desarrollo social, económicamente inclusivo, ambientalmente sostenible, culturalmente respetuoso y políticamente democrático y participativo, se requiere partir por definir las concepciones de soporte y por tanto la base filosófica y cultural que la sustenta.

Desafío que resulta consistente con la necesidad de concebir y gestionar los procesos del desarrollo, no para una nueva oleada de conceptos y modelos concebidos y extendidos como moldes hacia nuestros países, sino como soportes propios con perspectivas de largo plazo que partan por reconocer nuestro Ser, sustentado en nuestra biodiversidad, historias, culturas, procesos y oportunidades, en un nuevo ciclo de integración y reciprocidad regional y global, que afirme la vida, la diversidad por sobre la uniformización, la calidad de vida por sobre las nociones del norte rico y el sur empobrecido.

De allí que se trate de un cambio y desafío epistemológico. Entendida ésta como la ciencia que estudia el conocimiento humano; cargado no sólo de certezas científicas sino de principios para una manera de concebir y abordar la vida, los procesos del desarrollo, las brechas inaceptables, entre la pobreza que impone dolor y afecta la vida en todas sus expresiones y la riqueza acumulada y excluyente que la reproduce. Es la noción de la calidad de vida la que está en cuestión, abriendo la oportunidad de retornar a las sabidurías de vida no sólo de nuestras culturas ancestrales sino de la vida cotidiana de nuestros pueblos y su capacidad como emprendedores. Es, como señalara el genial Antonio Gaudí, “tiempo de retornar al origen para ser originales”, y como lo evidencia hoy la tendencia humana de búsqueda de reencontro con la naturaleza madre.

Desafío y procesos, ni ajeno ni lejano sino muy presente en los principios de sus procesos del desarrollo social y sus programas, expresados en los principios originarios del “Allin kausay” o el buen vivir; concebido como el tejido armónico y convergente entre naturaleza – humanidad- ciencia y tecnología, pasado, presente y futuro, cultura y celebración, salud y vida.

Es la naturaleza del cambio que se encuentra en curso, en medio de la crisis y el declive de las concepciones que han llevado a poner en riesgo a la humanidad y a afectar severamente a la matriz naturaleza que nos sostiene. Tiempo de afirmar eros y superar el dominio thanático que hoy atraviesa por sus expresiones más críticas.

Para efectos del presente texto, el concepto refiere a la necesidad de concebir el saber hacer, o allin ruray en quechua, que refiere a los complejos desafíos de la gestión sustentada en el esfuerzo compartido, para generar resultados y en su proceso nuevos aprendizajes. Proceso que supone, igualmente, aplicar el mismo principio de concebir la realidad y las políticas, programas y modalidades de gestión, como sistemas holísticos, íntimamente conectados, en sinapsis, para posibilitar la energía que permite su retroalimentación.

Las evidencias de la persistencia y reproducción de la pobreza y la exclusión humana, los impactos del crecimiento económico y la rentabilidad empresarial en base a destruir los ecosistemas de los espacios globalizados y sin fronteras, y los recurrentes derrumbes de los modelos de desarrollo promovidos o impuestos en los países eufemísticamente conocidos como “en vías de desarrollo”, han puesto en la agenda de las prioridades del norte como del sur, la necesidad y urgencia de re-conceptualizar el desarrollo.

¹ Carlos Barrenechea Lercari: “Estrategia Andina de Gestión Articulada”. Documento de Trabajo CESCAN 2011.



Tal desafío supone reconocer, como se ha señalado antes, que la realidad y la vida, en sus múltiples expresiones, son en realidad un tejido complejo, sensible y al mismo tiempo sólido y de alta fertilidad. Es desde este re-descubrimiento que será posible sentir, imaginar y recuperar paradigmas y concepciones que corresponden a la sabiduría propia del sentido de identidad y pertenencia contenida en los pueblos asociados en la CAN.

Dada la magnitud del dolor y del sin sentido humano, pero también del deterioro de la naturaleza que representa nuestro soporte de vida, cambiar enfoques y rumbos es, como bien señala Sergio Boisier²; una "emergencia sistémica", frente a la cual no son suficientes los debates entre académicos ni normas y ajustes que mediatizan las múltiples dimensiones de la pobreza. Supone convocatoria ética a la memoria y acción de los pueblos originarios, a la sensibilidad de las familias y al sentir y la disposición limpia de los jóvenes, para superar las pobrezas y afirmar la vida.

La cultura dominante que se impone desde arriba hacia abajo y penetra por canales cada vez más potentes; que incluyen los sistemas educativos, los medios de comunicación y las tecnologías de la información; los valores impuestos e institucionalizados que llevan a marginalizar y tornar el ejercicio marginal y hostigado a las culturas propias, imposibilitan el ejercicio del derecho humano de optar con libertad por las modalidades de desarrollo que le son propias y al mismo tiempo en sentido de co-responsabilidad y reciprocidad con la naturaleza y otras culturas y pueblos. Los indicadores que evidencian la correlación existente entre mayor pobreza y exclusión y poblaciones rurales y originarias, no son circunstanciales sino el producto de sistemas de exclusión que nos desafían a abordar los cambios pendientes, que deben comenzar por reconocerlos como actores determinantes antes que como beneficiarios pasivos. En función de ello, la importancia de sumar fuerzas para multiplicar resultados, de remar en el mismo sentido para llegar a los nuevos estadios del desarrollo, para ejercer derechos y obligaciones

y ser reconocidos como ciudadanos plenos, en el marco de países y sociedades que valoren y respeten la diversidad del Ser de sus poblaciones.

En tales condiciones, en la agenda actual del desarrollo, se ubican, en lo programático como en la gestión, el valor de lo tangible e intangible, de la conciencia y la subjetividad, de la razón y el afecto, de lo individual y lo social, de lo económico y lo cultural; la transdisciplinariedad en las concepciones y políticas, las modalidades sistémicas en la gestión, y la ética como soporte orientador y desafío permanente.

En síntesis, tiempo de desaprender y re-aprender, de derrumbar moldes, de tejer y no de segmentar, de crianza mutua entre hombre y naturaleza, de reconocimiento y convivencia dignas.

Es en el marco de la naturaleza y magnitud de los desafíos epistemológicos y éticos antes reseñados, que el rol institucional de promover desarrollo y la función de gerenciarlo y gestionarlo, requieren de creciente claridad respecto de los desafíos que se plantean desde los cambios acelerados y profundos que ocurren en un escenario inédito que no sólo transforma las nociones del tiempo y el espacio sino también las visiones prevalecientes del desarrollo y los roles de los actores sociales e institucionales.

Se nos plantea el desafío de pasar desde los enfoques y estrategias propias del concepto del "alivio de la pobreza", hacia un enfoque de superación de la misma, que supone enfrentar las raíces y factores que la retroalimentan; transitar de la noción asistencial y paternalista hacia enfoques propios del Desarrollo Humano sostenible, que centra sus objetivos en la ampliación de las capacidades humanas y el acceso a derechos y oportunidades. Soportes para posibilitar el Ser y hacer y no sólo el tener y consumir.

Concepciones y objetivos a los que corresponden estrategias de gestión sustentadas en procesos de construcción social; que supone reconocer el rol determinante de los actores movilizando sus

² ¿Y si el desarrollo Fuese una Emergencia Sistémica?. Sergio Boisier. Revista CLAD Reforma y Democracia N° 27. Octubre 2003



capitales sociales, que tienen la virtud de crecer y enriquecerse cuanto más se las utilice y de desgastarse en la inmovilidad; buscar las respuestas adecuadas para los escenarios de la diversidad geográfica ecológica y cultural, y concebir las medidas claves y las modalidades de gestión más pertinentes para transitar desde las estrategias de subsistencia hacia las estrategias de generación de riqueza, para posibilitar la auto sostenibilidad hacia el largo plazo.

Bajo las consideraciones antes reseñadas, estimamos de valor referencial dos aportes innovadores que abordan tanto los enfoques programáticos como los complejos procesos de la gestión articulada o sinérgica.

Pueblos originarios con sabiduría, conocimientos y organización.

138

Las condiciones y características de las pobrezas y las brechas de las inequidades actuales de las poblaciones rurales y originarias en la CAN, muestran los indicadores más críticos. Tal realidad expresa no sólo las limitaciones de coberturas o la inadecuada focalización de los programas, sino el largo proceso del dominio colonial y republicano que se impuso en sus territorios y realidades, desconociendo sus derechos básicos, comenzando por el derecho a la vida, a los recursos para su desarrollo y el reconocimiento y respeto de sus culturas. De allí que hoy, una compleja como evidente correlación aún tienda a reproducirse: A mayor pobreza y exclusión de derechos le corresponde mayor ruralidad, mayor presencia de poblaciones indígenas y menor presencia del Estado con roles de garante de derechos y promotor y facilitador de sus procesos de desarrollo.

Condiciones en las que la superación de sus pobrezas y exclusiones requieren ser abordadas desde la reivindicación histórica y el reconocimiento de sus culturas, de sus aportes en la construcción de los países, el derecho a sus territorios y al futuro digno, tanto por principio ético como por su capacidad de aportar al desarrollo. Cientos de miles de comunidades campesinas y nativas y pueblos

originarios de la sierra y la selva, seguirán representando, superada la exclusión, soportes que vinculen nuestro pasado con nuestro futuro. Estas inequidades se expresan igualmente, con peso diferenciado en cada país, a las poblaciones afrodescendientes.

Al tiempo de reconocer factores comunes que posibilitan el sentido de pertenencia e identidad compartidos entre los países de la CAN, aplicar los enfoques, valores, visiones y dimensiones del Desarrollo Humano Sostenible en sus territorios, ambiental, histórica, social y culturalmente diversos, representa un desafío particularmente complejo porque sus realidades no requieren de modelos estándar sino de respuestas propias y por tanto de alta flexibilidad y creatividad para adecuarlos, enriquecerlos y recrearlos, en correspondencia con el principio de la identidad y el sentido de pertenencia, necesarios para posibilitar la cohesión social y por tanto la gobernabilidad democrática.

Tal proceso implica reconocer varios desafíos al tiempo que múltiples fortalezas de consideración estratégica, tanto para las definiciones programáticas como para las estrategias de la gestión del desarrollo:

- Reconocer sus particularidades geográfico-ecológicas, su sabiduría, sus conocimientos y prácticas ancestrales, resulta de importancia determinante para abordar las amenazas de procesos como el cambio climático, y las oportunidades de sus territorios y culturas en el marco de las tendencias humanas de retorno a la naturaleza, que generan mercados crecientes y sostenibles para su producción y sus ofertas turísticas, entre otras, que derivan de su Ser biodiverso. Espacios cuyo potencial no pueden ser medidos desde los criterios de la economía de escala sino desde los valores de la diversidad, calidad y estacionalidad.
- Reconocer el valor de sus principios y expresiones culturales, sustentadas en los procesos de la “crianza mutua” con la naturaleza madre y de la cual derivan no sólo conocimientos sino sabidurías con la vitalidad de aportar a



reinventar el futuro desde el reencuentro del hombre con su Ser naturaleza.

- Reconocer sus carencias y condiciones de pobreza pero también sus procesos históricos de resistencia para afirmar su Ser cultural, sus emprendimientos productivos y su propia reproducción familiar y social. Condición para valorarlos como actores y no como “beneficiarios” pasivos de la intervención externa.
- Reconocer sus roles en el proceso de culminar la configuración de países enriquecidos por el valor de su diversidad, y por tanto de una unidad superior, sin exclusiones y capaz de dialogar con aportes y derechos propios a los procesos de articular, desde la subregión andina a los procesos mayores de la integración regional y global.
- La cosmovisión y la vida de los pueblos andinos y amazónicos, en correspondencia con su sabiduría derivada de su vinculación determinante con la naturaleza, es holística. La segmentación propia de la cultura occidental no gobierna sus decisiones y procesos. De allí el sentido de sus calendarios climáticos, culturales y de actividades económicas y productivas. Cosmovisión ancestral vigente que los vincula, paradójicamente, a los enfoques más modernos e innovadores del pensamiento sobre los enfoques y modalidades de gestión del desarrollo.
- Se trata de culturas con capacidad de concebir y gestionar complejos procesos territoriales; en los que vinculan, cuencas, pisos ecológicos, espacios urbanos y rurales, costa, sierra y selva. Territorios para cuyas particularidades desarrollan prácticas y tecnologías adecuadas. Se trata de poblaciones con creciente capacidad de movilizarse en busca de oportunidades, en una suerte de itinerancia, al tiempo de afirmar el sentido de su pertenencia territorial y cultural.
- Los pueblos andinos y amazónicos, para responder a los desafíos de sus relaciones con la diversidad geográfico-ecológica, los procesos de sus estrategias de resistencia y reproducción biológica y social y sus emprendimientos

económico-productivos, se han dotado de diversas formas de capital social, que les posibilita movilizar energías familiares y sociales, con impactos determinantes sobre la reducción de los costos financieros y la elevación de la significación y sostenibilidad de los resultados. Un rico tejido de organizaciones se sostienen y reproducen desde los principios culturales de ejercer derechos y obligaciones, desde la reciprocidad y la cultura de trabajo. Diversa es la gama de sus modalidades y roles. Estudios varios señalan que, al obrar como contrapartes de las inversiones públicas o privadas, representan no menos del 50% del valor final de la obra o intervención realizada.

- Una compleja dialéctica gobierna las relaciones y la convergencia entre los intereses familiares y sociales. La familia representa la unidad estratégica de referencia, y la comunidad, con sus múltiples organizaciones y comités funcionales, la expresión organizada de las familias. La instancia máxima de las decisiones y el gobierno son las asambleas comunales, el sistema de cargos y roles es rotativo y representa obligación en sentido de co-responsabilidad y reciprocidad. Procesos en los que se realizan experiencias y por tanto generan aprendizajes y logro de reconocimiento y respeto. Sistemas que operan en cada país, como redes que articulan a miles de organizaciones especializadas y líderes proactivos.
- En estas poblaciones, el principio de la gestión del desarrollo se sustenta y reproduce desde varias consideraciones: En primer lugar, la relación entre el afecto o confianza, el trabajo que es proceso de aprendizajes y el aprendizaje que deriva del buen desempeño de las dos anteriores. En segundo lugar, el principio de que los procesos del desarrollo son tarea compartida para lograr beneficios sin exclusiones. En tercer lugar, que los procesos de la gestión se realizan por tramos o procesos en los que se avanza, aprende y consolida lo logrado para abordar las siguientes etapas. Complejo y rico proceso que se puede vincular a los modernos enfoques y procesos de la gestión del conocimiento.



- Es experiencia y lección compartida el que los pueblos originarios han desarrollado procesos de migración o desplazamiento desde los Andes hacia las ciudades y la Costa como a los territorios de la Selva; buscando oportunidades para progresar. Dicha dinámica ha contribuido a reconfigurar los escenarios y generar, aun en condiciones de alta incertidumbre y ausencia de estrategias estatales que las acompañen, crecientes experiencias de emprendimientos y estrategias de competitividad en las dinámicas de los mercados. De allí el peso determinante de las MYPES y la agricultura de pequeña escala tanto en el PBI como en la PEA, en cada uno de los Países Miembros de la CAN.

CAN: Prioridad en políticas y articulación de esfuerzos para la gestión con resultados.

Los procesos de la renovación de las concepciones o enfoques, las modalidades de gestión, las prioridades en las asignaciones presupuestales, las alianzas estratégicas público privadas y el rol protagónico de los actores sociales en los procesos del desarrollo y la prioridad para abordar los desafíos orientados a superar las pobrezas, y en su marco, el sentido estratégico de superar la desnutrición crónica infantil, para quebrar la transferencia intergeneracional de la pobreza, son procesos compartidos en los Países Miembros de la CAN.

Múltiples como variados son sus avances y lecciones y compartida la búsqueda de modalidades de gestión capaces de posibilitar resultados consistentes, sostenibles y de coberturas, capaces de contribuir a lograr el desafío ético de garantizar los derechos básicos de los pueblos en mayor desventaja y situaciones de inequidad.

En los enfoques, resultan notables los avances en superar las tradicionales concepciones asistenciales que marcaron la falta de identidad y pertenencia respecto de sus raíces y realidades culturales y sociales. El enfoque del Desarrollo Humano y Sostenible se expresa en la búsqueda de garantizar derechos, desarrollar capacidades y acceder a las oportunidades del desarrollo, al

tiempo de reconocer los derechos de la Madre Tierra. La interculturalidad se expresa en formulaciones epistemológicas y conceptuales sustentadas en la sabiduría de los pueblos originarios andinos y amazónicos. Proceso en el que, al tiempo de reconocer e integrar los aportes globales más pertinentes del Desarrollo Humano, se contribuye en el desarrollo de concepciones que derivan del Ser cultural de cada país.

Todas las experiencias comparten el valor de transitar desde las visiones de problemas al de oportunidades y desafíos, de lo lineal a lo multidimensional, de las visiones estáticas a la lectura de procesos, de las carencias a las potencialidades, de la visión sectorial al territorial, de la uniformización excluyente al reconocimiento del valor superior de la unidad en la diversidad, de la lectura lineal del tiempo al redescubrimiento de las relaciones entre el pasado, el presente y el futuro, de la dependencia a la seguridad y la soberanía alimentaria, del dominio de los factores tangibles a los valiosos aportes de los factores intangibles; del Estado lejano y ajeno, al Estado garante y facilitador de los derechos básicos.

En los procesos de la gestión, el reconocimiento compartido de superar las estrategias y modalidades de intervención fragmentadas cuando no superpuestas y la búsqueda de concebirla como procesos de complementariedad de roles y la generación de sinergias, para lograr resultados, y el rol estratégico de los actores sociales con sus variadas formas de capitales, para lograr sentido de pertenencia y, por tanto, conocimientos y lecciones para posibilitar las réplicas y la sostenibilidad de los resultados e impactos.

En medio del reconocimiento de las serias limitaciones de los enfoques y estrategias de gestión propios de los modelos que marcaron los procesos de las décadas anteriores, todos los países de la Comunidad Andina, al tiempo de valorar sus particularidades, vienen transitando por los caminos de la innovación; que enseña a sumar esfuerzos para arribar, con creatividad, trabajo persistente y reciprocidad, al mismo puerto del Buen Vivir.



LOS PROCESOS EN BOLIVIA

La concepción orientadora.

El Plan Nacional de Desarrollo, soporte de la orientación estratégica del Estado y la sociedad hacia el mediano plazo, se sustenta en la concepción del Vivir Bien, propia de las culturas originarias e indígenas. Tal concepción se expresa en el encuentro entre pueblos y comunidades, en el respeto a la diversidad e identidad cultural, la convivencia, la superación de las asimetrías del poder y en armonía con la naturaleza. Al ser Bolivia un país multiétnico y pluricultural, se busca que el desarrollo exprese las diversas maneras de concebir, percibir, asumir y expresar la vida, la sociedad, la naturaleza, la economía y el Estado.

El principio del encuentro, asociado al desarrollo, es concebido como factor estratégico para revertir la herencia colonial que llevó al desconocimiento de los derechos básicos y por tanto al desencuentro y las confrontaciones, que inviabilizaban el Desarrollo Humano Sostenible.

Plantea la importancia de definir patrones de desarrollo que respondan con pertinencia a las características particulares de la realidad territorial, económica, social y cultural, y, por tanto, a superar los “modelos de desarrollo” gestados fuera de la realidad del país e impuestos desde afuera y desde arriba, con elevados y críticos costos para las poblaciones en mayor desventaja y para el país en su conjunto.

Se concibe que el proceso del desarrollo del país, con las características antes reseñadas, supone la democratización de las relaciones, la plena participación social en el sistema de las decisiones, la gestión y los beneficios del desarrollo. Procesos en los que se cualifiquen los roles de las entidades públicas y privadas, la gestión descentralizada, el fortalecimiento de la red de liderazgos proactivos y las políticas que expresan el sentido intercultural de la realidad.

La recuperación de la capacidad de decidir es un acto fundamental de libertad y soberanía

nacional. Sólo a través del autogobierno y de la autodeterminación de los pueblos se puede construir un país cohesionado socialmente, solidario y basado en la convivencia y la paz.

El Vivir Bien, extensivo a las relaciones con los pueblos en condiciones distintas al simple intercambio mercantil de productos entre empresas, significa incorporar la solidaridad, la complementariedad y la reciprocidad.

Políticas y Estrategias frente a la pobreza.

La pobreza en Bolivia es elevada pues más de la mitad de la población total (65%) es pobre y un tercio de la misma (41,3%) es extremadamente pobre. Estas cifras significan que un tercio de la población nacional está sometida a un alto grado de desigualdad y exclusión social, que están corroboradas por la distribución del ingreso nacional.

En la realidad antes reseñada, la política de Protección Social y Desarrollo Comunitario busca lograr impactos a través de la promoción de la soberanía alimentaria, la reducción de la desnutrición crónica infantil, el incremento en la cobertura y calidad de la educación, la salud, el agua potable, el saneamiento básico, la reducción de la mortalidad materno infantil, entre otros aspectos, a través de dos grandes estrategias dirigidas al área rural en la constitución de Comunidades en Acción y en el área urbana a través de Comunidades de Reciprocidad.

El énfasis en la consolidación de las comunidades tiene relación directa con la reconstitución de actores territoriales, generando poder social comunitario, promoviendo procesos de reconstitución urbana y rural de unidades socio comunitarias, desarrollo de las capacidades de los pueblos indígenas y originarios y posibilitando mayores oportunidades para los actores sociales discriminados, desplazados, excluidos y marginados. Para facilitarlos se impulsa la descentralización que posibilite afirmar espacios locales con participación popular.



Se promueven estrategias territoriales en las que se desarrollen procesos de articulación y generación de sinergias intersectoriales, para posibilitar intervenciones capaces de abordar las causas estructurales de la pobreza extrema, generando la secuencialidad y transición de las intervenciones de la asistencia o protección con los orientados a la creación de activos sociales, oportunidades económicas y poder social.

Programa Reciprocidad y Solidaridad. Se focaliza prioritariamente en áreas suburbanas marginales y consideran los siguientes proyectos:

- Mi primer empleo, que genera empleos para jóvenes egresados de institutos técnicos y universidades.
- Bolivia sin hambre, que subsidia desayunos y almuerzos escolares.
- Mi empresa, que fomenta el desarrollo de iniciativas productivas.
- Niños, niñas y adolescentes trabajadores, que se propone erradicar las peores formas de trabajo infantil.
- Personas con capacidades diferentes, que desarrolla normatividad y programas de integración social y productiva.

El Derecho a la Salud: Desarrolla las siguientes líneas de intervención:

- Proyecto de extensión de coberturas, especialmente para poblaciones dispersas y desprotegidas. Sistema Único, Intercultural y Comunitario de Salud.
- Implementación del Seguro Universal de Salud: Ampliación en seguros públicos.
- Municipios saludables: Escuelas, universidades y cuarteles saludables y productivos.
- Desnutrición Cero: Proyecto intersectorial que mejora la alimentación y nutrición de niños menores a 5 años y mujeres en edad fértil.

El Derecho a la Educación. Incluye los siguientes programas:

- Programa “Nuevo Pacto Social” (Estado - sociedad), para la refundación de la educación boliviana.
- Programa de Alfabetización “Yo sí puedo”: 1.230.000 jóvenes y adultos. Alfabetización en idioma originario para castellano hablantes.

- Programa “Educación para la producción”. Adecuada a las vocaciones y características productivas de las regiones.
- Programa “Educación y Tecnología”: Computadores e internet para todos los colegios con 4° de secundaria.
- Programa “Reforma de la Educación Superior” (Universidades). Generador y productor de ciencia y tecnología, conocimiento e información.

El Derecho a la Justicia. Incluye las siguientes intervenciones:

- Compatibilización de Sistemas de Derecho Indígena y Originario al Ordenamiento Jurídico Estatal.
- Transparentar la gestión pública y de los servidores públicos. Cultura de la transparencia.
- Mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con capacidades diferentes como parte de la matriz productiva.
- Formación de 3.000 líderes y lideresas para transformar el país.
- Equidad, igualdad y respeto de los derechos fundamentales de las mujeres, grupos generacionales y personas con capacidades diferentes.
- Pacto Nacional para enfrentar la violencia.

El Derecho a la Cultura:

- Construcción y consolidación de elementos identitarios del Estado social y comunitario.
- Conservación, restauración y puesta en valor de los bienes culturales para el acceso, uso y disfrute del patrimonio.
- Identidad cultural de Bolivia en el mundo. Posicionamiento internacional de nuestras culturas.

El derecho al agua y el saneamiento:

- Agua y saneamiento para las zonas periurbanas, localidades rurales, pueblos originarios e indígenas, ciudades menores e intermedias.
- Inversión integral en enclaves geográficos socio-productivos.
- Servicios de recolección, relleno sanitario y tratamiento de aguas residuales.
- Incremento de la cobertura de alcantarillado.



Renta Dignidad.

Objetivo: Proteger el ingreso de los adultos mayores. Es un pago de por vida para todos los bolivianos a partir de los 60 años. Forma parte del Régimen de Seguridad Social no Contributivo.

Beneficiarios: Todas las personas a partir de los 60 años, independientemente de su contribución al régimen de seguridad social de largo plazo.

Bono Juana Azurduy.

Objetivo: Hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud integral consagrados en la Constitución Política del Estado, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica en menores de 2 años.

Mi Primer Empleo Digno.

Objetivo: Facilitar e incrementar la inserción laboral de jóvenes, mujeres y varones, entre 18 y 24 años de edad.

LOS PROCESOS EN COLOMBIA

Colombia se caracteriza por ser un país heterogéneo en su geografía, con diferentes niveles de desarrollo regional y condiciones culturales y sociales diversas. Así mismo, presenta brechas en el desarrollo de sus territorios, las cuales son un reflejo, entre otros aspectos, de las trampas de la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de condicionamientos históricos estructurales. En este sentido, uno de los mayores desafíos para alcanzar la prosperidad democrática es lograr niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional.

En materia social, Colombia enfrenta el gran reto de articular su desarrollo económico con el social. Esta articulación es la base de una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz. Para el efecto, se diferencian cuatro desafíos fundamentales:

1. Elevar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad;
2. Mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables;
3. Consolidar un sistema de protección social que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad;
4. Alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como de la igualdad de género.

La educación es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos. A través de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia, la población puede acceder con mayor facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial.

Red para la Superación de la Pobreza Extrema JUNTOS

Enfoques: La Red JUNTOS es una estrategia de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado. Es liderada por el Gobierno Nacional y busca contribuir a que la población más pobre y la desplazada por la violencia, superen la pobreza extrema, con el apoyo de la Red de Protección, y al mismo tiempo dando el soporte adecuado para que las familias puedan generar sus propios ingresos para sostener y hacer ejercicio de derechos de manera sostenible.

JUNTOS actúa en 9 dimensiones que agrupan 45 logros básicos, las dimensiones son: Identificación, Ingresos y Trabajo, Educación y Capacitación, Salud, Nutrición, Habitabilidad, Dinámica Familiar, Bancarización y Ahorro, Apoyo para Garantizar el Acceso a la Justicia.



Los objetivos específicos son: a) Potenciar las capacidades de las familias. b) Articular de manera efectiva los diferentes niveles de gobierno y de las entidades vinculadas. c) Garantizar el acceso preferente y la adecuación de la oferta de programas y servicios sociales. d) Mejorar y fortalecer la capacidad de los territorios, en el marco de la protección social. e) Apoyar al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en la estabilización socioeconómica de las familias en situación de desplazamiento.

La Estrategia. JUNTOS centra sus intervenciones en la familia como unidad de intervención, ya que a partir de las relaciones familiares se abordarán las características individuales de sus miembros, y se promoverán las fortalezas y oportunidades que brinda el trabajo conjunto de la familia para superar sus vulnerabilidades. Así mismo, basa su estrategia en el principio de la corresponsabilidad, en los siguientes niveles:

144

- 1) Las familias, con el apoyo y acompañamiento del Estado, deben esforzarse para fortalecer sus capacidades, potenciar sus activos, y adquirir habilidades y herramientas para superar su situación de pobreza extrema y desplazamiento.
- 2) Las instituciones públicas de todos los niveles del Estado, el sector privado, la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil, reconocen su papel en la formación de capacidades de la familia y de la importancia de colaborar al objetivo de superar la pobreza extrema.
- 3) Procesos claves de acompañamiento, facilitación, coordinación, gestión y monitoreo de los procesos, son compartidos. Para ello se han generado políticas, normas, sistemas e instrumentos.
- 4) Rol clave de los co-gestores sociales, en el proceso de acompañar a las familias y comunidades en sus procesos. Ello posibilita la atención personalizada para contribuir a que las familias reconozcan sus potencialidades,

fortalezcan sus vínculos y adquieran o fortalezcan habilidades que les permitan salir de su situación de pobreza extrema.

- 5) El modelo también contempla la participación formal del sector privado como socio estratégico para el desarrollo, potenciando las acciones y recursos de la red y posibilitando negocios inclusivos desde los principios de la responsabilidad social. En su curso se han establecido 61 alianzas para trabajar en 3 ejes: 1) Filantropía, entendida como contribuciones de recursos financieros o en especie en proyectos de desarrollo; 2) Inversión Social, que facilita los objetivos de la empresa y el cumplimiento de los ODM; 3) Soluciones empresariales, que aceleran y sostienen el acceso de los pobres a bienes, servicios y oportunidades de generación de ingresos, contribuyendo a su empoderamiento económico.

• Los tres niveles de gobierno son los responsables de la implementación de la estrategia en los territorios, por tal motivo JUNTOS cuenta con la siguiente estructura operativa: Nivel Nacional, conformado por instancias de decisión y gestión (Comité Ejecutivo, Coordinación Nacional, Comité Coordinador y Mesas Técnicas); nivel Departamental, en el que las instancias son los Consejos Departamentales de Política Social, Gobernaciones y Unidades Territoriales del Ministerio de Protección Social; nivel Municipal, ámbito priorizado de JUNTOS, los cuales configuran el Sistema de Protección Social Local.

Fuente: *Elaboración en base al Foro Internacional de Líderes y Expertos “La Articulación, una Estrategia para Superar la Pobreza y la Desnutrición Crónica Infantil”.* Agosto 2010.

Fase 2 de JUNTOS: Red UNIDOS

Con el inicio de la gestión del actual gobierno, presidido por el Presidente Santos (agosto de 2010), se busca repotenciar la Red JUNTOS con su nueva denominación como Red UNIDOS, que implica un reforzamiento de sus recursos, competencias y capacidad de gestión. Tiene como misión “Promover acciones coordinadas



para reducir significativamente la desigualdad y la pobreza extrema en Colombia". Continúa operando bajo el mismo esquema y lineamientos de la Red JUNTOS, pero tiene nuevos elementos como la promoción de la innovación social, la mayor participación comunitaria, el abordaje de las trampas o factores estructurales del desarrollo local bajo el marco de la convergencia regional y la articulación de 19 entidades del sector público, las empresas privadas con sus roles de responsabilidad social, la cooperación internacional y las entidades no gubernamentales.

UNIDOS tiene como objetivo que 350 mil familias se gradúen de la Red para el año 2014 y que 1,15 millones de familias avancen de modo sostenido para alcanzar los objetivos en 09 dimensiones y 45 Logros Básicos que les permita mejorar sus condiciones de vida, superando de forma irreversible la pobreza extrema.

LOS PROCESOS EN EL ECUADOR

Enfoque innovador desde la cosmovisión andina

Los pueblos indígenas andinos aportan al desarrollo desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *Sumak kawsay* o la vida plena. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza. El mundo de arriba, el mundo de abajo, el mundo de afuera y el mundo del aquí, se conectan y hacen parte de esta totalidad, dentro de una perspectiva en espiral, propio del concepto del tiempo no lineal.

El pensamiento ancestral es eminentemente colectivo. La concepción del Buen Vivir. Y por ello recurre a la idea del «nosotros», que incorpora la relación armónica entre los seres humanos y con la naturaleza. De ahí la necesidad de reconocer la diversidad como parte sustancial de la sociedad y la generación de sinergias y las posibilidades para nutrirnos de saberes, epistemologías, cosmovisiones y prácticas culturales distintas. De ahí que para construir una sociedad democrática

y pluralista la orientación estratégica busque la transformación en tres planos articulados entre sí: El socio-económico para asegurar la igualdad; el político que permita cambios en las estructuras de poder, de manera que la diferencia deje de ser un elemento de dominación y opresión; y el sociocultural, encaminado al reconocimiento de la diferencia y a abrir las posibilidades para un aprendizaje entre culturas.

La plurinacionalidad reconoce y valora las distintas formas de democracia existentes en el país: La democracia comunitaria, la democracia deliberativa, la democracia participativa, nutren y complementan a la democracia representativa, promoviendo un verdadero ejercicio democrático e intercultural.

Las personas no son seres aislados. Necesitan y dependen de otras personas para alcanzar niveles de autonomía, bienestar y reproducirse socialmente. Las personas adquieren sus habilidades intelectuales y emocionales en entornos familiares, institucionales, sociales. Necesitan de cuidados relacionados con su bienestar material, emocional e intelectual a lo largo de su vida, siendo la niñez y la vejez dos etapas fundamentales. De allí que la responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones y con el resto de especies, represente un principio fundamental para prefigurar un nuevo esquema de Desarrollo Humano Sostenible. Al ser el individuo un ser social, requiere de un entorno de igualdad, inclusión y cohesión social en tanto valores que permiten promover el espíritu cooperativo y solidario.

En el contexto antes reseñado, se necesita reconocer la dependencia de la economía respecto de la naturaleza; admitir que la economía forma parte de un sistema mayor, el ecosistema, soporte de la vida como proveedor de recursos y funciones ambientales.

El Buen Vivir busca adecuados trabajos y un ocio liberadores, que se expresa en el arte, el erotismo, la artesanía, la participación democrática, la fiesta, el cuidado de las personas y de la naturaleza o el de la participación en las actividades comunitarias.



La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas.

Fuente: Síntesis desde el PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009–2013.

La Agenda Social.

- Construcción de una visión común de las sociedades que queremos tener.
- Fortalecimiento del sentido de pertenencia andino (ej. inclusión en currículas escolares)
- Política social regional que procure la convergencia social de nuestros países.
- Decisiones e instrumentos andinos (Instrumento andino de seguridad social)
- Objetivos y metas sociales andinas (Indicadores promedio y de reducción de brechas sociales internas, especialmente en relación a género, pueblos indígenas y afroandinos)
- Cooperación horizontal para compartir buenas prácticas de política social en áreas de objetivos sociales andinos.
- Sistema andino de formación y capacitación en políticas sociales e integración (que aproveche las TIC).
- Observatorio andino de desarrollo social que incluya el SISCAN (trabajo en red entre gobiernos, academia y sociedad civil, no burocrático)

Características destacables en la concepción y gestión articulada. El Plan no es concebido como la suma de partes o elementos dispersos, o sectoriales, sino como un sistema coherente; basado en el enfoque de derechos. Para concretarlos prioriza soportes transversales en los temas ambiental, intergeneracional, intercultural, territorial y de género. Concibe que su gestión supone un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal y con la sociedad civil.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 refuerza la articulación entre la planificación nacional y territorial, con un modelo territorial y agendas para las siete zonas de planificación, en el que se expresan los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas en el territorio y con la visión país.

Se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del mismo, a través de veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, grupos focales, consultas ciudadanas, tanto a nivel nacional como territorial, así como también el diálogo y la concertación con los actores sociales e institucionales.

Temas prioritarios de “El Desarrollo Social y el Bien Vivir en el Ecuador”, son los niños y niñas que superen tanto la desnutrición como el sobrepeso, calidad de la educación, la protección y seguridad social, la soberanía alimentaria, el fortalecimiento de la economía popular y solidaria, el sistema andino de intercambio estudiantil para los jóvenes y el sistema andino de competencias laborales, como derechos compartidos en la sub-región y región.

Estrategia de Intervención Nutricional Territorial Integral – INTI

La estrategia INTI tiene como propósito mejorar la situación nutricional de la población, con prioridad en niños y niñas menores de 5 años, madres embarazadas y en período de lactancia, para prevenir la afectación desde la gestación y las etapas iniciales del ciclo de vida.

Diseño y Operación de la Estrategia INTI. El tema fue, hasta el 2006, abordado desde un programa específico, sin mayores resultados. De allí que posteriormente se constituyó en un Objetivo Estratégico de país, a ser conducido desde el rol rector del Ministerio de Coordinación del Desarrollo, para lo cual se normó la confluencia de las diversas intervenciones de las entidades públicas, hasta entonces con intervenciones dispersas en diversos ministerios, para alinearlas en torno a la Estrategia INTI, con 3 ejes que



posibiliten el alineamiento programático e institucional y por tanto la complementariedad de esfuerzos públicos como privados: Desnutrición crónica, deficiencia de micronutrientes, sobrepeso y obesidad.

La estrategia comprende las siguientes intervenciones articuladas:

- Intervenciones con base en evidencias de probada eficacia.
 - Focalización de intervenciones en los grupos con mayor necesidad y potencial de respuesta (menores de 2 años y mujeres gestantes).
 - Desarrollar intervenciones a escala para lograr coberturas que permitan influir en las prevalencias.
- Asegurar la entrega adecuada de servicios, acciones o productos de alta calidad.
 - Monitoreo y evaluación para mejorar la gestión y sus resultados.

LOS PROCESOS EN EL PERU

En el caso del Perú, la elaboración del presente texto coincide con el proceso de cambio de gobierno. En tal situación, presentaremos, en primer lugar, el sentido, orientaciones, propósitos y metas que se plantea el nuevo gobierno, para el período Julio del 2011 a julio del 2016. En segundo lugar, la síntesis de los procesos y avances en los 10 años anteriores, así como las brechas y desafíos hacia el mediano plazo.

Presentación del Gabinete de Ministros ante el Parlamento Nacional.

Sustento: Asistimos al agotamiento de un tipo de crecimiento que, si bien redujo la pobreza, no distribuye de manera equitativa los resultados de los esfuerzos que todos los peruanos hacemos todos los días y que, por el contrario, conserva la desigualdad, no conserva apropiadamente nuestro medio ambiente e incrementa la informalidad y la ilegalidad.

Enfoque: Hacia la igualdad de derechos, oportunidades. Metas sociales alineadas a los ODM.

El Propósito: Concretar la igualdad de derechos, en especial, educación, alimentación, vivienda, empleo digno y seguridad social.

Reducir las brechas territoriales y sociales, incluir a los excluidos al mercado, consumo y el desarrollo. Ser una comunidad nacional. No divorcio entre la política económica y social. Uniformizar derechos.

Objetivo: Reducir la pobreza extrema, la pobreza y la desigualdad. Énfasis en la población rural.

Metas al 2016:

1. Eliminación de la desnutrición crónica infantil.
2. Reducir la Tasa de Mortalidad Infantil de 11 a 5 por mil nacidos vivos.
3. Universalizar la educación inicial en niños de 3 a 5 años.
4. Elevar la cobertura de los hogares rurales con acceso a electricidad del 45% al 85%.
5. Elevar la cobertura de hogares rurales con servicio de saneamiento del 22% al 60%.
6. Incrementar las coberturas de acceso al agua al 92% y de saneamiento al 88% en los espacios urbanos y en los espacios rurales al 57% y 45%, respectivamente.
7. Elevar el número de centros poblados rurales con servicios de telefonía del 27% al 77%.
8. Elevar el número de centros poblados rurales con internet del 7% al 61%.

Estrategia: Crear una nueva autoridad social expresada en la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Nuevo modelo de gestión social y la extensión de la gestión por resultados al 100% de los programas.

Fuente: Síntesis en base a la exposición del Gabinete Ministerial ante el Congreso Nacional. Agosto 2011.

Mayor inclusión social y reducción de la pobreza. El reto del crecimiento con inclusión social implica utilizar los mayores ingresos fiscales permanentes producto del crecimiento económico sostenido en una expansión articulada y focalizada del gasto social para generar igualdad de oportunidades a toda la población, en especial de los excluidos. Los retos son los siguientes: i) Reducir la pobreza rural, que hoy es el doble del promedio nacional; ii) Reducir la desnutrición crónica, que hoy llega a un tercio de los niños rurales; iii) Reducir las brechas en el acceso a agua potable, saneamiento y electricidad de los distritos más pobres del país; iv) Mejorar la calidad de la educación pública; v) Reducir sustancialmente las brechas de acceso a los servicios de salud de calidad; y vi) Articular las políticas de desarrollo e inclusión social a políticas de desarrollo productivo.

Fuente: Marco Económico Multi Anual 2012–2014. MEF. Setiembre 2011.

Principios y valores rectores del SINADIS:

Respeto de los Derechos Humanos, justicia social, equidad, inclusión, universalismo, solidaridad. Igualdad de oportunidades, cohesión social, integralidad, transparencia, descentralización, calidad, efectividad, participación social, interculturalidad, emprendedorismo e interculturalidad.

Fuente: Orientaciones del nuevo Gobierno Nacional 2011-2016.



Estrategia Nacional CRECER: Concepción y Roles.

En la base del esquema figura la Estrategia Nacional Crecer, órgano perteneciente a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), conformado por los ministros que tienen vinculación directa e indirecta con los objetivos de la política social y la superación de la pobreza. Instancia que cuenta con una secretaría técnica, que tiene como rol el facilitar los procesos de la articulación de las instancias del Estado central, coordinar con los gobiernos regionales y locales y promover y facilitar la participación de la población organizada, las comunidades rurales, la cooperación internacional, las redes de ONGs, la responsabilidad social empresarial, entre otros. Su rol multisectorial y de generación de sinergias resulta clave y sus lecciones evidencian que en los procesos resultan determinantes los roles de las comunidades originarias, los líderes sociales, las mujeres y las autoridades locales que muestran disposición a asumir liderazgo en el desarrollo de sus territorios y no sólo en las capitales urbanas como fue tradicionalmente ejercido.

La Estrategia Nacional CRECER representa el esfuerzo por superar la tradicional fragmentación existente en las concepciones, objetivos, metas y roles de las entidades del Estado, en sus tres niveles, de las empresas privadas, las organizaciones sociales, las redes de ONGs y los organismos de la cooperación internacional. Expresa, por tanto, el sentido de co-responsabilidad y reciprocidad, la voluntad de concertar recursos, capacidades técnicas y liderazgos, tras el objetivo ético de superar la pobreza y las brechas de la inequidad.

En el marco de la realidad antes reseñada y en base al diseño y operación de una nueva estrategia de gestión articulada, se puso énfasis en los territorios rurales, en base a enfoques de derechos, buscando abordar las causas, desarrollar un alineamiento programático e institucional, establecer alianzas institucionales públicas y privadas y rol de actores estratégicos para la población organizada.

Se priorizó intervenciones en 21 de 24 departamentos y 728 distritos de un total de 1.119 previstos inicialmente. Desde el punto de vista programático, se priorizó las intervenciones multidisciplinarias orientadas a reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, en 200 distritos de alta prioridad. Para posibilitarlo, se desarrolló estrategias de sensibilización y se capacitó a 4.262 facilitadores, 18.000 agentes comunitarios y 113.000 familias. Los resultados al 2011 se sintetizan en los gráficos adjuntos.

La EN CRECER interviene a nivel nacional en 1.119 distritos de los quintiles de pobreza 1, 2 y 3, con énfasis en los distritos de la sierra rural y en los distritos con mayor concentración de desnutrición crónica infantil de zonas urbanas. 787 Gobiernos Locales han aprobado ordenanzas para la implementación de la EN CRECER.

En el marco de los procesos antes sintetizados, resultan igualmente destacables los roles de las ONGs, que durante las décadas pasadas han realizado un esfuerzo persistente e innovador en el proceso de diseñar y gestionar experiencias de superación de la pobreza, con prioridad en la desnutrición crónica infantil, y con estrategias y modalidades de gestión que buscan ejercicio intercultural, empoderan a la población, movilizan y fortalecen los roles de los líderes y buscan, más que coberturas, generar lecciones para aportar al diseño de políticas públicas en los niveles locales, regionales y nacional.

Desde inicios de la década, se instalaron igualmente una amplia red de "Mesas de concertación para la Lucha contra la pobreza" (MCLCP), en los niveles locales y regionales, en los que se vinculan y desarrollan iniciativas de acción coordinada con las entidades públicas y privadas y los representantes de los actores sociales organizados.

Lecciones Aprendidas

De los procesos desarrollados se desprenden los siguientes aprendizajes:

- Política Nacional con objetivos, metas y rutas operativas claras, ofrece el marco necesario



para movilizar a los actores locales en torno a un objetivo común.

- La definición y operación de una ruta operativa clara e instrumentos de gestión ha sido un factor estratégico para el logro de resultados.
- La voluntad política del Gobierno y la existencia de instrumentos de política contribuyen a avanzar en el logro de metas nacionales de prioridad, como la superación de la pobreza y la DCI.
- Tanto el marco macroeconómico como el marco social multianual, plantean el Enfoque de Gestión por Resultados, orientado a mejorar la eficiencia y calidad de la inversión pública y el establecimiento de prioridades.
- Una estrategia de intervención articulada requiere dejar de lado los protagonismos y buscar contribuir al logro de los objetivos. Los liderazgos innovadores surgen del proceso.
- A nivel operativo, los esfuerzos de articulación han sido más eficientes en los lugares donde los operadores locales han buscado trascender las lógicas sectoriales para aportar por estrategias territoriales y multidimensionales.
- Las ventajas de la articulación y complementariedad de recursos, esfuerzos y capacidades, entre los múltiples actores del territorio, ha constituido al aprendizaje compartido entre los actores sociales, autoridades e instituciones públicas y privadas.
- Los procesos de inducción e información han ampliado la comprensión sobre los factores causales y la multidimensionalidad de la pobreza y la desnutrición crónica infantil.
- La asistencia técnica es un componente central para garantizar una adecuada implementación de las políticas públicas que requieren de la acción concertada de diversas instancias. En el caso de la EN CRECER esta asistencia ha sido apoyada por la Cooperación Internacional y las redes de ONGs, las que han contribuido a acompañar los procesos, fortalecer liderazgos, sumar actores, desarrollar capacidades y aplicar instrumentos de gestión validados.
- La voluntad política de las autoridades del gobierno regional y local -traducida en un rol de liderazgo que da direccionalidad a la estrategia- constituye una condición esencial para el desarrollo de procesos de concertación y articulación en torno a objetivos comunes. Los distritos con un mayor avance son aquellos en los que existe una clara voluntad política y activo involucramiento de las autoridades regionales y locales y una apuesta por fortalecer las Oficinas de Desarrollo Local, asignando responsables con roles claros.
- El reconocimiento de la experiencia desarrollada en el marco de las políticas anteriores y fortalecimiento de iniciativas y espacios de concertación existentes, es un factor que facilita la implementación de una estrategia de intervención articulada.
- El ámbito distrital es el espacio por excelencia para la implementación de una estrategia de articulación concertada desde un enfoque territorial, debido a que la proximidad de los actores y su conocimiento e inserción en la realidad local, permite lograr resultados tangibles en un menor tiempo de implementación. Es este espacio el que presenta mayor necesidad de soporte técnico, lo que constituye una ventana de oportunidad para trabajar con las autoridades y actores locales.
- Es necesario dotar a los gobiernos locales de herramientas de gestión sencillas que faciliten la implementación de las fases de la EN CRECER, sin las cuales es difícil lograr avances. Para ello la EN CRECER cuenta con herramientas dirigidas a fortalecer las capacidades de los gestores locales.
- El Plan Articulado Local, formulado con todos los actores claves del territorio, se convierte en una gran herramienta para articular voluntades y disposición en los diversos actores sociales e institucionales. Posibilita identificar roles y compromisos, desarrollar competencias y lograr procesos, resultados y aprendizajes.



- Se han desarrollado valiosas experiencias de asocio y complementariedad de recursos y roles con empresas privadas ubicadas en el territorio; posibilitando conciencia compartida sobre la gestión de procesos y resultados ambientalmente sostenibles, socialmente inclusivos y culturalmente respetuosos. Condiciones en las que la gestión y sus logros se expresan como procesos sociales.
- Poner en marcha un sistema nacional de acompañamiento permanente de los gobiernos regionales y locales y las estrategias de la gestión articulada, dotándola de organicidad, equipo técnico calificado y recursos para su rol de facilitar los procesos de la generación de sinergias y la articulación público-privada y social durante los diversos aspectos claves del ciclo de la gestión.
- Afirmar los liderazgos de las autoridades comunitarias, el compromiso de los gobiernos regionales y locales y la disposición de las entidades públicas y privadas, como componente del desarrollo, integral y sostenible.
- Se han validado y son crecientes las experiencias respecto del valor de las pasantías para aprender, desde los procesos prácticos, el diálogo horizontal con los actores sociales. La estrategia de las vitrinas para posibilitar aprendizajes y réplicas, capacidad de iniciativas, calificando el rol de los promotores y el potencial de los territorios.
- Promover, desde el nivel central, la implementación de la Ventanilla Única Social en el espacio local, la misma que constituye un mecanismo clave para responder a necesidades de información, mejorar la focalización y canalizar demandas que pueden ser resueltas a este nivel, contribuyendo a promover una conciencia ciudadana y una actitud de vigilancia hacia los programas y servicios sociales del Estado con miras a mejorar su calidad y eficiencia.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre las Agencias e instituciones a cargo de brindar asistencia técnica, sobre todo a los gobiernos regionales y locales, generando espacios de discusión para optimizar el trabajo articulado, lograr una comunicación efectiva y desarrollar alianzas estratégicas eficientes.
- Promover la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los Gobiernos Regionales y Locales. Asimismo, hacer seguimiento a la aprobación del Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Promover que los Gobiernos Regionales y Locales profundicen las articulaciones con los actores sociales, y las entidades públicas y privadas, incluyendo la responsabilidad social de las empresas.
- Promover el intercambio de experiencias a través de pasantías, para motivar a las autoridades y gestores sociales. Representan espacios de encuentro e inter aprendizaje, que permiten réplicas y enriquecimiento continuo.

DESAFIOS HACIA EL 2016

Al tiempo de haberse producido avances en la reducción de la pobreza general y extrema en los promedios nacional, urbano y costero, la evidencia de las inequidades se expresan en el medio rural y a su interior entre las poblaciones originarias. Para el año 2009, mientras en la población hispano descendiente la pobreza extrema llega al 8,7%, entre los pueblos amazónicos llega al 49%, entre los quechuas al 32% y los aymaras al 26%. La población no pobre llega entre los hispanos al 68%, en los quechuas al 38%, entre los amazónicos al 20% y entre los aymaras al 42%. En el caso de las viviendas sin servicios básicos, la correlación se repite pues mientras entre los hispanos llega al 17%, entre los amazónicos al 50%, los



quechuas 38% y los aymaras al 26%. Cifras que evidencian las correlaciones de la pobreza con lo rural, lo lejano y predominancia de poblaciones indígenas.

Realidad en la que la agenda de gobierno planteada hacia el 2016 resulta consistente y requiere, a su vez, no sólo de mayores asignaciones presupuestales sino de mayor descentralización y presencia del Estado en estos territorios, de enfoques y estrategias interculturales, de modalidades de gestión capaces de operar desde la cosmovisión, los valores y las formas de organización propios de estas comunidades y poblaciones, entre los que debe incluirse a las poblaciones afrodescendientes.

Al respecto, para evitar las intervenciones de carácter asistencial, o no pertinentes, debe considerarse el potencial de biodiversidad existente en estos territorios, que marcan el Ser del Perú y que determinan una base productiva no basada en criterios de economías de escala

sino de diversidad, calidad y estacionalidad. Potencial que empata con las tendencias humanas del retorno a la naturaleza, del consumo sano, diverso y con ventajas de estacionalidad, con mercados crecientes y sostenibles y con ventajas en los precios, incluyendo el comercio justo.

Criterio adicional de alta consideración estratégica, tanto por sus oportunidades como por sus amenazas, es el relativo a que se trata no sólo de espacios en los cuales debe concretarse la reivindicación histórica por los estragos del dominio colonial, la violencia y la exclusión del que han sido víctimas, sino por el hecho de que fenómenos como el cambio climático representan, en su impacto potencial, una amenaza crítica justamente a estos territorios y poblaciones y, a su vez, es con ellos y desde sus sabidurías, conocimientos y organizaciones, que se pueden abordar las estrategias más consistentes para reducir sus amenazas.



CAN: PROCESOS DE LAS ESTRATEGIAS DE GESTION ARTICULADA FRENTE A LA POBREZA

GESTION DEL CONOCIMIENTO	ETAPAS	CONTENIDO, CONDICIONES	METODOLOGÍA - ACTORES	HITOS PROCESOS PRODUCTOS																							
	Enfoques y concepción de base. Ideas fuerza, socios	Derechos/ sostenibilidad, territorial, Interculturalidad, generación de sinergias, movilizar capitales. Empoderamiento social.	Actores sociales, entidades estatales y privadas: Visión, liderazgos, aportes potenciales y roles en el proceso de la gestión articulada.	Zonas Gestores Comunidades																							
	Diagnóstico, línea base	Participativo, Concertado	Red de actores sociales con sus diversas formas de capital tangibles e intangibles.	Facilita los acuerdos institucionales y sociales y los roles potenciales. Capacitación de gestores sociales públicos y privados																							
	Sistematizar lecciones aprendidas buenas prácticas y nudos críticos	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>Dimensiones</th> <th>Situación</th> <th>Capitales</th> <th>Actores</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Territoriales</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Sociales</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Políticos</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ambientales</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Culturales</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Diagnóstico que incluye percepciones. Línea de base en ejes de intervención</p>	Dimensiones		Situación	Capitales	Actores	Territoriales				Sociales				Políticos				Ambientales				Culturales			
	Dimensiones	Situación	Capitales	Actores																							
	Territoriales																										
	Sociales																										
	Políticos																										
	Ambientales																										
	Culturales																										
Análisis de lecciones de experiencias Condiciones de éxito	De valor para el diseño de la propuesta de intervención. Evita reproducir errores, identifica nudos críticos, facilita intervenciones estratégicas. Favorece condiciones de éxito, y reduce los tiempos regulares de los resultados en la gestión	Aparte de las experiencias de los socios estratégicos, valorar aportes de las buenas prácticas de valor referencial así como los nudos críticos.	Prepara las condiciones para el planeamiento y el diseño de los programas y proyectos.																								
Planeamiento estratégico participativo	Visión del territorio y los objetivos generales y específicos. Precisa modalidades de la gestión, compartida. Multidimensionalidad concreta. Intervenciones estratégicas del plan y de los proyectos.	Metodología participativa de los actores involucrados. Precisa roles específicos.	Plan de Desarrollo. Plan de intervenciones estratégicas. Responsabilidades en las intervenciones																								
Plan Operativo / presupuesto participativo	Proyectos e intervenciones estratégicas, asignaciones presupuestales, roles específicos de los actores. Define metas, resultados, actividades y plazos de ejecución.	Proceso participativo en el que cada actor involucrado define sus roles, dinámicas de trabajo y cronogramas de las operaciones.	Herramienta específica para organizar la gestión por resultados. Procesos de la co - responsabilidad.																								
Gestión de procesos	Procesos claves de operacionalización del plan operativo en su sentido multidimensional, roles complementarios, metas, resultados. Rol de gerencia estratégica, articulador de la secuencia de las intervenciones. MyE de procesos.	Metodología de procesos, que distingue lo estratégico y lo complementario. Rol clave de la gerencia y el desempeño del equipo técnico y los roles de las familias y líderes sociales Interaprendizaje entre actores.	Organización de los equipos y roles de los actores técnicos y sociales. Genera procesos, metas y resultados.																								
Evaluación y Sistematización	Proceso que se sustenta en los reportes del SMyE, con información cuantitativa y cualitativa. Proceso participativo, contando con el aporte de facilitadores especializados.	El proceso debe sustentarse en la lectura de los procesos y las percepciones y aportes de todos los actores..	Los procesos de evaluación a lo largo de la gestión. Genera lecciones y conocimientos. Enriquecen el ciclo de la gestión.																								

Fuente: Elaboración propia en base a experiencias de los proyectos gestionados CESCAN I. 2011. CAN.



La Gestión: El arte de sumar aportes para multiplicar resultados.

Es lección aprendida que la extensión, calidad y sostenibilidad en el Desarrollo Humano no derivan sólo ni principalmente de la magnitud de la inversión financiera sino de la capacidad de sumar esfuerzos públicos, sociales y privados para complementar roles. En el marco de la perspectiva de contribuir a la calidad de los procesos y los resultados, se presenta una propuesta referencial sobre el ciclo de la Gestión Articulada del Desarrollo, propio de la concepción de generar capital sinérgico, surgido desde la capacidad de sumar recursos, esfuerzos y roles para multiplicar resultados consistentes y sostenibles.

La operacionalización del ciclo de la gestión y del enfoque sinérgico supone superar la tradicional concepción de intervenir de manera dispersa, cuando no superpuesta, o desde la segmentación sectorial o entre niveles de gobierno, para asumir un enfoque sistémico que se ejerce en los territorios locales y desde los roles estratégicos de los actores sociales y el rol promotor y facilitador de las entidades públicas y privadas y el encuentro intercultural en los territorios con identidad. Espacios y actores con quienes se requiere desarrollar respeto, confianza, trabajo compartido y nuevos conocimientos y aprendizajes, como parte del proceso integral de la gestión, cubriendo una secuencia en el que asumen importancia y se tornan complementarios las siguientes fases:

Los enfoques y concepciones, que orientan tanto las definiciones programáticas como las características de la gestión. Es en su marco que se conciben políticas, programas o proyectos y se definen, explícitamente, la naturaleza y características de las modalidades de gestión que pueden generar resultados.

Los diagnósticos y líneas de base, que nos posibilitan el análisis estratégico del territorio en las dimensiones que correspondan, superando la tradicional "visión problema", que lleva por lo general a las respuestas asistenciales o a las reactivas. Dos polos que se retroalimentan.

Los procesos de la planificación estratégica, concebido como herramienta de la gerencia. Ejercicio participativo que tiene la virtud de construir visiones compartidas y estrategias viables para tornarla realidad. Es en su marco que se realizan los alineamientos programáticos e institucionales y se identifican las intervenciones estratégicas que tienen la virtud de desencadenar procesos y evitar la tradicional fragmentación de acciones que debilitan los procesos como los resultados.

La calidad de la gestión de los procesos, representa una fase determinante en la calidad y consistencia de las intervenciones y por tanto el de los resultados. Es en su curso que los roles de los actores involucrados y la sinergia se tornan estratégicos.

Finalmente, el sistema de monitoreo y evaluación, como herramienta de seguimiento y registro de procesos, de cara a las metas y objetivos previstos y determinar las decisiones pertinentes en los momentos oportunos. Desde sus procesos se viabilizan parte de las rutas de la sistematización y la gestión del conocimiento, desde cuyos resultados se puede aportar a la retroalimentación del ciclo en su conjunto así como a precisar y darle mayor consistencia a las políticas y facilitar las réplicas de las experiencias. Es en este momento en que se generan las condiciones para posibilitar que el conocimiento tácito se torne explícito, a través del encuentro intercultural, la interacción de los actores y las lecciones aprendidas. (Ver matriz adjunta).



FASES DEL CICLO DE LA GESTIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LA ARTICULACIÓN

FASES DEL CICLO

PROCESOS, IMPLICANCIAS E IMPORTANCIA

LA CONCEPCIÓN ¿Qué visiones nos guían?

- Se expresa en los enfoques en visiones, misión y valores.
- Deben ser concebidos como guías para posicionarse en la realidad y para proporcionarle sentido a nuestras intervenciones.
- Se quiebra cuando es asumido sólo como un discurso formal que no orienta de manera efectiva los procesos de la gestión.

EL DIAGNÓSTICO ¿En qué realidad actuamos?

- Combinación de varios enfoques y metodologías (capitales, DDHH, Corredores, territorial) para captar dimensiones que posibiliten determinar intervenciones estratégicas. Tiene un sentido instrumental. Unidades: familia, comunidad, territorios, comités, ciudad, etc.
- Se quiebra su sentido cuando no sirve para posicionarnos en la realidad, conociendo sus carencias y aspiraciones. Cuando no alimenta el compromiso ético. Garantizar la continuidad entre realidad y estrategias.

PLANIFICACION POLITICAS Y ESTRATEGIAS ¿Qué queremos lograr y cómo?

- Determinación de intervenciones estratégicas. Palancas que desencadenan procesos.
- Identificar las particularidades que asumen dichas intervenciones en respuesta a las características de la realidad específica.
- Intervenciones que posibilitan las condiciones para la ejecución de diversas intervenciones programáticas, movilización de capacidades locales, asocio y sinergias.
- Se quiebra cuando el sentido estratégico de las intervenciones es sustituido, en la práctica de la gestión, en metas y acciones fragmentadas y sin sentido y proyección.

ALINEAMIENTO PROGRAMATICO ¿Con qué líneas de acción?

- Relación entre los Objetivos del milenio, OANDES, Políticas de Estado, Planes nacionales y regionales y de éste último con las entidades sectoriales y territoriales con sus programas y proyectos.
- Relación de los proyectos con la realidad y los desafíos regionales.
- Punto de quiebre desde el empoderamiento de los proyectos por sobre el sentido estratégico de los actores sociales e institucionales.

PLANES OPERATIVOS ¿Cómo organizo mis intervenciones?

- Grado de correspondencia entre los planes operativos y las orientaciones del Plan y de las intervenciones estratégicas.
- Punto de quiebre por limitaciones de la cultura activista contrapuesta al pensamiento estratégico y a la articulación de las intervenciones.

GESTION DE PROCESOS ¿Qué tipo de gerencia realizo?

- Representa el desafío central de la gerencia moderna. Supone coherencia con el planeamiento, las visiones compartidas como soporte de la capacidad de sumar esfuerzos y recursos para multiplicar los resultados. El punto de quiebre se genera en la segmentación derivada de la cultura de parcelas fragmentadas o superpuestas.

SISTEMAS DE M&E ¿Cuál es la importancia de la información?

- Sistemas de seguimiento, registro y reportes: Calidad de la información, evaluaciones, sistematización par las decisiones de gerencia.
- Se quiebra cuando el sistema responde a la fragmentación por proyectos y sirve principalmente para reportes formales y administrativos.

GESTION DEL CONOCIMIENTO ¿Aportar más allá de nuestras intervenciones inmediatas?

- Posibilita lecciones para mejorar la ejecución, réplicas e institucionalización vía políticas públicas. Enriquece a los equipos.
- Se quiebra cuando no existen registros de información y procesos, ni espacios para reflexionar y generar conocimientos explícitos. Cuando no se practica la capacidad de identificar potenciales políticas públicas..

GERENCIA ESTRATÉGICA DE PROCESOS



El rol institucional de promover desarrollo y la función de gerenciarlo, requieren de creciente claridad respecto de los desafíos que se plantean desde los cambios acelerados y profundos que ocurren en un escenario inédito, que no sólo transforma las nociones del tiempo y el espacio sino también las visiones prevalecientes del desarrollo, así como la naturaleza de los roles de los actores sociales e institucionales, del Estado como de la sociedad civil.

Los desafíos del escenario global y nacional ponen en evidencia la magnitud y profundidad de la crisis de los paradigmas prevalecientes, la urgencia de renovar los enfoques sobre el Desarrollo y la manera de gestionarlos en la realidad de los procesos. Requerimos entender el desarrollo como construcción social y cultural, empoderamiento de los actores sociales y rol facilitador del Estado y sus instancias administrativas y de representación expresada en los niveles de gobierno.

Las Organizaciones Inteligentes.

Los desafíos del asocio, la articulación y la generación de sinergias requieren que los organismos “relajen” sus limitaciones formales como pueden ser sus visiones o estructuras rígidas y sus limitaciones informales derivadas de la cultura de parcela que deriva de sus concepciones y prácticas, para que puedan transitar hacia desempeños propios de organizaciones inteligentes.³

Las diferencias entre las organizaciones que basan su desempeño en el aprendizaje y las que lo hacen en el rendimiento son crecientes. Las primeras pueden sacrificar parte de los rendimientos inmediatos de hoy en razón de prepararse para abordar los desafíos del mañana,

mientras que los segundos buscan cumplir los resultados de hoy, sin darse cuenta de sus costos expresados en obsolescencia frente a los desafíos del futuro. Las organizaciones que basan su desempeño en el aprendizaje y sistematización, fruto del Asocio, tienen un desempeño superior, que les permite afrontar con éxito los desafíos de creciente complejidad. Las que basan su desempeño en el “metismo individualista” no transitarán hacia este estadio.

Las características de una organización con capacidad de jugar roles eficaces en el marco de las nuevas tendencias y desafíos del desarrollo, son las siguientes:

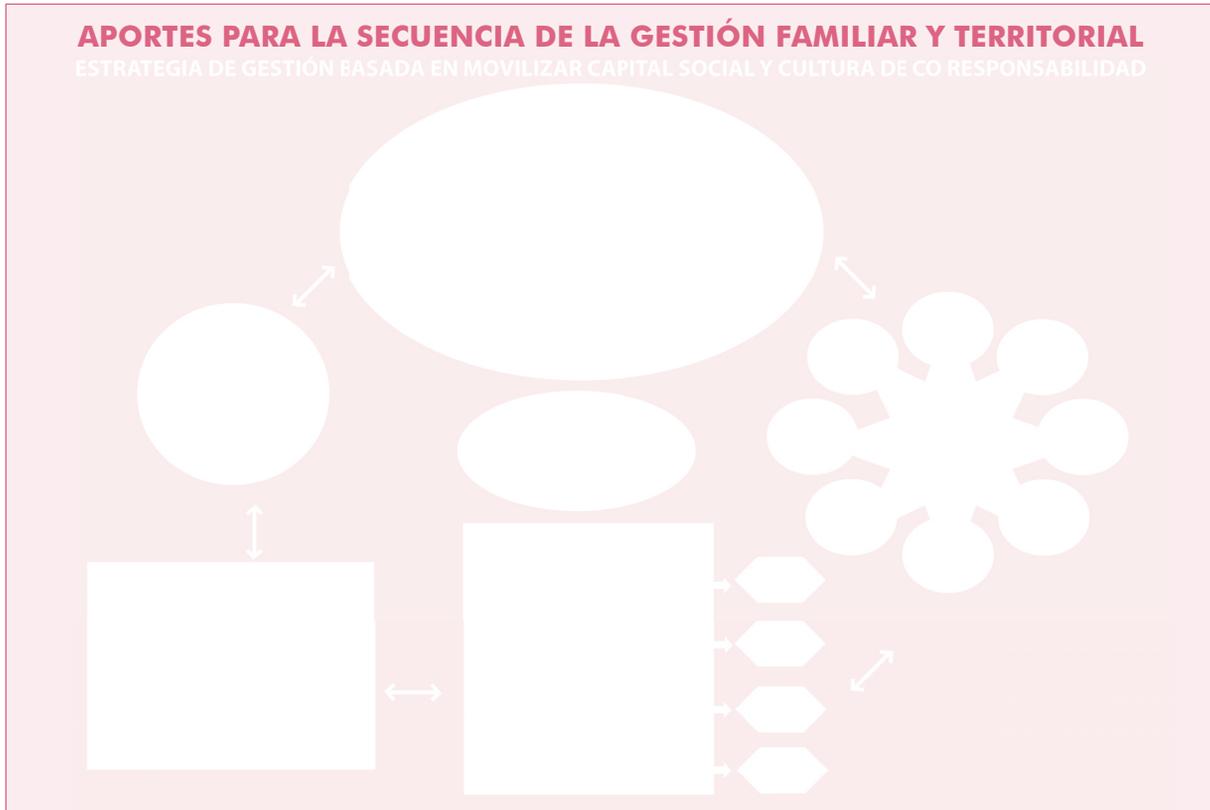
- La Velocidad para reaccionar frente a cambios rápidos en el entorno.
- La Flexibilidad, que supone capacidad para privilegiar el aprendizaje permanente, que reconozca los valores y aportes de los actores sociales y organizacionales y que posibilite respuestas diversas, de gran o pequeña escala, coyunturales o estructurales, de acuerdo a las exigencias del entorno.
- La Virtualidad, basada en el manejo de tecnologías informáticas que le permitan acceder a nuevos conocimientos de manera rápida, incluyendo la posibilidad de asociarse e intercambiar flujos de información con entidades que aún estando lejanas geográficamente ven facilitados sus procesos por las oportunidades derivadas de las TIC.
- La Inteligencia Organizacional. Se expresa en las capacidades para monitorear procesos, desarrollar intervenciones reflexivas, sistematizar y gestionar el conocimiento; multiplicadas en el caso de las acciones en redes y socios.

³ Utilizamos conceptos básicos de la Teoría y Gerencia de Organizaciones, que consideramos pertinente con el tema. Puede consultarse a autores como Peter Drucker y Peter Senge.



APORTES PARA LA SECUENCIA DE LA GESTIÓN FAMILIAR Y TERRITORIAL

ESTRATEGIA DE GESTIÓN BASADA EN MOVILIZAR CAPITAL SOCIAL Y CULTURA DE CO RESPONSABILIDAD



156

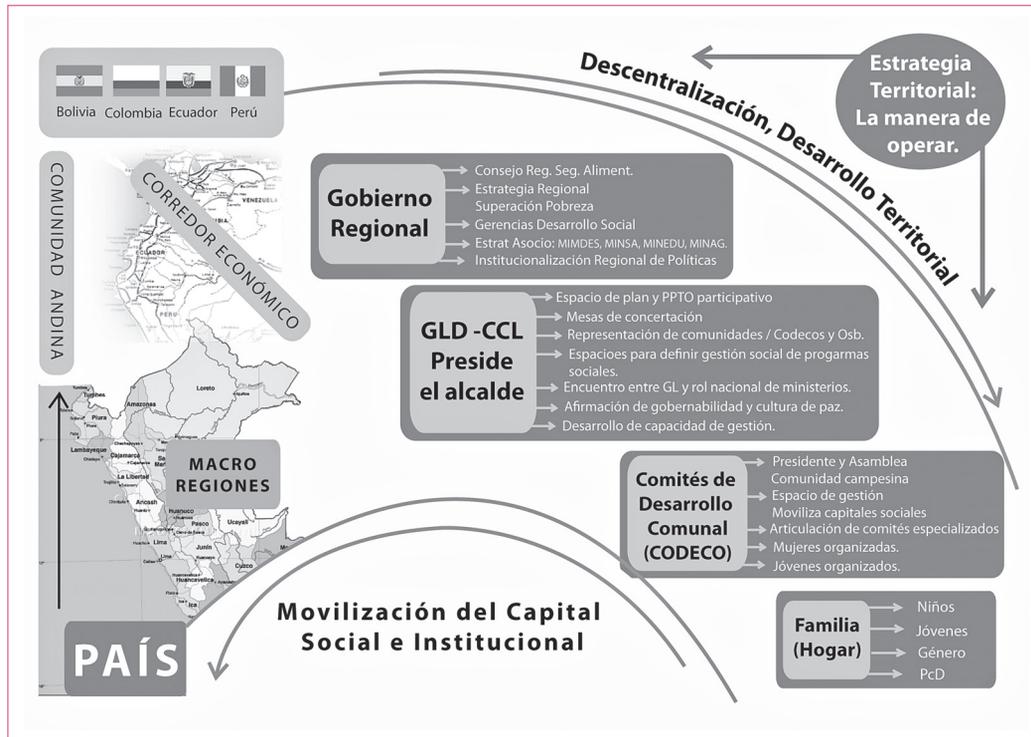
En el presente gráfico buscamos sintetizar, con sentido referencial, la experiencia de gestión territorial en comunidades rurales andinas del espacio centro sur andino del Perú.

1. En el centro, el principio cultural del afecto y confianza (munay), el trabajo compartido (llankay) y el aprendizaje (yachay).
2. En el cuadrante, el mapeo familiar comunitario, identificando los indicadores que expresan su realidad y carencias. Representan un desafío para las familias, la comunidad y sus instancias o comités de gestión, para las entidades públicas y privadas. El objetivo es disminuir cada carencia, identificada con chinchas de colores en el mapa comunal.
3. Los indicadores sintetizados en un cuadro comunal, representan el referente para la

formulación del Plan de Desarrollo Comunal a ser gestionado desde el Comité de Desarrollo Comunal, en el que articulan esfuerzos los comités y agentes comunitarios especializados, que movilizan capital social, las entidades públicas y privadas. Los mismos indicadores son la base para el sistema de monitoreo participativo. Se va informando a la asamblea comunal los procesos, avances y desafíos para la adopción de las decisiones que corresponda.

En la parte superior, el gobierno local, en el que se planifican y gestionan los procesos desde la consolidación de los procesos de las diversas comunidades y poblaciones del territorio. Participan en los planes y presupuestos participativos y se consolida la gestión y el monitoreo. Es un espacio de institucionalización de las iniciativas para la superación de la pobreza y el desarrollo.





Las estrategias de articulación, de sumar fuerzas para multiplicar resultados, se realizan en los procesos territoriales, en cuya orientación los procesos de la descentralización y la democratización del Estado representan condiciones fundamentales para redistribuir las oportunidades, movilizar la organización y cultura de trabajo de los actores sociales. Como puede verse en la lámina, en sus procesos se realizan diversos procesos claves para el desarrollo humano:

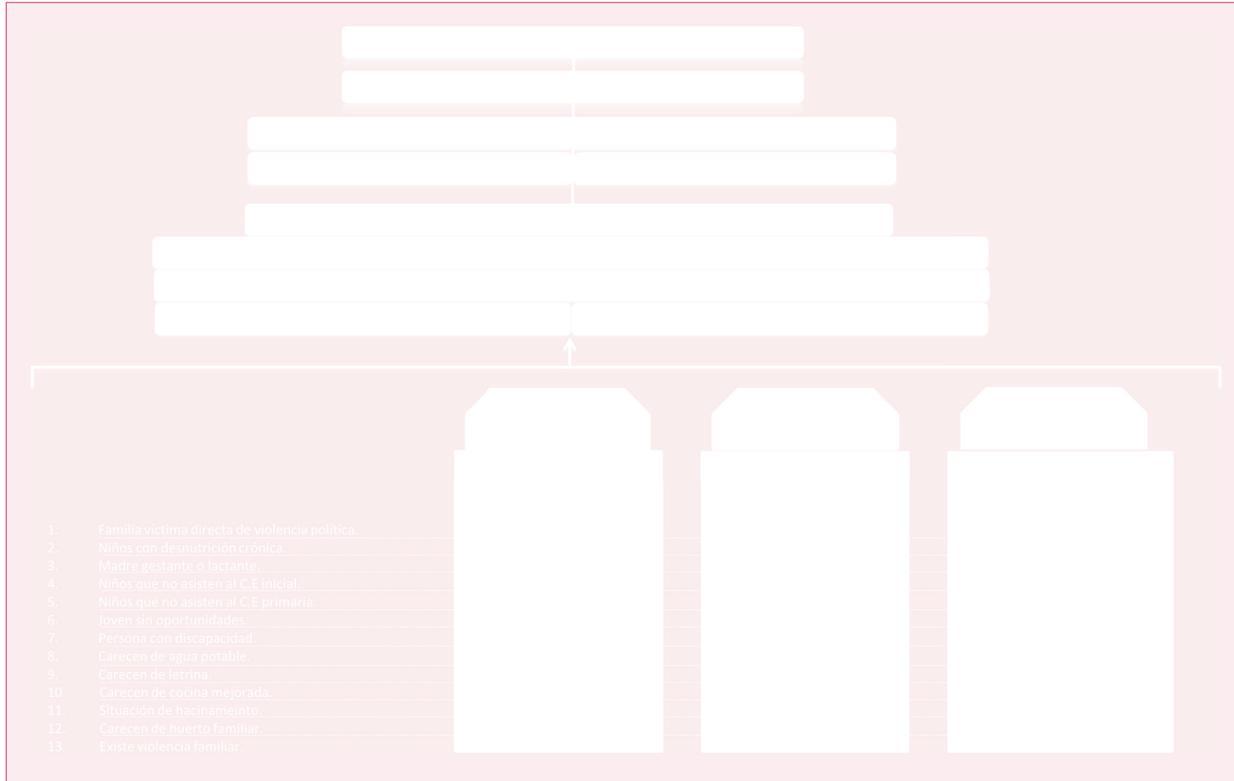
- A nivel de la familia, se posibilita la atención prioritaria de los niños y niñas en temas como la superación de la DCI y a los jóvenes, para superar la transferencia intergeneracional de la pobreza. Es desde ella que debe atenderse a las personas adultas mayores, a las personas con discapacidad, entre otras. El rol de la familia es por ello determinante.
- Las comunidades originarias, representan justamente a las familias y tienen en su asamblea una instancia de decisiones democráticas, para

decidir, organizar y operar las modalidades de trabajo articuladas entre sus diversas formas de organización o comités funcionales, con los gobiernos locales, los programas nacionales y las ONGs o las empresas privadas. Son instancias de planificación, movilización de capitales sociales, de ejercicio de co-responsabilidad y reciprocidad, de control ciudadano y de rendición de cuentas.

- En los niveles locales se desarrollan los procesos de la planificación y los presupuestos participativos, la concertación entre lo público y lo privado, la adopción de acuerdos para la gestión articulada, de monitoreo y evaluación de los procesos y resultados.
- En el nivel regional se desarrolla la planificación y la inversión en obras y proyectos de significación mayor al de una localidad. Espacio de concertación y complementariedad de esfuerzos entre los niveles locales y los actores sociales e institucionales.



- Desde estos procesos es que se realiza la complementariedad de esfuerzos a nivel de los corredores económicos, las macrorregiones y de país.
- Es aspiración que dichos procesos puedan considerar igualmente los temas que los vinculan con los de la CAN, desde nuestra historia, cultura, potencialidades y destino compartidos.



En el gráfico presente, planteamos la proyección potencial de los procesos anteriores, para posibilitar el potencial alineamiento de las intervenciones familiares, comunitarias y locales y regionales, hacia una estrategia nacional, en el que cumplan papel articulador las instancias rectoras con las políticas de Estado, los OANDES y los ODM.

Expresa la oportunidad y el desafío de desarrollar una articulación, en una suerte de tejido o red que, al tiempo de expresar la diversidad territorial, social y cultural de los procesos, es posible desarrollar un sistema que posibilite el monitoreo, registro y mirada del conjunto de

los procesos país y, de darse el caso, el nivel de la Comunidad Andina.

El gráfico permite imaginar la posibilidad de consolidar líneas de base a nivel familiar, con sus especificidades en los grupos étnicos o de género, consolidándose como herramienta de gestión en los niveles comunitarios rurales, en los territorios locales, en las regiones o departamentos y de ellos hacia el nivel nacional. Representa una experiencia que hace posible complementar los roles de los actores sociales e institucionales, la focalización a nivel familiar, la gestión social comunitaria, el control social para la transparencia y las condiciones para posibilitar la graduación de las familias.



II. AVANCES EN LA INTEGRACION SOCIAL ANDINA

APORTES DEL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN

LOS APORTES DEL PARLAMENTO ANDINO EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO SOCIAL: LA CARTA SOCIAL ANDINA

Rubén Vélez*

Introducción

El Parlamento Andino, como legítimo representante de los pueblos andinos, desde sus primeros años de funcionamiento se dio cuenta de la necesidad de incorporar los asuntos sociales y culturales dentro del proceso de integración subregional andina, con el fin de fomentar la integración integral que promueva el desarrollo social y la participación de la sociedad civil.

Así pues, inició el proceso para crear un instrumento normativo que propendiera por el respeto y garantía de los derechos humanos de los ciudadanos andinos. Este instrumento se estableció como la Carta Social Andina emanada de la Primera y Segunda Cumbre Social Andina, realizadas en 1994 y 1999 respectivamente.

El presente artículo pretende dar a conocer uno de los aportes del Parlamento Andino en el ámbito del desarrollo social, como fue el proceso de elaboración y aprobación de la Carta Social Andina y la importancia de que una vez reformada y actualizada cuente con vinculatoriedad jurídica para los países andinos.

Asimismo, se describen las propuestas presentadas en la Minicumbre Preparatoria Nacional - Colombia, previa a la Tercera Cumbre Social Andina, llevada a cabo en la ciudad de Bogotá D.C., el 11 de marzo de 2011. También se mencionan las atribuciones y propósitos de este Organismo, en donde se establece el compromiso de fomentar la libertad, la justicia y el respeto de los derechos humanos, y se hace una breve descripción de las actividades que realizan la Comisión Segunda "De Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación" y Quinta "De Asuntos Sociales y Desarrollo Humano" para promover el desarrollo

social en la subregión. En la última parte se presenta el Proyecto "Educando Para Participar" que ha impulsado el Parlamento Andino para fomentar la identidad andina y el conocimiento por parte de la sociedad civil de las ventajas del proceso de integración subregional.

Para finalizar, a raíz de los cambios políticos, económicos y sociales que se han presentando en los últimos años, se establece que la Carta Social Andina debe ser reformada y actualizada a través de un proceso democrático y participativo, en donde los sectores más vulnerables de la sociedad puedan presentar propuestas y ver representados sus intereses. Además, para el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la Carta Social Andina es indispensable la voluntad política de los gobiernos de los países andinos y la cooperación entre las instituciones encargadas de promover el respeto de los derechos humanos y el desarrollo social en la subregión.

Aportes del Parlamento Andino en el Ámbito del Desarrollo Social

El proceso de integración entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile (este último como país asociado), transformado de Pacto Andino a Comunidad Andina en 1996, a través del Protocolo de Trujillo, se ha caracterizado durante los últimos años por promover una integración integral que va más allá de los asuntos netamente comerciales y económicos, dando prioridad a temas sociales y culturales, con el fin de fortalecer la participación de los ciudadanos andinos en el proceso de integración y la identidad andina.

En este sentido, el Parlamento Andino, órgano deliberante del Sistema Andino de Integración (SAI), de naturaleza comunitaria y representante de los

* Secretario General del Parlamento Andino.



pueblos de la Comunidad Andina, entendiendo la importancia y necesidad de impulsar una agenda social para el fortalecimiento y respeto de los derechos de los ciudadanos andinos, desde su creación ha trabajado en la implementación de programas sociales y culturales.

Este compromiso se fundamenta en el literal a) del Artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, en donde se establece su atribución de "Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana".¹

De igual forma, en el Artículo 12 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino se establece, dentro de sus propósitos:

- a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina;
- b) Sustentar, en la subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;
- c) Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;
- d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;
- e) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina;
- f) Promover en los pueblos de la subregión andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional;
- g) Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana; y,
- h) Contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.

En ese contexto, la mayoría de las actividades y programas realizados por el Parlamento Andino para promover e impulsar el desarrollo social en

la subregión andina, son gestionados a través de la Comisión Quinta de "Asuntos Sociales y Desarrollo Humano",² encargada de conocer los programas sociales de la agenda comunitaria andina. A tal efecto, a esta Comisión le corresponde:

- a) Realizar el seguimiento, análisis y evaluación de las políticas comunitarias enmarcadas en la Agenda Social Andina y sus cuatro principales ejes: Dimensión Social del Mercado Común, Desarrollo Social, Cohesión Social y Participación de la Sociedad Civil en el Proceso de Integración.
- b) Realizar el seguimiento, análisis y evaluación de las políticas comunitarias que viene adelantando la Comunidad Andina, en la lucha contra la pobreza, seguridad alimentaria, protección de la pluralidad cultural, étnica e ideológica; los Derechos Humanos y garantías de los mismos; el Derecho Internacional Humanitario, migrantes, refugiados y desplazados.
- c) Velar por el cumplimiento del Plan Integrado de Desarrollo Social entre otros aspectos.
- d) Guardar estrecha colaboración con los Convenios Hipólito Unanue, Simón Rodríguez, José Celestino Mutis y con el Consejo Consultivo Laboral Andino, con el objeto de presentar propuestas conjuntas de aproximación de las legislaciones nacionales en los temas antes mencionados.
- e) Las demás funciones mencionadas en el artículo 5 del presente Reglamento que sean de su competencia, así como, los encargos emanados de la Plenaria y Mesa Directiva.

No obstante, se debe mencionar que la Comisión Segunda de "Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación",³ encargada de realizar un trabajo conjunto con la Universidad Andina Simón Bolívar para llevar adelante proyectos de educación en la integración, del mismo modo de desarrollo científico y tecnológico; elaborar propuestas de aproximación de las legislaciones nacionales en materia de educación, cultura, ciencia

¹ Tangarife, M. (2002). Acuerdo de Cartagena, En: Derecho de la Integración en la Comunidad Andina. Bogotá, Colombia.: Baker & McKenzie. Pág. 359.

² Reglamento General del Parlamento Andino.

³ *Ibid.*



y tecnología, tales como propuestas de promoción para la equivalencia de los sistemas educativos andinos, así como de reconocimiento de licencias y certificados profesionales de las políticas educativas que consoliden la identidad andina; responsabilizarse de la planificación y programación de la Semana Cultural Andina, también ha fortalecido el trabajo social y cultural del Parlamento.

Así pues, de conformidad a lo anterior se evidencia el compromiso del Parlamento Andino, consignado no sólo en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado Constitutivo, sino también en el trabajo que desempeñan las Comisiones anteriormente descritas.

La Carta Social Andina

Desde 1994, el Parlamento Andino inició el proceso para promover el desarrollo social de la integración andina con la realización de la Primera Cumbre Social Andina, llevada a cabo del 20 al 22 de abril de ese año en la ciudad de Caracas, Venezuela, siendo uno de los pioneros en abordar el tema social en el marco de la integración subregional.

Además, con la realización de esta Primera Cumbre, se consolidó la posición andina durante la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social, realizada en la ciudad de Copenhague, Dinamarca, en marzo de 1995 y en la cual, "los gobiernos alcanzaron un nuevo consenso sobre la necesidad de asignar a las personas el papel principal dentro del desarrollo".⁴

Como tal, la Cumbre Social Andina "fue una excelente contribución para lograr la estructura definitiva del documento representativo de los habitantes de los pueblos andinos, como lo es la Carta Social Andina, la cual constituye un instrumento útil donde se establecen los lineamientos a seguir para arribar en un futuro próximo a las soluciones de los problemas socioeconómicos que enfrenta la subregión".⁵

Es decir, "ante el preocupante aumento de los niveles de pobreza, miseria e inestabilidad social en la subregión, se requirió con urgencia una propuesta social para el desarrollo, que equilibrara lo económico y social como parte de un solo esfuerzo integral de solidaridad que respondiera al llamado de hacerle frente a la pobreza, al desempleo y la desintegración social".

De esta manera, el Parlamento Andino dio origen a la Carta Social Andina, la cual, en esta primera ocasión, se centró en nueve temas principales: Democracia y Derechos Humanos; Integración Social y Erradicación de la Pobreza; Mujer; Infancia y Familia; Salud y Nutrición; Medio Ambiente y Necesidades Básicas de Vivienda; Educación, Ciencia y Cultura; Empleo Productivo y Economía de la Solidaridad; y Trabajo y Seguridad Social. Posteriormente, este instrumento fue discutido y aprobado en el marco del X Período Ordinario de Sesiones celebrado en 1994.

Con la primera versión de la Carta Social Andina, se dejó por sentado la necesidad de que los gobiernos andinos empezarán a enfocarse en planes y programas que permitieran mejorar los niveles de precariedad social y económica que sufre la subregión.

Esta primera iniciativa del Parlamento Andino impulsó en gran medida la inclusión de los asuntos sociales y culturales dentro del proceso de integración subregional andino. Así pues, en 1996, a través del Protocolo de Trujillo, se planteó la dimensión social de la integración andina mediante la voluntad política de los Presidentes de actualizar convenios sociales, promover el fortalecimiento de la democracia y fortalecer el respeto a los derechos humanos.

Teniendo en cuenta el trabajo que el Parlamento Andino había adelantado en materia social, durante el X Consejo Presidencial Andino, realizado en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, en 1998, se le solicitó la elaboración de propuestas

⁴ Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Recuperado el 28 de junio de 2011, desde: <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/>

⁵ Cumbre Social Andina. Parlamento Andino (1994). Pág. 5.



que permitieran consolidar una Agenda Social Comunitaria. En respuesta, el Parlamento Andino convocó en 1999 la Segunda Cumbre Social Andina con el propósito de actualizar y reformar la primera versión de la Carta Social Andina, mediante el análisis de la misma, contando con la participación de actores sociales y políticos de la subregión.

La Segunda Cumbre Social Andina fue realizada el 24, 25 y 26 de febrero de 1999, en la ciudad de Quito, Ecuador, la cual contó previamente con la realización de Minicumbres Preparatorias en cada uno de los países andinos, con el fin de que los representantes de los gobiernos y organizaciones sociales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela pudieran analizar “los aspectos más importantes de la reforma a la I Carta Social Andina y la promulgación de una normatividad comunitaria en materia social”.⁶

162

Como tal, la Segunda Cumbre Social Andina es el resultado de un proceso a favor del desarrollo social de la integración, que comenzó en 1994 con la realización de la Primera Cumbre Social Andina, año a partir del cual el Parlamento Andino ha orientado sus esfuerzos para promover la normatividad andina en esta materia.

El eje temático de la Segunda Cumbre Social Andina fue el desarrollo social en el proceso de integración. Su propósito fue contribuir al fortalecimiento de la integración sin exclusiones, a través de la elaboración de un documento, que demandará soluciones concretas a la grave problemática social, desde una perspectiva regional. Este se constituyó en el “documento base” del proyecto para la “II Carta Social Andina”.⁷

En la segunda versión de la Carta Social Andina, se incluyeron como ejes temáticos adicionalmente a los establecidos en el primer documento de la Carta Social, los siguientes: Juventud; Niñez y Adolescencia; Tercera Edad, Pueblos Indígenas y

Pueblos Negros y Afroandinos. Esta II Carta Social Andina fue discutida y aprobada en el marco del XV Periodo Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, llevado a cabo en la ciudad de Lima, Perú, en diciembre de 1999.

Como resultado de lo anterior, la Carta Social Andina se constituyó en un factor fundamental para la elaboración de la Carta Andina de Promoción y Protección de Derechos Humanos, suscrita el 26 de julio de 2002 en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, y el Plan Integrado de Desarrollo Social adoptado en el año 2004, el cual busca “potenciar las políticas nacionales de lucha contra la pobreza y la inequidad social, problemas que ponen en riesgo la cohesión social y la gobernabilidad democrática de los países andinos y constituyen un obstáculo para la integración regional y para su inserción competitiva en la economía global”.⁸

Sin lugar a dudas, la Carta Social Andina se convierte en una de las iniciativas más sobresalientes adelantadas por el Parlamento Andino; sin embargo, el objetivo principal de establecerla en una normatividad comunitaria con carácter vinculante para los países andinos hasta el momento no se ha logrado concretar.

Por esta razón, a raíz de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que han surgido en los últimos años, es necesario revisar, actualizar y reformar todo el contenido de la II Carta Social Andina, para que una vez aprobada por el Parlamento Andino se reinicie ante los órganos e instituciones del SAI el proceso de consolidación como norma comunitaria andina.

En este contexto, en el año 2010, con la aprobación de la Decisión 1272 “Actualización, Promulgación y Vinculación de la Carta Social Andina” del Parlamento Andino, surgió la iniciativa de convocar la Tercera Cumbre Social Andina y sus respectivas Cumbres Preparatorias Nacionales en los países de la subregión, con el objetivo

⁶ Segunda Cumbre Social Andina. Parlamento Andino (2000). Pág. 7.

⁷ *Ibid.*, Pág. 8.

⁸ Plan Integrado de Desarrollo Social. Recuperado el 31 de mayo de 2011, desde: http://www.comunidadandina.org/agenda_social/plan.htm



de actualizar y reformar la versión actual de la Carta Social Andina, teniendo en cuenta la necesidad de incluir dentro de su contenido los temas que han surgido en el seno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los relacionados con el Cambio Climático, la Biodiversidad y la Seguridad Alimentaria.

Durante la realización de las Cumbres Preparatorias Nacionales y la Tercera Cumbre Social Andina, se debe garantizar la participación de los representantes de la sociedad civil, la academia, el sector gubernamental y los órganos e instituciones de la Comunidad Andina, con el fin de promover la transparencia y democratización del proceso de reforma de la Carta Social Andina, así como, que se garantice en este instrumento los derechos que les corresponden a los ciudadanos andinos.

La reforma de la Carta Social Andina es una muestra clara del compromiso del Parlamento Andino con el fortalecimiento de la integración social dentro del proceso de integración subregional andino. Esto, en consideración a que actualmente los sistemas de integración no sólo deben centrarse en los aspectos económicos y políticos, sino también en los asuntos sociales y culturales que permitan mejorar la calidad de vida de las personas y que generen una mayor identidad regional.

En este orden de ideas, con la finalidad de iniciar el proceso de actualización y reforma a la Carta Social Andina, hasta el momento se ha realizado la Cumbre Preparatoria Nacional en Colombia, la cual tuvo lugar el 11 de marzo de 2011 en la ciudad de Bogotá D.C., y la Cumbre Preparatoria Nacional Bolivia, realizada el 8 de julio del año en curso en la ciudad de Cochabamba.

El propósito de estas Minicumbres se centró en escuchar a los asistentes y conocer sus apreciaciones sobre la Carta Social Andina, teniendo en cuenta que la participación de la sociedad civil y los derechos sociales son fundamentales para la integración regional.

Al respecto, es importante mencionar algunas propuestas presentadas en el marco de la Cumbre Preparatoria Nacional - Colombia, que se consideran deben ser incluidas en el nuevo contenido de la Carta Social Andina, no obstante, se debe tener en cuenta que aún faltan las propuestas que surjan de las Minicumbres en Bolivia, Ecuador y Perú, las cuales se presentarán y consolidarán en la Tercera Cumbre Social Andina.

En cuanto al tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se resalta la propuesta emitida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF),⁹ la cual se enfoca en la necesidad de que los países de la región propendan por el diseño y aprobación de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que permita coordinar a los diferentes actores involucrados, con el fin de promover y fortalecer acciones integrales en alimentación y nutrición, con participación de los actores institucionales, la comunidad y el Estado.

Esta política debe atender el enfoque étnico territorial, teniendo en cuenta la condición pluriétnica y multicultural de la región y la distribución de la población en las áreas rural y urbana, que exige lecturas y acciones diferenciales.

Adicionalmente, se presentaron las siguientes propuestas:

- Incluir con carácter prioritario los programas de enfoque preventivo para la primera infancia, madres gestantes y lactantes.
- Promover en los países de la región andina la investigación en seguridad alimentaria nutricional como fundamento de la seguridad nacional, y en este sentido: a) Fortalecer las relaciones comerciales de los países de la región para promover la producción y comercialización de alimentos en cada país; b) Mantener una información actualizada sobre la situación alimentaria y nutricional, para la toma de decisiones en salud y seguridad alimentaria y nutricional; c) Actualizar las herramientas educativas de carácter nacional (Planes de Educación Nutricional y guías alimentarias).

⁹ Propuesta emitida el 8 de marzo de 2011 por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).



- Las entidades o instituciones responsables de la ejecución de la política de niñez y familia en condición de vulnerabilidad deben diseñar programas de atención integral, mediante la cual se brinde a los niños, niñas y adolescentes, atención nutricional que cubra las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes de acuerdo con su edad y situación de salud.

Sin lugar a dudas, la Seguridad Alimentaria y Nutricional es uno de los temas más importantes que se deben actualizar dentro de la Carta Social Andina, pues desde los gobiernos andinos se debe trabajar para “garantizar la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad, por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica para llevar una vida saludable y activa”.¹⁰

164

Otra propuesta se refiere a incluir la Agenda Social Migratoria que se planteó bajo la ejecución del Proyecto Migración y Ciudadanía - Red Andina de Migraciones, en el marco del proyecto de cooperación “Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina - SOCICAN”, financiado por la Unión Europea y la CAN. Esta Agenda se construyó sobre la base de los aportes dados por las Investigadoras María Mercedes Eguiguren y Lorena Araujo y además recoge los insumos generados en las 4 jornadas de capacitación “Migración, Integración, Derechos Humanos e Incidencia Política” realizadas en Ecuador (Quito, Guayaquil y Cuenca), Colombia, Perú y Bolivia; así como del Foro Regional de la Red Andina de Migraciones “Derechos Humanos y Política Pública en la Región Andina”, realizado en la ciudad de Quito en el mes de septiembre de 2009.¹¹

Así pues, es de desear que la Tercera Cumbre Social Andina y en particular la Carta Social Andina

se nutra de aportes significativos y de recomendaciones para avanzar decididamente en la gestión migratoria, para beneficiar a los ciudadanos andinos en contextos de movilidad que en la actualidad representa un significativo porcentaje de la población que requiere políticas para salvaguardar sus derechos.

De igual forma, la seguridad social de los trabajadores que laboran al interior del espacio subregional andino debe ser tratada a profundidad en la Carta Social Andina, fundamentándose en las Decisiones 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral”, 583 “Instrumento Andino de Seguridad Social” y 584 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” de la CAN, que establecen los lineamientos bajo los cuales se debe garantizar los derechos socio laborales.

En el ámbito del Medio Ambiente, la Carta debe incluir temas de impacto mundial como los efectos causados por el cambio climático, la atención y prevención de desastres y la protección a la biodiversidad. Al respecto, se considera indispensable fomentar la internalización de los costos ambientales¹² causados al medio ambiente, el cual se establece en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. También, se debe instar a los gobiernos de la región para que exijan, en las actividades que causen impactos ambientales, que se incorporen las mejores técnicas disponibles para la mitigación y recuperación de los daños ambientales, así como crear e impulsar programas de cooperación internacional para la protección y conservación de las zonas de importancia ecológica fronteriza, lo cual es indispensable para la protección integral y coordinada de zonas como la selva amazónica y el escudo guyanés.

Como tal, el tema medioambiental y el cambio climático deben ser parte integral de la Carta Social

¹⁰ Seguridad Alimentaria. Recuperado el 31 de mayo de 2011, desde: http://www.colombianutrinet.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=19&Itemid=322

¹¹ Agenda Social Migratoria. Recuperado el 2 de marzo de 2011, desde: http://www.redandinademigraciones.org/documentos/cat_view/41-doctos-red-andina

¹² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – Principio 16. Recuperado el 28 de junio de 2011, desde: www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/.../Declaración%20de%20Rio.doc



Andina y de las políticas de desarrollo de la región, en virtud a que sus adversos impactos contribuyen en el aumento de la pobreza y la desigualdad social.

De igual forma, se recomienda estudiar la inclusión del tema de asuntos fronterizos, donde se trabaje por el fortalecimiento de las relaciones binacionales y multilaterales, orientadas a promover el desarrollo e integración fronteriza. Lo anterior, en consideración a que las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina¹³ se han convertido en un mecanismo indispensable para impulsar proyectos y programas que buscan la inserción de la población fronteriza dentro del proceso de integración.

En este apartado del artículo, vale la pena mencionar las Asambleas Fronterizas que ha realizado el Parlamento Andino para promover y fortalecer la participación de la población que habita en las zonas de frontera y para realizar el efectivo seguimiento de los avances y obstáculos que se registran en el aspecto fronterizo.

Las Asambleas Fronterizas se convierten en espacios de cooperación en las zonas compartidas por países que hacen parte de la integración andina, para estrechar lazos políticos, económicos, sociales y culturales entre países hermanos. En éstas participan las autoridades nacionales y locales, así como, actores que se identifican con la problemática existente en la frontera, con el fin de analizar la problemática y darle una solución.

Como tal, la creación de las Asambleas Fronterizas ha permitido fomentar, desde una perspectiva democrática, la participación activa del Parlamento Andino con los legisladores nacionales, autoridades regionales y locales, así como los demás actores políticos, económicos, sociales y culturales de la región fronteriza común.

Hasta el momento el Parlamento Andino ha realizado las siguientes Asambleas Regionales Fronterizas:¹⁴

- 1) Asamblea Regional Fronteriza Colombo-Venezolana integrada por los cuerpos legislativos del Norte de Santander y el Estado Táchira: fue creada el 12 de marzo de 1987, mediante la Decisión No. 184 del VI Periodo Ordinario de Sesiones. Así mismo, se le otorgaron las facultades necesarias para dictar su Tratado Constitutivo y Reglamento General, para lo cual tenían un plazo de noventa días a partir de la fecha de suscripción de la Decisión en mención.
- 2) Asamblea Regional Fronteriza Colombo-Venezolana integrada por los cuerpos legislativos del Estado de Zulia, República de Venezuela y los departamentos de Guajira y Cesar, República de Colombia: fue creada el 4 de marzo de 1989, mediante Decisión No. 271 del VII Periodo Ordinario de Sesiones. Se le otorgaron también las facultades necesarias para dictar su Tratado Constitutivo y Reglamento General, estableciéndose un plazo de noventa días a partir de la fecha de suscripción de la Decisión. Así mismo, se ordenó estabilizar el funcionamiento de las dos Asambleas existentes y, progresivamente, integrar las restantes regiones de ambos países, mediante un Acuerdo que armonice las peculiaridades de cada región con los objetivos generales de la integración fronteriza.
- 3) Asamblea Regional Fronteriza integrada por los cuerpos legislativos del Estado Apure, Venezuela y el Departamento de Arauca, Colombia: fue fundada el 24 de septiembre de 1992, por medio de la Decisión No. 462 del IX Periodo Ordinario de Sesiones. La instrumentación de esa Decisión a los dos capítulos existentes se encomendó a la Asamblea Regional Fronteriza Colombo-Venezolana.
- 4) Asamblea Fronteriza Colombo-Ecuatoriana: fue realizada el 13, 14 y 15 de agosto de 2003, cuyos temas principales fueron el transporte terrestre internacional de carga y pasajeros, medio ambiente y seguridad fronteriza, entre otros.

¹³ Decisión 501 aprobada en junio de 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

¹⁴ Vélez, R. (2004). Parlamento Andino, historia de un proceso. Bogotá, Colombia.: Secretaría General Parlamento Andino. Pág. 94-95.



5) Asamblea Fronteriza Ecuador-Perú: fue creada mediante la Decisión 1180 del XXX Período Ordinario de Sesiones. La Asamblea se realizó el 18 y 19 de octubre de 2007 en la ciudad de Huaquillas (República del Ecuador) y Zarumilla (República del Perú). Durante esta Asamblea Fronteriza se trataron temas de desarrollo e integración fronteriza, seguridad regional y fronteriza, migración y participación y perspectivas de las comunidades indígenas y afrodescendientes en la zona de frontera. En sí, el resultado final fue la suscripción de la Declaración de Huaquillas y Zarumilla.

En sí, es importante fortalecer las Zonas de Integración Fronteriza a través de la implementación de estas Asambleas Regionales Fronterizas, en donde participen diferentes actores nacionales y locales, y se dé lugar al establecimiento de una efectiva cohesión económica y social, permitiendo a la vez generar propuestas y proyectos que busquen mitigar los problemas económicos y sociales a los que se enfrentan en su diario vivir.

Sin duda, esta iniciativa debe implementarse en la Carta Social Andina y como componente básico de las ZIF en la CAN.

Retomando lo anterior, respecto a las propuestas que se deben incluir en la Carta Social Andina, en el marco de la proclamación del 2011 como el "Año Internacional de los Afrodescendientes" por parte de la Organización de las Naciones Unidas mediante Resolución A64 (169), se propone que dicha Carta impulse como acciones afirmativas hacia esta población, lo siguiente:

a) Promover y garantizar la creación del Consejo Consultivo de Pueblos de Ascendencia Africana de los países andinos, como órgano consultor para articular con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores todas las políticas que tengan impacto en esta población, asimismo, velará y promoverá la garantía de sus derechos contenidos en las constituciones políticas y legislación de los países andinos.

b) Instar a los gobiernos de la Comunidad Andina para que se cree el "Fondo Afroandino" y se garanticen los recursos necesarios para su operación como un mecanismo que promueva el desarrollo de los pueblos de ascendencia africana de los países andinos en el ámbito educativo, económico, cultural, social y deportivo, entre otros, con el objetivo de disminuir la brecha de desigualdad que viven estos pueblos en la subregión actualmente.

c) Modificar el Numeral 84 de la Carta Social Andina, así: Considerando la "Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", se impulsarán en la subregión políticas en contra del racismo y la discriminación racial y se promoverán campañas tendientes a terminar con el aislamiento y marginación que padecen los pueblos de ascendencia africana en los países andinos.

Siendo así, las propuestas enunciadas anteriormente se convierten en partes fundamentales e integrales de la Carta Social Andina, ya que cada uno de estos temas están presentes en las agendas nacionales de los países andinos y deben ser enmarcados dentro de la normativa comunitaria andina.

En el proceso de reforma y actualización de la Carta Social Andina es indispensable la participación de la sociedad civil, en consideración a que ésta se convierte en el receptor principal de las políticas y programas que emanen de la Carta.

Como tal, diversos sectores y organizaciones sociales de la subregión andina consideran que la integración pasa indudablemente no sólo por el acercamiento positivo y de mutuo beneficio entre países hermanos y entre sus ciudadanos, sino por la participación efectiva de la misma sociedad, con criterios de inclusión, corresponsabilidad e integralidad, de modo que se traten temas de gran relevancia como lo son las migraciones andinas tanto al interior como exterior de la subregión.



En este sentido, el Parlamento Andino tiene el compromiso de promover la efectiva participación de la sociedad civil para garantizar que el proceso de reforma de la Carta Social Andina sea democrático e inclusivo, enmarcado dentro del Año Andino de la Integración Social.

Por otra parte, es necesario que una vez realizada la Tercera Cumbre Social Andina y aprobada la Carta Social por el Parlamento Andino, se transmita como propuesta al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para constituir la en un instrumento vinculante que establezca el espíritu de cooperación y apoyo entre los países para promover el respeto de los derechos de los ciudadanos andinos.

En este orden de ideas, la Carta Social Andina debe contar con la inclusión de metas, acciones concretas a desarrollar, metodologías de seguimiento y evaluación, para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos como política integral de desarrollo en un entorno social estable. De igual manera, es importante avanzar en la identificación de estrategias que permitan impulsar el desarrollo sostenible en la región, con igualdad de oportunidades y apoyadas en las ventajas que proporciona la integración regional.

Otros aportes en materia de Desarrollo Social

El Parlamento Andino, en procura de democratizar y legitimar el proceso de integración subregional andina, así como implementar mecanismos de participación que involucren a la sociedad civil, durante los últimos años ha ejecutado el Proyecto "Educando para Participar".

Este Proyecto se creó con el fin de acercar a los ciudadanos andinos al proceso de integración, teniendo en cuenta que uno de los principales problemas de la CAN ha sido el escaso reconocimiento con el que cuenta la integración al interior de la subregión, en gran medida debido a la poca difusión de las características, potencialidades y alcances de este proceso.

El Proyecto abarca diferentes dimensiones. Por una parte, está dirigido a divulgar los beneficios de la integración a los estudiantes de primaria, bachillerato y universidades, con el objeto de fomentar la construcción de una identidad andina; está orientado a fomentar espacios de diálogo y debate sobre la integración andina, con la participación de expertos académicos y la sociedad civil; busca educar a los docentes en el tema de la integración, con el fin de mejorar la calidad de la educación que ofrecen a los estudiantes y crear una red de conocimientos que permita involucrar a la sociedad en el proceso de integración.

De igual forma, el Proyecto Educando para Participar se divide en tres ejes fundamentales: Andinitos, Por las Aulas y Rompiendo Fronteras.

El primero consiste en fomentar desde los primeros años de la educación la importancia de la cooperación, solidaridad e integración con los países vecinos, así pues, a través de un CD interactivo, una charla a partir de rondas y juegos, y el acompañamiento de Horacio, el cóndor y mascota del Parlamento Andino, los niños aprenden a distinguir los países que conforman la Comunidad Andina; en segundo lugar, Por las Aulas, busca enseñar a los jóvenes la importancia de la integración por medio de presentaciones académicas adecuadas a los niveles escolares, que tienen como eje central el concepto de la integración, su historia en la región andina, los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI), sus funciones y objetivos; y en tercer lugar, Rompiendo Fronteras, busca crear un espacio académico para estudiantes de los últimos años de secundaria donde a través de la práctica logren una aprehensión asertiva del funcionamiento del SAI, al mismo tiempo que construyan una propuesta sobre su participación en el proceso de integración andina a través del diseño de una política de juventud.

Educando para Participar se ha realizado hasta el momento en Colombia y Ecuador, sin embargo, el objetivo principal es que sea también ejecutado en los demás países miembros de la CAN (Bolivia y Perú) para involucrar a todos los ciudadanos andinos.



En Colombia, durante el 2008 y 2010 se realizaron varias actividades recreativas para celebrar el día del niño y conversatorios con jóvenes en la Ciudad de Bogotá. D.C., y en el municipio de El Rosal, Cundinamarca.

Por su parte, en Ecuador la fase Piloto del Proyecto Educando para Participar culminó en los meses de septiembre y diciembre de 2010, con la participación satisfactoria de un total de 902 niñas y niños integrantes de la Escuela Municipal Espejo y Municipal Sucre en la ciudad de Quito (300 alumnos por escuela) y las escuelas Fiscales Pedro Carbo (127 alumnos) y 9 De Octubre (175 Alumnos) en la Ciudad de Guayaquil. El objetivo del Proyecto es “contribuir con una participación ciudadana responsable y proactiva de jóvenes ecuatorianos, que permita visualizar el futuro dentro de un marco de identidad andina y ciudadanos del mundo”.

En general, a partir de las experiencias obtenidas en este Proyecto, queda de manifiesto la necesidad e importancia de implementarlo en todos los países miembros de la CAN, incluyendo a Chile como país asociado, teniendo en cuenta que a través de proyectos educativos como “Educando para Participar” se logra promover la verdadera identidad andina desde los primeros años de vida de los ciudadanos de la subregión, así como permitirles tener conocimiento sobre las ventajas y oportunidades que abarca la integración regional.

Conclusiones

El Parlamento Andino, representante de los ciudadanos que habitan la subregión, durante las últimas décadas ha trabajado en el compromiso de promover el desarrollo social y cultural dentro de la Comunidad Andina.

En este sentido, se debe reconocer el trabajo que ha realizado y que actualmente adelanta para actualizar y reformar la Carta Social Andina creada desde 1994. La Carta Social incluye una variedad de temas sociales dirigidos a toda la sociedad civil, niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, afrodescendientes e indígenas, en donde se representan cada uno de sus intereses y necesidades.

Sin embargo, debido a que ya han transcurrido varios años desde que se efectuó la última reforma a la Carta Social Andina y que han pasado una serie de acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales que han puesto en la agenda nacional e internacional nuevos temas enmarcados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Parlamento Andino considera indispensable realizar un nuevo proceso de reforma y actualización, fundamentado en la plena participación e inclusión de las propuestas de la sociedad civil. Temas como el cambio climático, la seguridad alimentaria y las migraciones intra y extra comunitarias deben ser parte integral de este instrumento normativo.

La participación de la sociedad civil en el proceso de reforma es imprescindible, ya que esta población será la primera en beneficiarse de las políticas y programas que se establezcan en la Carta Social Andina.

No obstante, para que la Carta sea acatada y respetada por los países andinos, debe ser aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y convertirse en normativa comunitaria con carácter vinculante. Además, se deben instaurar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación para verificar que se obedezca cada una de las disposiciones establecidas. Es decir, con la vinculatoriedad jurídica los países andinos deben comprometerse a respetar y poner a disposición los medios e instituciones que sean necesarias para que la Carta Social Andina entre en vigencia.

Finalmente, la voluntad política de los gobiernos andinos juega un papel importante para lograr el efectivo y verdadero cumplimiento a lo estipulado en la Carta Social Andina, así como el apoyo de cada uno de los órganos e instituciones que hacen parte del Sistema Andino de Integración (SAI).

En sí, este es uno de los retos que toda la Comunidad Andina debe asumir para promover el desarrollo social en la región.



BIBLIOGRAFÍA

- Agenda Social Migratoria. Recuperado el 2 de marzo de 2011, desde: http://www.redandina-demigraciones.org/documentos/cat_view/41-doctos-red-andina
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Recuperado el 28 de junio de 2011, desde: <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/>
- Cumbre Social Andina. Parlamento Andino (1994).
- Decisión 501 aprobada en junio de 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – Principio 16. Recuperado el 28 de junio de 2011, desde: www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/.../Declaración%20de%20Río.doc
- Plan Integrado de Desarrollo Social. Recuperado el 31 de mayo de 2011, desde: http://www.comunidadandina.org/agenda_social/plan.htm
- Propuesta emitida el 8 de marzo de 2011 por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- Reglamento General del Parlamento Andino.
- Segunda Cumbre Social Andina. Parlamento Andino. (2000).
- Seguridad Alimentaria. Recuperado el 31 de mayo de 2011, desde: http://www.colombianutrinet.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=19&Itemid=322
- Tangarife, M. (2002). Acuerdo de Cartagena, En: Derecho de la Integración en la Comunidad Andina. Bogotá, Colombia.: Baker & McKenzie.
- Vélez, R. (2004). Parlamento Andino, historia de un proceso. Bogotá, Colombia. Secretaría General Parlamento Andino.



CAF: AGENDA DE DESARROLLO SOCIAL ¹

CAF – Banco de desarrollo de América Latina

CAF promueve el desarrollo sostenible regional y tiene como una de sus prioridades estratégicas impulsar la sostenibilidad social y ambiental de sus intervenciones. En este marco el financiamiento de proyectos, programas y emprendimientos de alto impacto social requiere también del fortalecimiento institucional, la generación de alianzas y acuerdos entre los diversos actores, y la profundización del análisis y soluciones de la problemática social y ambiental de la región.

Esta estrategia de desarrollo integral sostenible busca:

- Desarrollar programas que apunten a mejorar las condiciones de equidad e inclusión existentes en la Región.
- Incorporar las dimensiones social y ambiental como ejes transversales que impulsen la dotación de servicios sociales básicos sostenibles, principalmente a los sectores más pobres y marginados de la sociedad.
- Contribuir al desarrollo del capital humano al promover el acceso equitativo a educación y salud de calidad.
- Preservar y promover el desarrollo comunitario y cultural de la región.
- Promover la creación de oportunidades de empleo productivo y de calidad para los grupos más vulnerables de la sociedad.

Las acciones de apoyo a los países se estructuran a través de los siguientes programas de contenido social que tienen una visión integral consistente con los lineamientos expuestos.

Programa Integrado de Agua

CAF respalda las iniciativas de los países de la región orientadas a incrementar el acceso y mejorar la calidad y la gestión sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento. Para

avanzar en el logro de estos desafíos es necesario promover una visión integral del manejo de los recursos hídricos, mejorar la calidad y eficiencia de los planes de inversión, fortalecer las instituciones sectoriales, y acompañar el liderazgo político de los gobiernos.

En este marco, la estrategia de CAF para el sector agua y saneamiento se centra en acompañar y apoyar a sus países accionistas en la estructuración y financiamiento de planes, programas y proyectos de inversión con alto impacto social y ambiental, guiados por los siguientes objetivos: i) propiciar una adecuada gestión de los recursos hídricos, desde su generación y conservación, hasta su utilización y devolución a los cuerpos receptores; ii) facilitar la expansión de la cobertura y la provisión adecuada y continua de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, con énfasis en las poblaciones más vulnerables; iii) promover el fortalecimiento institucional y regulatorio del sector, y mejorar la gestión, la transparencia y el desempeño de las empresas o entidades operadoras de los servicios.

Como parte del Programa Integrado de Agua, CAF impulsa proyectos de riego y desarrollo rural que permitan a pequeños productores y pobladores del campo mejorar sus condiciones de vida, bajo un enfoque de desarrollo territorial integral.

Para lograr un efecto catalítico de los beneficios esperados de estas intervenciones, CAF promueve la investigación sectorial, la cooperación horizontal entre las empresas del sector, y valora las alianzas estratégicas con otros organismos internacionales que actúan en la región y trabaja con ellos bajo estrecha coordinación, cooperación y complementariedad.

¹ Tomado del Informe Anual 2010. http://www.caf.com/attach/19/default/IA2010_esp.pdf



Durante 2010, CAF desarrolló un estudio regional sobre el estado de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las 50 principales ciudades de 10 países accionistas. El estudio tuvo por objeto fomentar la generación de conocimiento para la gestión sostenible urbana de los recursos hídricos en los países accionistas de la Institución e incluyó: i) obtener información actualizada y consistente sobre la cobertura y calidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades seleccionadas y sobre el desempeño de sus entidades operadoras; y ii) identificar proyectos con alto potencial para adelantar intervenciones de desarrollo social, con prioridad a proyectos o programas de provisión de agua para el consumo humano, alcantarillado sanitario, plantas de tratamiento de aguas residuales y vivienda.

Programa integral de desarrollo urbano

CAF apoya a los países de la región a mejorar la calidad y las condiciones de habitabilidad de la población ubicada en zonas urbano-marginales, a través del Programa Integral de Desarrollo Urbano (PRIDU). Este programa contempla el desarrollo de proyectos de inversión, estudios sectoriales, y la generación y sistematización del conocimiento relacionado con la habilitación de asentamientos informales.

Los proyectos de inversión del PRIDU buscan el mejoramiento del hábitat a través de diseños habitacionales consistentes con la planificación y gestión urbana local y contemplan inversiones dirigidas a la construcción de viviendas, relocalización de familias ubicadas en zonas de alto riesgo, instalaciones de agua potable y saneamiento básico, canalización de aguas de lluvias, instalación de servicios públicos como energía y telefonía, pavimentación de vías de acceso, diseño y construcción de zonas públicas e implementación de puestos de salud y centros educativos.

CAF publicó en 2010 varios estudios de mejores experiencias y proyectos exitosos con alto potencial de replicabilidad. Adicionalmente, adelanta

concursos regionales para seleccionar iniciativas para el mejoramiento de las condiciones de vida en asentamientos informales, y está desarrollando un portal Web de referencia que recopile las mejores prácticas en proyectos de rehabilitación de viviendas y mejoramiento del hábitat.

Programa de mejora de la calidad educativa

Bajo la premisa de que la educación de calidad es uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo del capital humano a la vez que incrementa la competitividad y la equidad social, CAF promueve programas y proyectos que se centran en alternativas de educación superior técnica y tecnológica, así como programas de mejoramiento de la infraestructura para la educación.

La Institución ofrece a los países accionistas un programa cuyo objetivo es fortalecer la educación superior, en particular la técnica y la tecnológica, mediante el mejoramiento de su oferta, calidad y pertinencia que permita responder a las nuevas demandas del sector productivo acordes con los cambios tecnológicos y la globalización. De manera complementaria, CAF promueve la generación y recuperación de infraestructura que responda a los nuevos requerimientos de la enseñanza y permita el desarrollo pleno de las capacidades de los actores educativos, al financiar estudios técnicos de factibilidad y apoyar diversas modalidades de financiamiento de infraestructura para la educación.

Durante 2010, se celebró en Caracas un taller para la estructuración del Proyecto CAF para el aprovechamiento de las tecnologías de información en el proceso de enseñanza-aprendizaje de matemáticas en América Latina, que convocó a investigadores y representantes de iniciativas en las áreas de didáctica de matemáticas, desarrollo cognitivo, conformación de redes sociales y uso de tecnologías de información en apoyo a la educación. El taller tuvo como propósito culminar la conceptualización de la iniciativa a partir de la revisión y enriquecimiento de un documento de trabajo preliminar producido por el equipo del proyecto.



Programa de fortalecimiento de la oferta y gestión en salud

El acceso a los cuidados de salud de calidad como derecho de las personas es el principio rector a partir del cual CAF construye su estrategia. La Institución acompaña a sus países en el desarrollo de proyectos de expansión y mejoramiento de la oferta sanitaria facilitando el acceso a mecanismos e instrumentos de financiamiento y ejecución que incluyan sinergias entre los sectores público y privado. Asimismo, como parte del compromiso de fortalecer la calidad de la oferta, facilita la adquisición e intercambio de conocimientos de herramientas que garanticen los mayores niveles de eficiencia y equidad en estas inversiones.

Para CAF el fortalecimiento de la gestión en salud incluye la incorporación de prácticas y herramientas ya probadas y nuevas, tales como las tecnologías de información y comunicación. Dicha gestión tiene por objeto cerrar las brechas de acceso a servicios de calidad. La Institución también busca fortalecer la gestión sanitaria como un instrumento de integración regional de los países a través del trabajo conjunto entre los actores de salud que comparten las fronteras y de los representantes de las redes regionales de salud, entre los que destaca el Consejo de Salud de la Unasur.

Programa de Aseguramiento de la Inversión Social

Las inversiones que los países realizan en los sectores sociales, tales como agua, salud, educación, hábitat, desarrollo rural, son claves para superar las situaciones estructurales de pobreza y los bajos niveles de crecimiento. Consciente de las necesidades de sus países accionistas y en apoyo a sus planes de desarrollo, CAF otorga a los gobiernos préstamos de largo plazo que aseguren la oportuna ejecución de proyectos de inversión pública, dirigidos fundamentalmente a estos sectores, a fin de proteger el debido cumplimiento de la ejecución presupuestaria, y facilitar el aumento, la mejora y la adecuación de los niveles de atención, cobertura, productividad, acceso y capacitación, entre otros.

Programa de gobernabilidad

Durante 2010, CAF continuó imprimiendo dinamismo al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática mediante acciones que refuerzan instituciones sólidas y eficientes así como sociedades ampliamente participativas. Las acciones de la Institución se sustentan en cuatro líneas de acción para: i) promover el comportamiento ético y la cultura democrática de los actores sociales, ii) promover un desarrollo institucional con reglas y procedimientos eficientes, transparentes y ágiles en su respuesta a las demandas de la ciudadanía, iii) apoyar los procesos de descentralización y participación ciudadana, y iv) identificar y capacitar líderes naturales. Los programas de gobernabilidad continuaron su ejecución durante el año para permitir su consolidación y extensión a otros países accionistas.

Programa de gobernabilidad y gerencia política

Su ejecución se realiza en alianza con la George Washington University desde 2001 en la región andina. Al cierre de 2010 se encuentran plenamente incorporados Argentina, México y Panamá. El programa tiene por objetivo ofrecer una visión integral de los problemas del desarrollo económico y social, y la capacidad de materializar esa visión en un marco articulado de acción que tenga en cuenta elementos técnicos, de negociación y de viabilidad política, económica y social. Al cierre de 2010 contaba con 10.700 graduados en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela. Las actividades del programa tienen cobertura nacional en cada país y se llevan a cabo con el apoyo de universidades locales. El contenido se desarrolla a través de módulos y tiene una duración total de seis meses.

Programa de liderazgo para la transformación

El programa se inicia en Colombia en 2002 con el fin de afianzar la visión de país y valores cívico-democráticos en líderes naturales mediante



un proceso de formación que durante seis meses complementa sus conocimientos con herramientas e instrumentos que les permiten ejercer su ciudadanía y acción comunitaria con responsabilidad, integridad y conciencia de la realidad de su país.

Liderazgo para la Transformación es un programa pionero, novedoso e innovador en tanto sistematiza instrumentos de análisis y de ejercicio de liderazgo. Es ejecutado a nivel nacional en seis países de América Latina en alianza con instituciones educativas de cada país. Al cierre de 2010 un total de 18.160 líderes naturales han sido capacitados en el programa.

Programa regional para la actualización y mejora de la gestión local

El PRAMEG tiene como objetivo realizar un diagnóstico preliminar en instituciones del sector público local que permita desarrollar planes de acción para el mejoramiento y modernización del Sistema de Información Territorial (SIT) y el Sistema de Planificación Municipal, con especial énfasis en las herramientas de planificación territorial, estratégica y financiera. Con ello, busca lograr organizaciones más eficientes, con capacidad de planificar, gestionar, incrementar su nivel de ingresos y coordinar sus actuaciones, al obtener recursos que aseguren una mayor eficacia en la prestación de sus servicios y en la atención de las necesidades de sus ciudadanos.

Al cierre de 2010, las alcaldías atendidas a través del programa incluyen: El Alto, El Torno, Montero, Oruro, Sucre, Tarija, Tiquipayá, Trinidad y Warnes, en Bolivia; Armenia, Barrancabermeja, Floridablanca, Manizales, Popayán, Tabio, Tunja y Zipaquirá, en Colombia; Ambato, Durán, La Tacunga, Machala, Manta, Porto Viejo, Riobamba y Santa Rosa, en Ecuador; Arequipa, Breña, Chiclayo, Jesús María, Lince, Piura, Tacna y Trujillo, en Perú; y Cedeño, El Hatillo, Girardot, Lechería, Naguanagua, Piar y Sucre, en Venezuela.

AGENDA DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL

CAF está comprometida con la disminución de la pobreza y la reducción de inequidades en la región, y muy especialmente, en sus países accionistas. En este sentido, contribuye a la consolidación e implementación de una agenda de desarrollo integral, a través del fortalecimiento de capacidades socio-productivas, la profundización del tejido social y la preservación y promoción de la cultura y el deporte como herramientas de inclusión social, especialmente en comunidades excluidas, en alianza con socios, a fin de fortalecer las redes existentes de capital social.

Las actividades y proyectos que se impulsan en materia de sostenibilidad social se agrupan en tres programas: Programa de Acción Social por la Música, Programa de Acción Social por el Deporte y Programa de Desarrollo Integral Comunitario.

Programa de acción social por la música

Este programa ha sido una de las inversiones en responsabilidad social más relevantes y de mayor reconocimiento internacional de CAF en los últimos 10 años. La música, por su capacidad de potenciar las aptitudes intelectuales, físicas, emocionales, espirituales y expresivas del individuo, es universalmente reconocida como una herramienta ideal de educación. Dirigido principalmente a niños y jóvenes con escasos recursos, el programa ha demostrado ser una excelente herramienta de rescate social acompañado de una formación humana que exalta los valores más nobles de la persona e incide en el fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios, al articular el tejido social.

El programa está conformado por el Conservatorio Latino Itinerante (formación orquestal), las Voces Latinas a Coro (formación coral), el Taller Itinerante Latino de Lutería, y transversalmente en cada uno de ellos, la Formación de Formadores, dirigido a la enseñanza de futuros profesores locales que generen un efecto multiplicador y sostenible. El programa ya está presente en Argentina,



Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Las actividades de formación integral que se impulsan a partir de esta iniciativa se complementan con el apoyo crediticio que la Institución ofrece al fortalecimiento del sistema de orquestas juveniles e infantiles de Venezuela. Así, CAF financia la construcción del Complejo de Acción Social por la Música Simón Bolívar, como plataforma físico-espacial que permita garantizar la adecuada expansión de dicho sistema.

Cabe destacar que el 24% de los proyectos de sostenibilidad social aprobados durante 2010 estuvo dirigido a dar continuidad al Programa de Acción Social por la Música, esto es, una inversión de USD 1.600.000. Durante el período, los beneficiarios ascendieron a alrededor de 7.000 niños y jóvenes de escasos recursos y en condiciones de exclusión.

174

Adicionalmente, en el marco de la conmemoración del cuadragésimo aniversario de la Institución se conformó la Orquesta CAF de Jóvenes Latinoamericanos. La orquesta contó con la participación de 230 músicos provenientes de los 18 países accionistas de la Institución, quienes participaron en una jornada de ocho días de preparación que culminó en un concierto dirigido por el Maestro Gustavo Dudamel.

Por otra parte, CAF reinició las actividades del Conservatorio Latino Itinerante con la realización de talleres de formación orquestal en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay. En los talleres se impartieron clases individuales y clases magistrales, y se trabajaron elementos tales como la postura del instrumento, el desarrollo auditivo y las escalas. Alrededor de 115 jóvenes se benefician con cada taller.

Asimismo, dio inicio a los talleres de Voces Latinas a Coro con presencia en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Estos talleres trabajan la formación

coral, el reforzamiento de líderes y del repertorio latinoamericano con coros de niños y de jóvenes. Cada taller de formación coral beneficia a aproximadamente 250 niños y jóvenes.

Con respecto a la Formación de Formadores, en abril CAF reunió a líderes musicales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. La reunión fue dirigida por el Maestro José Antonio Abreu y permitió validar las necesidades de los países en formación musical.

Un segundo encuentro en las instalaciones del Centro de Acción Social por la Música estuvo dirigido a la formación en talleres seccionales en Caracas. El evento contó con la participación de músicos reconocidos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, quienes, además de recibir clases técnicas y magistrales, visitaron algunos núcleos del Sistema de Orquestas venezolano y los talleres de lutería.

En el componente de lutería, CAF apoya a la Fundación Procura de la Parálisis en Venezuela para la implementación del primer taller para personas con discapacidad motora. Esta iniciativa cuenta también con el apoyo de los lutiers de la Fundación para el Estado de Sistemas de Orquestas Juveniles e Infantiles de Venezuela (Fesnojiv) y busca formar a 15 personas en esta primera fase del proyecto piloto, al ofrecerles una alternativa de generación de ingresos.

Programa de acción social por el deporte

Desde 2005 CAF apoya el desarrollo de programas de formación humana basados en el uso del deporte que ayuden al mejoramiento de la calidad de vida de niñas, niños y jóvenes en América Latina. Con miras a la Copa Mundial de Fútbol Brasil 2014, CAF renovó en 2010 su compromiso con un programa que atenderá 10 países de la región e integrará a importantes socios internacionales que apoyan esta iniciativa.



El programa busca armonizar el desarrollo físico a través del deporte con una formación integral en habilidades para la vida, habilidades para el trabajo, equidad de género y prevención y cuidado de la salud.

Adicionalmente, el programa pretende fortalecer y consolidar a instituciones dedicadas a apoyar este esfuerzo mundial a favor de la niñez, mediante la capacitación y prácticas internacionalmente reconocidas. Su misión es lograr la sostenibilidad de las instituciones y su capacidad para consolidarse como organizaciones que logren un equilibrio entre el desarrollo deportivo de calidad y el desarrollo social. Como meta, cada año se benefician 30.000 niños y jóvenes a través de la Academia Colombianitos en Colombia, la Academia Cantolao en Perú, la Fundación Amiga en Ecuador y la Academia Tahuichi en Bolivia.

Programa de desarrollo integral comunitario

Este programa, que consta de tres componentes, apoya proyectos con enfoque de sostenibilidad que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, al crear oportunidades de desarrollo a través de la inserción productiva y el desarrollo integral del individuo; y promover la creación de capital social que permita el empoderamiento de los beneficiarios de las iniciativas que se impulsen. Los principales beneficiarios son comunidades excluidas del modelo socio-económico formal, con énfasis en aquellas que están intervenidas por proyectos financiados por CAF.

Componente productivo. Se apoya a comunidades de escasos recursos a mejorar su capacidad de generar ingresos sostenibles, a través de capacitación y asistencia técnica, dotación de insumos (semillas, herramientas, equipos, entre otros) y el fortalecimiento del capital social.

Componente social. Este componente contempla: i) la formación de jóvenes en situación de riesgo e inserción laboral; ii) el apoyo a infraestructura social (construcción y mejora de escuelas, recintos de atención médica); y iii) el desarrollo de iniciativas de salud (prevención de enfermedades y planificación familiar).

Componente cultural. Centrado fundamentalmente en el apoyo al fortalecimiento, rescate y desarrollo del acervo cultural y patrimonial de la región. Durante 2010, el 57% de los proyectos de sostenibilidad social aprobados se enmarcaron en el ámbito de desarrollo integral, donde destaca el componente productivo que concentró el 33% de los proyectos. Un 29% de los proyectos estuvo relacionado con temas de formación de jóvenes con inserción laboral y un 14% se dirigió a proyectos de mejora de infraestructura social.

Cabe destacar que los proyectos de desarrollo integral han beneficiado a alrededor de 58.000 personas, especialmente en lo relacionado a la mejora en el acceso a una educación integral a través de tecnologías de información y comunicaciones, así como también en la dotación de herramientas de capacitación técnica para mejorar y fortalecer las capacidades productivas de pequeños productores del área rural.



40 AÑOS APORTANDO A LA INTEGRACIÓN DE NUESTROS PUEBLOS

Caroline J. Chang*

El eje central que ha motivado el accionar del Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) en sus cuarenta años de existencia ha sido el de unir todos los esfuerzos de nuestros países para orientarlos hacia un solo objetivo, que no es otro que el de conseguir una vida saludable basada en el respeto al derecho a la salud como derecho social fundamental y su disfrute como condición imprescindible para el desarrollo de los pueblos andinos.

Vistas las cosas desde la perspectiva de la integración andina, estamos ante la oportunidad histórica de revisar lo avanzado y juntar nuestros criterios para que otros países y otros organismos internacionales tomen en cuenta nuestras aspiraciones, y a partir de ellas establezcamos nuevas relaciones, basadas ahora en el derecho a un mundo más equitativo.

Ese ha sido el objetivo principal del trabajo realizado en todo este tiempo para consolidar a la salud como eje de integración de los pueblos andinos y como resultado de un esfuerzo que debe comprometer a todos los sectores del gobierno. Una población sana es requisito para la construcción democrática y el buen vivir al que aspiran nuestros pueblos.

La gestión del ORAS-CONHU se basa en los mandatos de los Ministros de Salud de la región andina, los mismos que emanan de las REMSAA, ordinarias o extraordinarias, que son la máxima instancia del Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue. En ella participan los titulares de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, que se dan cita para consolidar la vocación integradora y unitaria de sus esfuerzos por mejorar las condiciones de salud de los pobladores de la subregión.

TRES REUNIONES AL MÁS ALTO NIVEL

En el último año los Ministros de Salud se han reunido en tres ocasiones. En el marco de la XXIV REMSAA Extraordinaria, que se realizó desde Caracas el día 19 de octubre del 2010, vía videoconferencia, y estuvo presidida por la Ministra del Poder Popular para la Salud de la República Bolivariana de Venezuela, Crnela Eugenia Sader, se aprobó la Política Andina de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, herramienta indispensable para la toma de decisiones de la autoridad sanitaria sobre la inclusión de avances tecnológicos en los sistemas sanitarios.

Se aprobó la incorporación en la agenda andina del Plan de acción de la iniciativa regional para eliminación de la sífilis congénita, de la transmisión vertical del VIH, la disminución del VIH pediátrico y otros temas que son el aporte que desde el sector de la Salud hacemos a la integración andina.

La inclusión en el "Plan andino de prevención del embarazo no planificado en adolescentes" y el haber coincidido para celebrar la cuarta semana de setiembre denominándola "la semana andina para la prevención del embarazo en adolescentes", así como el fortalecimiento del observatorio andino de precios y la promoción de la compra conjunta de medicamentos, constituyen acciones que se llevaron adelante porque así lo decidieron los Ministros de Salud.

En esa ocasión también, de manera pionera, acordaron la búsqueda de declaraciones de alto nivel en torno a las enfermedades no transmisibles, las mismas que después fueron presentadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Los Ministros de Salud se volvieron a reunir en la XXV REMSAA Extraordinaria, reunión también

* Secretaria Ejecutiva del Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue.



virtual realizada el 7 de diciembre del 2010, durante la cual se aprobó la Política Andina en Salud para la Prevención de la Discapacidad y para la Atención, Rehabilitación/Rehabilitación Integral de las Personas con Discapacidad.

Dicho documento fue preparado por la Comisión Técnica de los Ministerios de Salud y el Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue, el cual busca que la población de la subregión cuente con información y acciones oportunas y eficaces que permitan prevenir discapacidades y avanzar hacia la construcción de una región sin barreras para todas las personas, y se presentó en la I Cumbre de Vicepresidentes por la Democracia y la Solidaridad "América sin Barreras" en Quito, Ecuador, logrando el reconocimiento del esfuerzo de la comisión técnica que quedó plasmado en la Declaración de Quito.

La XXXII Reunión de Ministros de Salud del Área Andina tuvo lugar en Santiago de Chile el pasado primero de abril. Allí se aprobó la compra conjunta de medicamentos priorizados, de alto costo y de difícil acceso a través del fondo estratégico de la OPS. También se analizaron la amenaza del dengue y los mecanismos de estrategia de abordaje integral a nivel de la subregión, solicitando al ORAS-CONHU gestione una decisión de más alto nivel para el posicionamiento político del manejo intersectorial. Se evaluó el impacto en los países de la migración de los profesionales del sector y se decidió elaborar una política andina de recursos humanos que incluya la migración. Se unificó la notificación entre la Subregión Andina y MERCOSUR de 9 eventos de salud priorizados y se resolvió desarrollar un sistema de vigilancia de enfermedades no transmisibles. Se incluyó además la elaboración del plan andino de prevención de desastres.

En estas tres reuniones se han planificado una serie de acciones que se orientan a alcanzar el bienestar de los pobladores andinos.

APORTE EFECTIVO A LA INTEGRACIÓN

Se ha buscado contribuir a la integración andina y suramericana en Salud. En esa línea el ORAS-

CONHU y la Secretaría General de la Comunidad Andina han fortalecido la coordinación como miembros del Sistema Andino de Integración (SAI) para potencializar el trabajo en el área social y no duplicar acciones, acordándose que los temas de salud de la CAN serían conducidos por el ORAS-CONHU por ser el organismo especializado y Secretaría de los Ministerios de Salud.

En el marco de esta relación estratégica hemos aportado a la construcción de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES), acompañando a los ministros y ministras de los sectores sociales de la Comunidad Andina que, en julio de este año, aprobaron once objetivos de desarrollo social a ser alcanzados hasta el 2016, uno de ellos vinculado a salud con siete metas: reducir en al menos un tercio la mortalidad infantil y neonatal, reducir en al menos un tercio la mortalidad materna, incrementar a 100% la cobertura de los servicios de salud y reducir la transmisión del VIH de madre a hijo a menos del 2% y la incidencia de sífilis congénita a menos de 0,5 casos por 1.000 nacidos vivos.

También se espera mantener la letalidad por dengue grave a menos del 2%, disminuir en al menos un tercio la mortalidad prematura por Enfermedades no Transmisibles (ENT) en el grupo etáreo entre 30 y 70 años y reducir en un tercio el porcentaje de embarazos no planificados en adolescentes.

Hemos reiterado nuestra convicción de que la Patria Grande de todos nosotros es Suramérica. Cumpliendo con el encargo de los Ministros de Salud de armonizar y complementar agendas con los diferentes espacios de integración existentes, se ha participado y contribuido compartiendo los avances de los países andinos, por ejemplo, en la reunión iberoamericana se socializó los estudios sobre el impacto de migración en los recursos humanos en salud.

Con UNASUR se han programado y compartido eventos, convergiendo de esta manera las agendas técnicas. Se invitó al Presidente de UNASUR Salud a visitar al ORAS-CONHU, con el propósito de complementar agendas e identificar líneas de cooperación SUR-SUR.



Hemos reforzado nuestra relación con otros organismos. Atendiendo una invitación de OPS, se presentó en la sede en Washington el plan andino y las líneas estratégicas priorizadas por los ministros, identificando mecanismos de coordinación para atender las necesidades de los países; se establecieron las líneas estratégicas priorizadas y se acordó construir el BPB Andino 2012 de la OPS en concordancia con el Plan estratégico del ORAS-CONHU, a fin de optimizar recursos y participación de los técnicos y autoridades.

Estuvimos al lado de nuestros presidentes y nuestros cancilleres. Participamos en reuniones preparatorias y en la Cumbre de Presidentes Andinos y Consejo de Cancilleres, en donde se posesionó las propuestas de declaración de más alto nivel sobre prevención de ENT y Dengue, las mismas que fueron aprobadas por las Cancillerías de los 4 países de la CAN y que aspiramos sean acogidas por las Cancillerías de Chile y Venezuela como países miembros del ORAS-CONHU.

178

Cumpliendo con el mandato de los Ministros se hizo una intensa abogacía y se logró sensibilizar a las más altas autoridades para que prioricen la lucha contra las Enfermedades no Transmisibles (ENT). Se cuenta con un plan andino de prevención de ENT terminado y listo para aprobación en una próxima reunión de ministros. La declaración de cancilleres de apoyo a la iniciativa andina constituye un importante respaldo al plan andino y facilita el abordaje intersectorial.

Continuamos trabajando e integrando las fronteras. Se acompañó el proceso de Apertura del Programa de Cooperación Socio Sanitario - II Fase, en Apoyo al Plan Binacional, Región Fronteriza Eje Loja-Piura, en el cual se revisaron los avances en la implementación de la primera fase que fue sistematizada por el ORAS-CONHU y que ha servido de base para la continuidad de la segunda fase.

En la lucha contra la TBC en la frontera Perú y Bolivia, las autoridades de la Dirección Regional de Salud Puno, los responsables de los programas de salud de los Pueblos Indígenas, los agentes comunitarios de salud, las personas afectadas

y personalidades han trabajado coordinadamente para prevenir y controlar la tuberculosis en las poblaciones aymaras.

También se lleva adelante un proyecto trinacional sobre el abordaje de la TBC con enfoque intercultural en las fronteras de Bolivia, Chile y Perú. En ese marco se ha sistematizado la información relacionada a la situación de salud de la población aymara, con énfasis en la tuberculosis, se ha realizado un estudio de factores socioculturales en la identificación, prevención y tratamiento de la tuberculosis en la población aymara de Tacna, Puno, Iquique y Arica, y se cuenta con una estrategia comunicacional aprobada, la misma que se ha puesto en práctica en La Paz, Arica, Iquique, Puno y Tacna, entre otras acciones.

Colombia y Perú ejecutaron el proyecto llamado "Red de telemedicina rural en la cuenca del río Putumayo", que se encuentra en fase terminal con pruebas en campo entre los servicios de ambos países. Este proyecto, administrado por el ORAS - CONHU, beneficiará a aproximadamente 20 mil pobladores que por su ubicación han estado excluidos del acceso a servicios especializados.

De otro lado, la primera versión del Plan Andino de Salud en Fronteras (PASAFRO) reflejó la voluntad de priorizar los problemas de salud de las fronteras y definir acciones conjuntas para atenderlos. Tuvo como objetivo general contribuir a la elevación permanente de la calidad de vida de los habitantes de las fronteras, promoviendo la integración en salud en los ámbitos fronterizos, respetando la diversidad étnica y cultural de sus pueblos, constituyendo un programa marco para la promoción de la integración fronteriza.

Para continuarlo, se presentó a la CAF el proyecto PASAFRO II, el cual ha sido aprobado y tiene por finalidad fortalecer las capacidades adquiridas por los equipos binacionales de las fronteras beneficiadas por el proyecto en su primera fase. Asimismo, busca apoyar a una nueva zona de aplicación del proyecto teniendo en consideración las lecciones aprendidas en el primer proyecto. Tendrá una duración de año y medio, y beneficiará los ámbitos



de frontera de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con una población beneficiada directa e indirectamente de aproximadamente 15 millones de habitantes.

En esta nueva etapa se debe mejorar la organización del sistema de salud mediante la puesta en marcha de los proyectos preparados en la primera fase en respuesta a los problemas identificados por los ASIS binacionales obtenidos en el Proyecto PASAFRO I.

PROMOVEMOS EL USO RACIONAL DE MEDICAMENTOS

Uno de los temas más sensibles en asuntos de Salud tiene que ver con el acceso a los medicamentos y, en ese sentido, se ha impulsado el Observatorio Andino de Precios, que se mantiene actualizado por los países y permite un permanente monitoreo de los indicadores. El programa subregional de farmacovigilancia se encuentra en desarrollo.

También se avanzó en la identificación de mecanismos para favorecer el acceso a los medicamentos decidiendo la compra conjunta a través del Fondo Estratégico de la OPS, que es la vía recomendada por el momento, y se ha establecido la lista priorizada de los medicamentos huérfanos, de alto costo y difícil acceso.

En el área andina se ha avanzado en la generación de evidencia de la magnitud e impacto de las migraciones de los profesionales de la salud y con la definición de componentes del plan que se elaborará en octubre.

Se viene trabajando en la necesidad de reconocer a las poblaciones originarias como sujetos de derecho y no como objeto de las políticas. En este ámbito, se cuenta con un Plan Andino de Salud Intercultural.

Los miembros de la Comisión de Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, han socializado con las Direcciones de Epidemiología y de Estadística en sus países, los indicadores epidemiológicos diferenciados (etnia o grupo originarios), los mismos

que se están incorporando en cada uno de ellos. Se cuenta con un análisis de todos los programas de capacitación que existen en los Ministerios de Salud de los seis países andinos y se ha elaborado una currícula de fortalecimiento de habilidades y destrezas para personal de salud que labora en zonas habitadas por población originaria.

Se elaboraron las currículas de formación en Pre y Post grado. Las mismas que los miembros de la Comisión han puesto en consulta con representantes de grupos originarios y con las asambleas de rectores en sus países. Se diseñó un proyecto para las fronteras de Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, sobre prevención y control de la hepatitis B, sífilis, VIH/SIDA en las poblaciones indígenas de las fronteras de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

SERVICIOS DE SALUD CON ENFOQUE INTERCULTURAL

La Comisión Andina de Salud Intercultural ha producido los siguientes documentos: Cosmovisión Andina, Análisis Situacional con enfoque intercultural (ASIS) y orientaciones para el abordaje de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario (PIAV), los mismos que pueden ser revisados en www.orasconhu.org.

Nuestros ministerios han logrado una importante reducción de los indicadores sobre muerte materna. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud, en América Latina y El Caribe mueren 85 madres por cada 100.000 nacidos vivos, siendo la población más afectada la de las mujeres indígenas.

Para enfrentar esta situación, los Ministros de los países andinos y centroamericanos, en coordinación con UNFPA y ORAS – CONHU, se reunieron en Lima para establecer líneas de acción comprometiéndose a promover el reconocimiento, respeto, valoración y preservación de la sabiduría ancestral en las prácticas de salud tradicional, alternativas-complementarias y biomédica, acuerdos que fueron plasmados en la Declaración de Ministros y Ministras de América Latina sobre salud sexual y reproductiva intercultural para mujeres indígenas.



En ese contexto, paralelamente a esta reunión, representantes de mujeres de organizaciones indígenas firmaron la Declaración de las mujeres indígenas de América Latina sobre salud reproductiva e intercultural, en la cual recomiendan a los Estados encarar los problemas de acceso y calidad a los servicios de salud tomando en cuenta las barreras lingüísticas y otras barreras culturales.

En la ciudad de Cuzco, en julio del 2011, por convocatoria del Ministerio de Salud de Perú, se reunieron expertos en interculturalidad y se invitó a la Comisión Andina de Salud Intercultural para construir la hoja de ruta que contribuirá a la formulación y/o armonización de políticas públicas para el nuevo gobierno de Perú y los países de la subregión.

Se ha hecho un aporte efectivo a la unidad de las culturas andinas. Se participó en un encuentro organizado por el Parlamento Andino y la Gobernación de Nariño, en donde se reunieron líderes originarios, representantes de diversas nacionalidades e instituciones para intercambiar experiencias en salud intercultural y establecer la necesidad de terminar con toda forma de exclusión social. Se contó con la participación del Viceministro de Medicina Tradicional de Bolivia.

Durante el Foro Regional de Salud Intercultural “Un derecho para todas las personas y los pueblos en la Subregión”, que se desarrolló en Lima en septiembre del 2011, se abordó la problemática vinculada a la formación de personal médico y paramédico desde una perspectiva que responda a la idiosincrasia de nuestros pobladores aborígenes. La reunión consensuó una propuesta de hoja de ruta para la implementación de políticas públicas de formación de Recursos Humanos en salud intercultural, lo cual se articula con el mandato al ORAS-CONHU de desarrollar una política de recursos humanos en salud.

Actualmente los países andinos que conforman el ORAS-CONHU, a través de la Comisión Andina de Salud Intercultural, vienen contribuyendo activamente en la generación de evidencias orientadas a fortalecer las habilidades y competencias del personal de salud; a la fecha se cuentan con documentos

como “Diagnóstico de la situación de la enseñanza en las universidades con enfoque interculturalidad” y la “Propuesta de currícula para las universidades”, elaborados por especialistas de la región y que sirven de consulta para los funcionarios, tomadores de decisión y responsables del desarrollo y gestión de las políticas de Recursos Humanos en el Sector Salud de los países de la región. La finalidad es la generación de políticas públicas que prioricen el enfoque intercultural en salud.

TRABAJAMOS POR INTEGRAR A PERSONAS CON CAPACIDADES DIFERENTES

Otro tema que evidencia el aporte del sector Salud a la integración está relacionado con la situación de las personas con capacidades diferentes. Este es un asunto que reviste una particular importancia porque según el estudio “Situación de la Discapacidad en los Países Andinos - Legislación y Políticas de Estado”, realizado por el Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU), 9 de cada 100 personas en los países andinos sufren de algún tipo de discapacidad.

Se ha elaborado la Política Andina en Salud para la Prevención de la Discapacidad y para la Atención, Habilitación/Rehabilitación Integral de las Personas con Discapacidad, la cual fue presentada en el marco de la I Cumbre de Vicepresidentes por la Democracia y la Solidaridad “América sin Barreras”.

Se avanza en la comprensión del tema de la infección por VIH y la sífilis como importantes problemas de salud pública que se presentan en hombres y mujeres. Al respecto, se ha priorizado la implementación del Plan de Acción de la “Iniciativa Regional para la Eliminación de la Transmisión Materno Infantil del VIH y de la Sífilis Congénita en América Latina y el Caribe” en la Subregión Andina.

Con el apoyo de UNICEF se realizaron estudios, los mismos que permitieron identificar la capacidad de la Subregión para producir micronutrientes, los aspectos jurídicos relacionados con la producción de productos nutricionales, así como con la compra de los mismos y analizar la capacidad y calidad de los laboratorios.



Los Ministerios de Salud cuentan con un “Plan andino de prevención del embarazo en adolescentes” que está en plena ejecución. Apoyado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, contempla diversas acciones en cada uno de los países miembros del ORAS-CONHU.

El tema de los sistemas universales de salud viene tomando más fuerza en los últimos años y en esta gestión se ha priorizado. Si se reconoce a la salud como un derecho humano fundamental y de alto valor estratégico para el desarrollo económico y social, debe reconocerse también las reformas en marcha y los nuevos procesos de cambios estructurales que apuntan a garantizar el derecho a la salud en cada uno de ellos, de acuerdo a su realidad.

En diversas reuniones se ha resaltado la importancia de la inversión en salud y las capacidades de los sistemas de salud para responder a los requerimientos de crecimiento económico, bienestar humano y desarrollo social. Se ha llegado a un punto de consenso respecto de que el criterio para organizar un sistema de salud tiene que ser el de las necesidades de la población, que hay que trabajar en función de mejorar la calidad de los servicios como elemento fundamental y que hay que realizar una planificación estratégica con horizonte de futuro y determinar en función de las necesidades qué es lo que se desea alcanzar en los próximos años.

El ORAS-CONHU viene trabajando en la propuesta de implementación de un Observatorio de Sistemas Universales de Salud que permitirá contar con información necesaria para la toma de decisiones así como acompañar a los Ministerios de salud en la organización y fortalecimiento de sus sistemas universales de salud, independiente del modelo de gestión y atención.

Para hacer más efectiva su contribución a la integración suramericana, el ORAS-CONHU cuenta ahora con una página interactiva, informativa, didáctica, amigable y de actualización e intercambio de experiencias, con una sección dedicada a entrevistas a los Ministros y líderes, en donde se promueve las políticas priorizadas de sus respectivas gestiones.

Como parte de la celebración de los 40 años viene publicando el boletín informativo NOTISALUD ANDINAS, el mismo que pretende mantener informados a los países, autoridades, redes técnicas y de comunicación, comisiones y ciudadanía andina sobre los avances y logros de la integración en salud. Es fundamentalmente electrónico y se imprimen limitados ejemplares para documentación de los países.

40 AÑOS DE INTEGRACIÓN ANDINA

Para conmemorar los cuarenta años de creación del ORAS-CONHU y destacar el rol que desempeñan los Ministerios de Salud como vehículos para consolidar la paz en la región, se ha constituido una Comisión Coordinadora.

De ese modo, en cada uno de los países del organismo se vienen realizando actividades en los que se recuerda el Aniversario de creación del Organismo pero sobre todo el espíritu y compromiso de los países andinos por integrarse para enfrentar problemas comunes y mejorar la calidad de vida de sus pueblos.

Han transcurrido 40 años de trabajo, de esfuerzo y de logros de importancia vital para la salud de nuestros pueblos andinos y es posible constatar cómo, en las últimas décadas, los gobiernos y los Ministerios de Salud han venido realizando significativos esfuerzos por aumentar los recursos disponibles, no sólo en términos absolutos sino también relativos, para las políticas sociales y para el sector salud, específicamente.

Pero lo hecho hasta el momento, si bien es importante, no debe impedir ver lo mucho por hacer, especialmente, porque se necesitan políticas armónicas que traduzcan los avances macroeconómicos en progresos reales y concretos de la salud, la educación y el bienestar general de los ciudadanos. Por ello es que al celebrar 40 años coordinando políticas sanitarias, lo hacemos abogando por políticas de salud que prioricen la universalización con equidad, justicia y solidaridad.



APORTES DE LOS PROGRAMAS ANDINOS

SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

Jorge Tello*

I. INTRODUCCIÓN

La reciente elevación de los precios internacionales de productos agropecuarios, la segunda en los tres últimos años, ha vuelto a llamar la atención de los gobiernos sobre la importancia de trabajar de manera prioritaria en lograr la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.

Según la definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en noviembre de 1996, existe Seguridad Alimentaria cuando "todas las personas tienen en todo

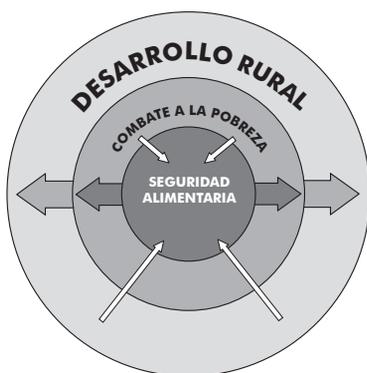
momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana".

Cada vez hay mayor consenso en que la Seguridad Alimentaria debe ser el centro de las intervenciones de las políticas públicas para avanzar hacia mayores estadios de desarrollo. Ver diagrama.

En el Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria de Roma (junio 2002) se estableció que la Soberanía Alimentaria se entiende como "el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades."

Según cifras de la FAO¹, en el 2010 se registraron 925 millones de personas que sufren hambre. A nivel de América Latina y El Caribe esta cifra es de 52,5 millones de personas; mientras que, en el caso de la Comunidad Andina se calcula en 13,1 millones de personas subnutridas². En los Cuadros 1 y 2 se presentan los niveles de subnutrición y su prevalencia por cada país andino.

Seguridad Alimentaria, Pobreza y Desarrollo Rural



⇨ = Intervenciones de Política
 ⇨ = Progreso hacia estadios mayores de desarrollo

Tomado de: Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina-FAO 2005.

* Coordinador del Programa de Seguridad Alimentaria de la Secretaría General de la CAN.
¹ Informe sobre El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. FAO 2010. En este informe, los términos "hambre" y "subnutrición" se emplean indistintamente.
² Con base en definiciones de FAO, la inseguridad alimentaria se refiere a la insuficiente ingestión de alimentos, que puede ser transitoria (cuando ocurre en épocas de crisis), estacional o crónica (cuando sucede de continuo). Subnutrición: se refiere a la inseguridad alimentaria crónica, se presenta cuando la ingesta de alimentos no cubre las necesidades energéticas básicas de forma continua. FAO "El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo". 1999.



CUADRO 1
Comunidad Andina: Número de personas subnutridas
 (Millones de personas)

Países	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	Metas al 2015 ³
Bolivia	2,0	1,9	1,9	2,5	1,0
Colombia	5,2	4,0	3,9	4,3	2,6
Ecuador	2,4	1,8	2,1	2,0	1,2
Perú	6,1	5,0	4,7	4,3	3,05
CAN	15,7	12,7	12,6	13,1	7,85

Fuente: El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. FAO 2010.

Elaboración: Secretaría General de la Comunidad Andina. Mayo 2011.

CUADRO 2
Comunidad Andina: Prevalencia de la Subnutrición
 (% de personas subnutridas)

Países	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	Metas al 2015 ⁴
Bolivia	29	24	22	27	14,5
Colombia	15	11	10	10	7,5
Ecuador	23	16	17	15	11,5
Perú	27	21	18	15	13,5

Fuente: El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. FAO 2010.

Elaboración: Secretaría General de la Comunidad Andina. Mayo 2011.

Estas cifras muestran pocos avances en la reducción de la subnutrición y que se requieren mayores esfuerzos y recursos para cumplir los compromisos de reducción asumidos para el 2015.

En el caso de la desnutrición crónica infantil se observan avances importantes de su reducción, en todos los países andinos. Sin embargo, todavía las tasas que se registran son muy elevadas.

CUADRO 3
Comunidad Andina: Desnutrición crónica infantil

Países	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú											
	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año									
	2006	30,0%	2010	22,5%	2005	15,9%	2010	13,2%	2004	23,1%	2006	18,1%	2000	25,4%	2007-2008	21,9%	2010	17,9%

Fuente: Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio de los países andinos y encuestas nacionales.

Elaboración: Secretaría General de la Comunidad Andina. Mayo 2011.

³ Compromiso de la Cumbre Mundial de Alimentación 1996 de reducir a la mitad el número de personas subnutridas, a partir del año base 1990-92.

⁴ La meta del ODM es reducir a la mitad el porcentaje de personas subnutridas, a partir del año base 1990-92.



En los países andinos la subnutrición y desnutrición, que afectan a la población más pobre, se explica, fundamentalmente, por limitaciones en el acceso de la población a los alimentos por la falta de ingresos.

A pesar de los avances registrados en los últimos años, los niveles de pobreza aún son elevados en los países andinos.

CUADRO 4
Comunidad Andina: Niveles de pobreza total e indigencia

Países	Año	Pobreza a/	Indigencia
Bolivia	1999	60,6	36,4
	2002	62,4	37,1
	2004	63,9	34,7
	2007	54,0	31,2
	2009	50,6	26,1
Colombia	1999	54,9	26,8
	2002 b/	54,2	19,9
	2003 b/	51,6	17,1
	2004 b/	51,3	17,1
	2005 b/	50,6	15,8
	2008 b/	46,1	17,9
	2009 b/	45,7	16,5
Ecuador	2004	51,2	22,3
	2005	48,3	21,2
	2006	43,0	16,1
	2007	42,6	16,0
	2008	42,7	18,0
	2009	42,2	18,1
Perú	1999	48,6	22,4
	2001	54,8	24,4
	2003	54,7	21,6
	2004	48,6	17,1
	2005 c/	48,7	17,4
	2006 c/	44,5	16,1
	2007 c/	39,3	13,7
	2008 c/	36,2	12,6
	2009 c/	34,8	11,5
	2010	31,3	9,8

Fuente: CEPAL-Anuario estadístico de ALC 2010 - Cuadro N° 174 Enero 2011

a/ Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.

b/ Cabeceras municipales.

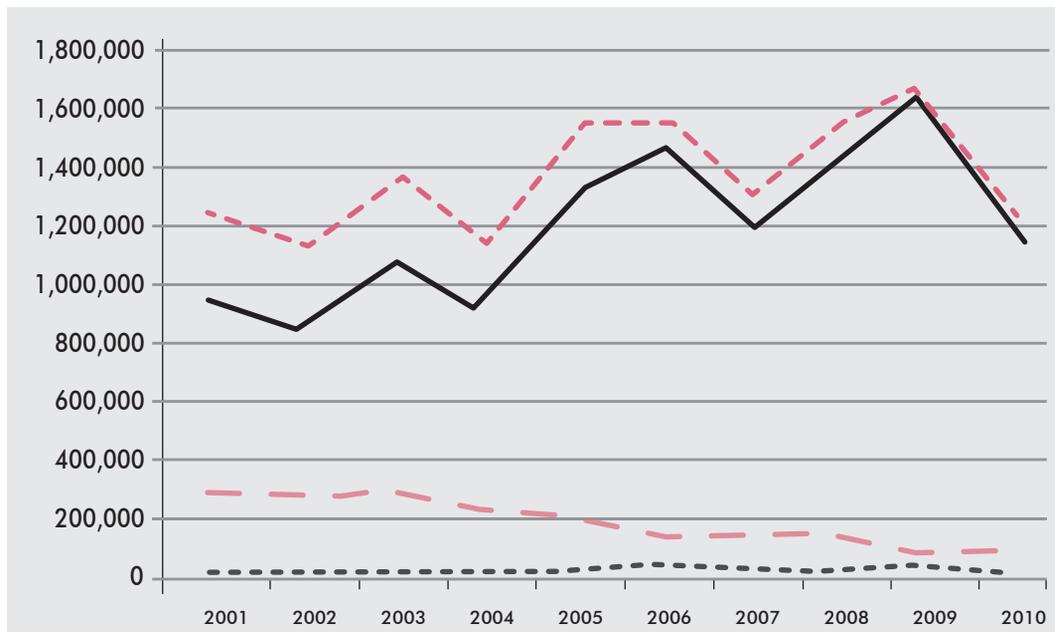
c/ Las cifras de 2005 al 2009 se refieren al año completo. Estos valores no son comparables con los años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares.



Otro de los factores que se considera crucial para avanzar en reducir la vulnerabilidad alimentaria y nutricional es el relacionado a la disponibilidad de alimentos y su procedencia. Por tal razón, los países andinos han priorizado el fomento de la producción nacional para reducir la dependencia alimentaria de las

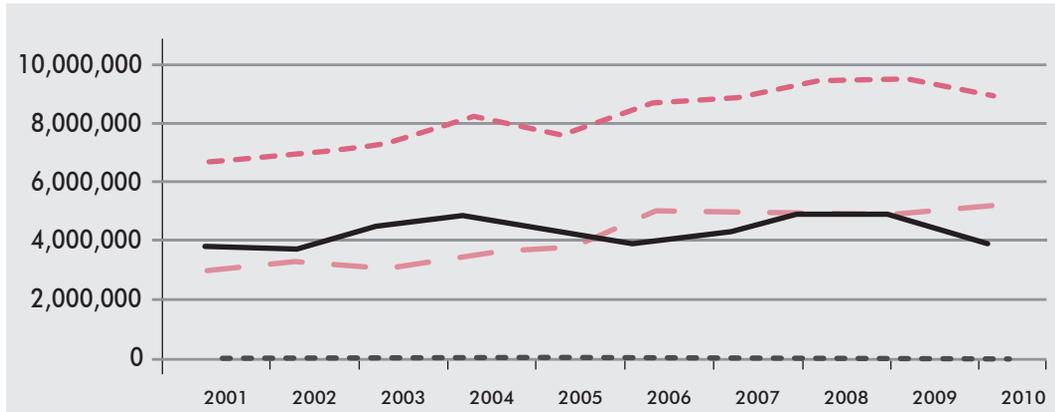
importaciones. Como se muestra en la gráfica adjunta, algunos países tienen una alta dependencia de las importaciones de alimentos, especialmente de cereales (arroz, maíz, trigo), considerados como productos básicos de la dieta alimentaria, aspecto que repercute en su Soberanía Alimentaria.

Disponibilidad neta de cereales Bolivia (t)



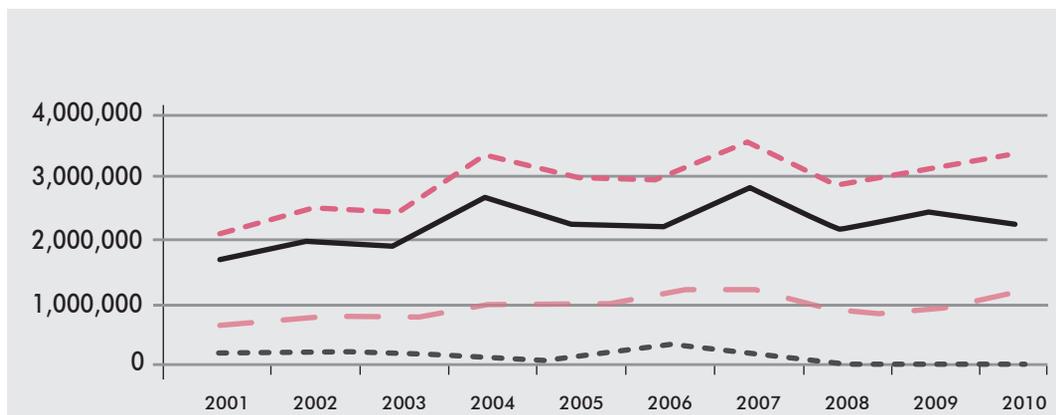


Disponibilidad neta de cereales Colombia (t)



— Producción - - - Importación
- - - Exportación - · - · - Disponibilidad Neta

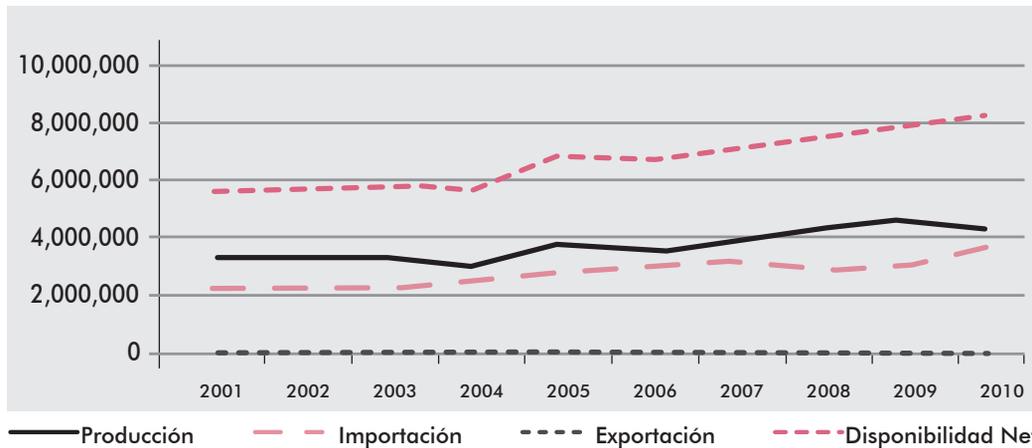
Disponibilidad neta de cereales Ecuador (t)



— Producción - - - Importación
- - - Exportación - · - · - Disponibilidad Neta



Disponibilidad neta de cereales Perú (t)



Fuente: Estadísticas nacionales.

Elaboración: Secretaría General de la Comunidad Andina.

Además, se reconoce que hay otros factores relevantes que influyen en el estado nutricional de la población más vulnerable. En el cuadro adjunto se presentan algunos indicadores que influyen en la desnutrición infantil, entre los que destaca el

analfabetismo femenino, la lactancia materna exclusiva, la alta incidencia de enfermedades infecciosas en la población infantil, la escasa cobertura de servicios básicos.

187

CUADRO 5
Comunidad Andina: Factores Asociados a la Desnutrición Infantil

Factores	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Analfabetismo femenino	19,4% (2001) INEC	9,2% (2005) DANE	10,3% (2001) SISE	11,7% (2009) INEI
Lactancia materna exclusiva (% niños <6 meses)	83,8% (2007) UNICEF	47% (2000-2007) UNICEF	39,6% (2004) ENDEMAIN	63% (2000-2007) UNICEF
IRA <5 años EDA <5 años	22,2% 22,4% (2003) UDAPE	12,6% 13,9% (2000) ENDS	42% 22% (2004) ENDEMAIN	18,0% 14,7% (2004-06) INEI, ENDES
% Pobl. c/acceso Agua Desagüe	74,6% 48,4% (2008) UDAPE	87,6% 75,3% (2010) DANE	52,1% 65,3% (2005) INEC	76,8% 64,8% (2010) INEI

Fuente: Fuente: UDAPE, INEC, UNICEF (BOLIVIA), DNP, DANE, UNICEF, ENDS (COLOMBIA), INEC, ENEMDUR, SISE, ENDEMAIN (ECUADOR), INEI, UNICEF, ENDES (PERÚ)

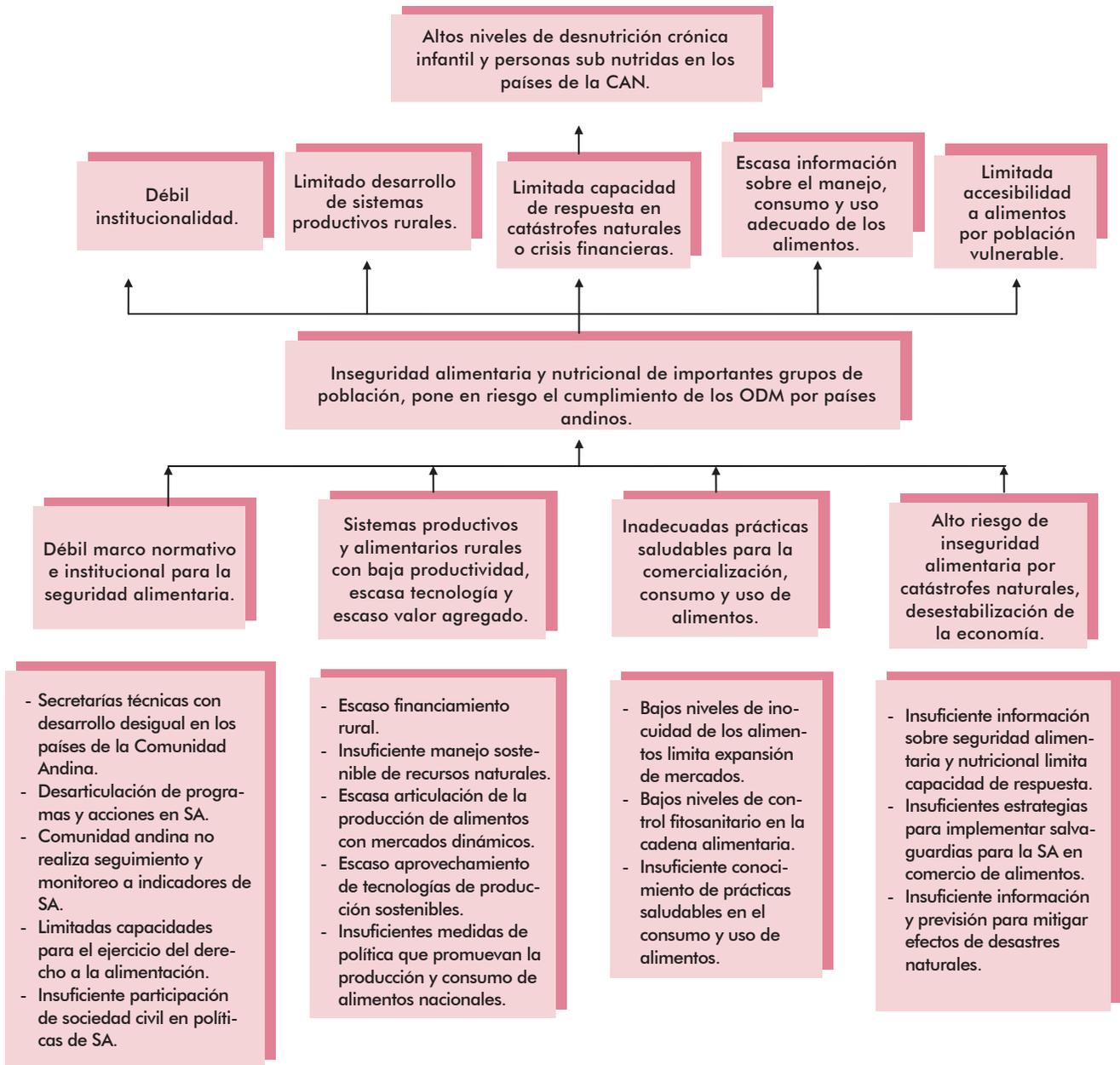
Elaboración: Secretaría General de la Comunidad Andina. Mayo 2011.



A manera de resumen, en el diagrama adjunto se presenta un árbol de problemas que afectan la

Seguridad Alimentaria y Nutricional en los países de la Comunidad Andina.

ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA COMUNIDAD ANDINA



II. INICIATIVAS DE LA COMUNIDAD ANDINA EN APOYO A LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La Seguridad Alimentaria es una de las prioridades del proceso de integración de la Comunidad Andina. El Acuerdo de Cartagena establece como propósito “alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional” y dispone una serie de acciones para dicho objetivo⁵. Este tema ha sido incorporado en la Agenda Estratégica Andina, aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores en febrero del 2010.

En este marco, en la Comunidad Andina se avanza en tres iniciativas complementarias:

- Programa Andino de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.
- Programa Andino de Seguridad Alimentaria en Poblaciones Indígenas.
- Proyectos Productivos de Apoyo a la Seguridad y Soberanía Alimentaria.

A continuación se presentan las principales acciones de cada una de estas líneas de trabajo:

II.1. Programa Andino de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional

El Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN) fue establecido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, mediante la adopción de la Decisión 742, luego de un proceso de formulación y consultas con las autoridades nacionales de los Países Miembros.

El Objetivo General del Programa es “Contribuir a mejorar la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de los países, bajo los principios de equidad y derecho a una alimentación adecuada”.

Con este Programa SSAN se espera complementar los esfuerzos que realizan los Países Miembros

para atender los requerimientos alimentarios y nutricionales de los grupos más vulnerables.

En el Programa se contemplan los siguientes Objetivos Específicos:

1. Fortalecer la gestión institucional de la SSAN en los Países Miembros.
2. Potenciar las capacidades productivas de los territorios rurales, valorizando la producción agrícola campesina e indígena.
3. Promover prácticas saludables en la comercialización, consumo y uso de los alimentos.
4. Disminuir la vulnerabilidad de los países frente a los riesgos de emergencias naturales, cambios climáticos, económicos y sociales.
5. Monitorear y evaluar el Programa Andino de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Nacionalidades y Pueblos Indígenas.

El Programa está previsto a ser ejecutado en un período de 5 años con un costo total de US\$ 3.470.100.

El Programa se inició con la instalación del Comité Andino de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (noviembre del 2010). El Comité está conformado por representantes de los gobiernos responsables de la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en cada uno de los países. A la fecha, se han realizado seis Reuniones y se cuenta con un Plan Operativo del Programa para el 2011. La Secretaría General ejerce la Secretaría Técnica del Comité.

Los principales avances que se han registrado son los siguientes:

- Se realizó un mapeo de las Agencias de Cooperación Internacional (ACI) que trabajan en el tema de SSAN para identificar sus intervenciones y articularlas al Programa. Los resultados fueron presentados en un Taller subregional, con la participación de los representantes del Comité de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional. Como resultado de esta actividad se identificaron que algunas de las acciones

⁵ Artículos 87 y 88 del Acuerdo de Cartagena.



previstas en el Programa SSAN vienen siendo realizadas por las ACI en el ámbito de la región. A fin de no duplicar esfuerzos, se vienen realizando coordinaciones con estas organizaciones y con los representantes del Comité SSAN.

- Se cuenta con un espacio virtual de información y comunicación sobre Seguridad Alimentaria (eCAN), a través del cual se tiene un contacto permanente con los participantes y en donde se incluyen los principales trabajos relacionados con la ejecución del Programa e informes especializados sobre la SSAN.
- Se llevó a cabo un intercambio de experiencias, en Valledupar-Colombia, que contó con la participación de los miembros del Comité SSAN, para conocer las iniciativas de Seguridad Alimentaria y Nutricional que lleva a cabo el Gobierno de Colombia.
- Se cuenta con un informe sobre el marco institucional de las instancias encargadas de la SSAN en los países y se trabaja en la identificación de acciones para fortalecer su capacidad institucional.
- Se están definiendo indicadores de seguimiento de la SSAN.
- Se realiza el seguimiento del trabajo de Observatorio de Seguridad Alimentaria que realiza FAO en los países andinos.

II.2. Programa Andino de Seguridad Alimentaria en Poblaciones Indígenas⁶

Con base en lo dispuesto en el Plan Integrado de Desarrollo Social-PIDS (Decisión 601) se formuló y aprobó el Programa Andino de Seguridad Alimentaria en Poblaciones Indígenas (SAPI).

El Objetivo General del Programa es: "Fomentar el diseño y aplicación de políticas públicas que promuevan el derecho a la alimentación, a través del mejoramiento de la seguridad alimentaria de los Pueblos Indígenas, rescatando y valorizando los

sistemas culturales de producción y consumo de alimentos de los pueblos indígenas, protegiendo los recursos naturales en sus territorios, y respetando sus conocimientos y prácticas ancestrales".

Con el desarrollo de este programa se espera posicionar en las agendas nacionales de los países la Seguridad Alimentaria y Nutricional de las Poblaciones Indígenas, uno de los grupos de población más vulnerable de los países andinos.

Los Objetivos Específicos del Programa SAPI son:

1. Establecer y consolidar la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina.
2. Incidir en la definición de políticas y planes subregionales de seguridad alimentaria, que incluya lo referido a la promoción del derecho a la alimentación adecuada, coherentes con las demandas y prioridades definidas por las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.
3. Promover proyectos piloto que se orienten a rescatar y fortalecer las prácticas agroalimentarias ancestrales, la biodiversidad y los productos que formaban parte del consumo tradicional de alimentos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina. Asimismo, a promover el fortalecimiento de modelos interculturales de salud y educación, para establecer estilos de vida saludables.
4. Establecer una estrategia de capacitación e intercambio de experiencias, que permita crear condiciones de interaprendizaje, respetando sus modelos de conocimiento interculturales.

Para la implementación del Programa se estableció un Grupo Ad Hoc de Seguridad Alimentaria para Poblaciones Indígenas⁷, conformado por representantes de los países andinos responsables de la Seguridad Alimentaria y de las Poblaciones Indígenas. La Secretaría General ejerce la Secretaría Técnica del Grupo Ad Hoc.

⁶ Programa Andino de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Nacionalidades y Pueblos Indígenas. SG/di 874 del 2008.

⁷ Resolución 1154 de la Secretaría General de la Comunidad Andina.



Los principales avances en la ejecución del Programa son los siguientes:

- Considerando la escasa información existente sobre la situación de seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones indígenas y de las acciones que realizan los países en apoyo a este grupo poblacional, con el apoyo de AECID, se realizaron estudios sobre los siguientes temas:
 - Inventario de estrategias, políticas y acciones de Seguridad Alimentaria para poblaciones indígenas de los países andinos⁸.
 - Información sobre la seguridad alimentaria en las Poblaciones Indígenas⁹.
 - Inventario de experiencias sugerentes de seguridad alimentaria y nutricional en poblaciones indígenas¹⁰.
 - Formación y capacitación en sistemas de producción, almacenamiento y consumo de alimentos¹¹.
- Se realizó un Diplomado sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria, a distancia, con la participación de más de 200 líderes campesinos, indígenas, autoridades locales, regionales y nacionales de los países andinos. Esta actividad se llevó a cabo en el marco de un Convenio suscrito entre la Secretaría General de la CAN y la Universidad Andina Simón Bolívar, con el apoyo de AECID.
- En desarrollo de uno de los componentes del Programa SAPI, se ejecutó el proyecto piloto “Mejoramiento de la Nutrición en poblaciones indígenas de la CAN”, con el apoyo de la Unión Europea. El objetivo de este proyecto fue promover la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en poblaciones indígenas, a través del rescate y valoración de los sistemas culturales de producción y consumo de alimentos de los pueblos indígenas, buscando el acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos y la protección de

los recursos naturales en sus comunidades, respetando sus conocimientos y prácticas ancestrales. El proyecto se implementó en las siguientes comunidades: Huirasay, Chuquisaca – Bolivia; Pueblo Chimila, Magdalena – Colombia; Rumi-corrall y Ambrosio Lasso, Chimborazo – Ecuador; y San Pablo de Ocro y Parco Alto, Huancavelica – Perú. En el Anexo 1 se presenta un resumen de los principales logros del proyecto.

Se debe destacar: el establecimiento de Comités Locales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el ámbito de trabajo del proyecto, con la participación de representantes de las comunidades indígenas y de las autoridades locales; la realización de tres intercambios de experiencias Cusco-Perú, Magdalena-Colombia y Colta-Ecuador, para conocer experiencias de seguridad alimentaria por poblaciones indígenas, con la participación de representantes de las comunidades, autoridades locales y nacionales de los países andinos.

Se implementaron propuestas orientadas a mejorar la situación alimentaria y nutricional de las comunidades indígenas mencionadas, las cuales buscan mejorar las capacidades locales de producción, preparación y consumo de alimentos tomando en cuenta aspectos de interculturalidad.

- Se estableció una plataforma virtual de información y comunicación sobre Seguridad Alimentaria para Poblaciones Indígenas, que está incluido en el eCAN de Seguridad Alimentaria, en donde participan los representantes de los países ante el Grupo Ad Hoc y otros actores vinculados al tema. El eCAN está en operación y permite mantener un contacto permanente con los participantes. Se han incluido un conjunto de documentos referidos al trabajo del Grupo Ad Hoc e informes especializados sobre el tema.

⁸ SG/GAH.SAPI/XXIII/dt 1, 27 de agosto de 2010.

⁹ SG/GAH.SAPI/XXIII/dt 2, 27 de agosto de 2010.

¹⁰ SG/GAH.SAPI/XXIII/dt 3, 27 de agosto de 2010.

¹¹ SG/GAH.SAPI/XXIII/dt 4, 27 de agosto de 2010.



II.3. Proyectos Productivos de Apoyo a la Seguridad y Soberanía Alimentaria

El Acuerdo de Cartagena establece que con el propósito de impulsar el desarrollo agropecuario y agroindustrial conjunto y alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional, los Países Miembros ejecutarán una serie de acciones tomando en cuenta, entre otros, los siguientes objetivos:

- El mejoramiento del nivel de vida de la población rural.
- La atención de los requerimientos alimentarios y nutricionales de la población en términos satisfactorios en procura de la menor dependencia posible de los abastecimientos procedentes de fuera de la subregión;
- El incremento de la producción de los alimentos básicos y de los niveles de productividad;
- La sustitución subregional de las importaciones y la diversificación y aumento de las exportaciones.

192

La Agenda Estratégica Andina establece como una de sus prioridades “Promover la seguridad y soberanía alimentaria orientadas a los pueblos indígenas y al sector rural de los Países Miembros”.

Con estos mandatos, y con el apoyo de AECID, se ejecutan ocho proyectos productivos en diferentes regiones de los países andinos, orientados a mejorar la producción de alimentos, su consumo y el nivel de ingresos de las poblaciones beneficiarias. Este conjunto de proyectos implican una inversión total de US\$ 1.259.278, de los cuales US\$ 631.130 son financiados por AECID y 628.148 constituyen aportes de contrapartida.

Con estos proyectos se beneficiarán a 1.890 familias, que en su mayor parte corresponden a Comunidades Indígenas, quechuas y aymaras, de escasos recursos y que residen en zonas alejadas. Se apoyan procesos de producción y consumo (comercialización, en caso de registrar excedentes) de productos como la quinua, tarwi, carnes de alpaca y vacuno, leche, queso y piscicultura. El seguimiento y evaluación de los proyectos lo realizan los Ministerios de Agricultura/Desarrollo Rural de los países y la Secretaría General. En el Anexo 2 se presenta una breve caracterización de estos proyectos.

Se han realizado intercambios de experiencias entre productores de los países en los siguientes proyectos: Producción agroecológica, Loja-Ecuador; Paquetes tecnológicos para la seguridad alimentaria, Cuzco-Perú.

Se espera que las experiencias, conocimientos, aprendizajes y resultados que se generen con la ejecución de estos proyectos sean sistematizados, documentados y difundidos, a fin de mejorar futuras intervenciones, establecer sinergias, iniciativas conjuntas, trabajar en red, y replicar experiencias entre los países de la Comunidad Andina.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los países andinos enfrentan serias amenazas (internas y externas) de vulnerabilidad que afectan la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.
2. Los países han avanzado en los últimos años, de manera importante, en el establecimiento de marcos institucionales y normativos sobre la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.
3. De igual manera, los países realizan esfuerzos importantes (planes, programas y proyectos) para avanzar en el mejoramiento de la SSAN; sin embargo, los indicadores de subnutrición y desnutrición son todavía elevados. Asimismo, los factores asociados registran indicadores con bajos niveles de desarrollo.
4. Se requiere mejorar la eficiencia y eficacia de las intervenciones de los gobiernos para obtener mejores resultados.
5. Las iniciativas de la CAN contribuyen al esfuerzo que realizan los países para mejorar la situación de la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en poblaciones vulnerables.
6. Estas intervenciones de la Comunidad Andina constituyen una plataforma subregional de trabajo y aprendizajes, que posibilitan réplicas e iniciativas de trabajo conjunto entre los países.
7. Con el propósito de darle un mayor impulso a este trabajo se requiere gestionar mayores recursos para implementar las iniciativas de la Comunidad Andina.



ANEXO 1
RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL PROYECTO CAN/UE
“MEJORAMIENTO DE LA NUTRICIÓN EN PUEBLOS INDÍGENAS DE LA CAN” (26 Agosto, 2011)

Variables	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Conformación de Comités de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> Comité conformado en la Comunidad Huirasay – Huacareta, el día 27 de marzo del 2010. Acta disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> Comité conformado en Magdalena, el 6 de octubre del 2010. Acta disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> Comité conformado en el Cantón de Colta, el día 23 de junio del 2010. Acta disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> Comité Conformado en la ciudad de Huancavelica, el día 14 de junio del 2010. Acta disponible.
Presidente del Comité de Gestión	Representante del Comité Regional de la Comunidad Indígena Guarani.	Gobernador de la Comunidad Chimila.	Alcalde del Cantón Colta.	Alcalde de la Municipalidad Distrital de Anchonga.
Secretaría Técnica	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.	Gobernación de Magdalena.	Facilitador provincial INTI.	Representante de CRSAN en el distrito de Anchonga.
Integrantes de los Comités de Gestión	Comunal	Comunidad	Comunal	Comunal
	Local/Municipal	Local/Municipal	Local/Cantonal	Local/Cantonal
	Provincial / Regional	Provincial / Regional	Provincial / Regional	Provincial / Regional
	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
	<ul style="list-style-type: none"> Dos representantes de la Comunidad de Huirasay, elegidos democráticamente Municipalidad de Huacareta (Pendiente definición de representante) 	<ul style="list-style-type: none"> 2 representantes de la comunidad Chimila Alcalde de Sal Angel 	<ul style="list-style-type: none"> Presidentes de las Comunidades Ambrosio Lasso y Rumicorral Alcalde del Cantón Colta. 	<ul style="list-style-type: none"> Presidentes de las Comunidades de San José de Parco y San Pablo de Occo. Representante de la Municipalidad distrital de Anchonga. Representantes de CRSAN Local.
	<ul style="list-style-type: none"> Gobernación de Magdalena (2 representantes). Instituto Colombiano de Bienestar familiar – ISBS. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitador provincial INTI Delegado provincial MIES Delegado provincial del Ministerio de salud. Delegado provincial del Min. Educación. Delegado provincial MAGAP. 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Regional de Seguridad Alimentaria – CRSAN. 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo Ad Hoc SAPI (Ministerio de Agricultura, Salud y MIMDES)

<p style="text-align: center;">Avances en la Dimensión Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del Comité de Gestión Alimentaria y Nutricional. • Actividades asumidas por los Comités de Gestión: <ul style="list-style-type: none"> o Aprobación de informes y propuestas de mejoramiento de la nutrición de la Comunidad indígena Guarani. o Revisión y aprobación de Términos de Referencia para la contratación del equipo de Asistencia Técnica. o Facilitación de Ternas para la Licitación de la Asistencia Técnica. o Aprobación de Planes de Trabajo. o Participación en el I, II y III Taller subregional de Intercambio de Experiencias de Seguridad Alimentaria para poblaciones Indígenas de la CAN. o Organización del evento de presentación de resultados del Proyecto y compromisos para la sostenibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del Comité de Gestión Alimentaria Nutricional. • Actividades asumidas por el Comité de Gestión: <ul style="list-style-type: none"> o Revisión y aprobación de Términos de Referencia para la contratación del equipo de Asistencia Técnica. o Presentación de Ternas para la Licitación de la asistencia Técnica. o Seguimiento a la contratación del equipo de asistencia técnica para promover el mejoramiento nutricional del Pueblo Chimila. o Aprobación de los Planes de Trabajo e informes de los Equipos de Asistencia Técnica. o Participación en el I, II y III Taller subregional de Intercambio de Experiencias de Seguridad Alimentaria para poblaciones Indígenas de la CAN. o Organización del evento de presentación de resultados del Proyecto y compromisos para la sostenibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del Comité de Gestión Alimentaria Nutricional, en el marco de la Estrategia INTI. • Actividades asumidas por el Comité de Gestión: <ul style="list-style-type: none"> o Aprobación de informes y propuestas de mejoramiento de la nutrición de la Comunidades Rumicorral y Ambrosio Lasso. o Revisión y aprobación de Términos de Referencia para la contratación del equipo de Asistencia Técnica. o Presentación de Ternas para la Licitación de la asistencia Técnica. o Aprobación de planes e informes de los equipos de asistencia técnica. o Presentación de los Equipos Técnicos en las comunidades. o Participación en el I, II y III Taller subregional de Intercambio de Experiencias de Seguridad Alimentaria para poblaciones Indígenas de la CAN. o Organización del evento de presentación de resultados del Proyecto y compromisos para la sostenibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del Comité de Gestión Alimentaria Nutricional, en el marco de CRESAN. • Actividades asumidas por el Comité de Gestión: <ul style="list-style-type: none"> o Aprobación de informes y propuestas de mejoramiento de la nutrición de las Comunidades de San José de Parco y San Pablo de Occo. o Revisión y aprobación de Términos de Referencia para la contratación del equipo de Asistencia Técnica. o Presentación de Ternas para la Licitación de la Asistencia Técnica. o Aprobación del Plan de Trabajo del Equipo de Asistencia Técnica. o Presentación del Equipo de Asistencia Técnica en las Comunidades Indígenas. o Seguimiento al proceso de implementación de la Asistencia Técnica. o Aprobación de planes e informes de los equipos de Asistencia Técnica. o Participación en el I, II y III Taller subregional de Intercambio de Experiencias de Seguridad Alimentaria para poblaciones Indígenas de la CAN. o Organización del evento de presentación de resultados del Proyecto y compromisos para la sostenibilidad. o Aprobación del reglamento del Comité de Gestión.
---	---	--	--	---

<p>Avances en la Dimensión Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de los siguientes estudios y/o herramientas: <ul style="list-style-type: none"> o Diagnóstico de la situación alimentaria y Nutricional. o Informe sobre prácticas tradicionales de producción de alimentos. o Informe sobre el uso de medicina tradicional. o Línea de base o Planes de Desarrollo Predial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de los siguientes estudios y/o herramientas: <ul style="list-style-type: none"> o Diagnóstico de la situación alimentaria y Nutricional del Pueblo Chimila. o Informe sobre prácticas de lactancia materna, estado nutricional de niños menores de 5 años, hábitos de higiene. o Plan de Seguridad Alimentaria del Resguardo Chimila • El Resguardo de Issa Oristuna llegó a un acuerdo de ordenamiento territorial alrededor de la producción de alimentos y definió 105 hectáreas de tierra exclusivas para el cultivo. • Se ha generado el escenario público para debatir abiertamente problemas y soluciones sobre la problemática del pueblo Ette Ennaka. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de los siguientes estudios y/o herramientas: <ul style="list-style-type: none"> o Línea de base de los indicadores de producción, consumo y uso de alimentos, así como información antropométrica de los niños menores de 5 años, elaborada en coordinación con las diferentes instituciones involucradas en el proceso. • Se hicieron las siguientes publicaciones: <ul style="list-style-type: none"> o Manual de Capacitación para escolares en alimentación, higiene, Medio Ambiente y Derechos. o Memorias de los Agentes Voluntarios de Salud de las Comunidades Ambrosio Lasso y Rumicorral. • Involucramiento de Instituciones presentes en las comunidades: <ul style="list-style-type: none"> o Salud Intercultural: capacitación a promotores y rituales en las comunidades. o Puesto de Salud Cañi: brigada médica periódica a la comunidad Ambrosio Lasso. o Area de Salud No. 2 Colta: recuperación nutricional en el Hospital a menores de cinco años. o MIES/Aliméntate Ecuador: capacitación en módulos de nutrición básica y entrega de raciones alimenticias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de los siguientes estudios y/o herramientas: <ul style="list-style-type: none"> o Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional. o Informe sobre prácticas tradicionales de producción de alimentos. o Informe sobre el uso de medicina tradicional. o Línea de base. o Mapa de actores. o Planes de Desarrollo Predial. • Selección participativa de las 28 familias beneficiarias de los módulos demostrativos.
---	---	---	---	--

<p>Avances en la Instalación de tecnologías de producción, preparación y conservación de alimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plan de operaciones para la instalación de tecnologías. Instalación de las siguientes tecnologías: <ul style="list-style-type: none"> o huertos familiares (100%) o Galpones de gallinas o Agroforestería o Cocinas Mejoradas o Entrega de Módulos de gallinas ponedoras 	<ul style="list-style-type: none"> Instalación de granjas familiares. Los agricultores del pueblo Ete Ennaka rescatan y producen bajo la técnica tradicional de los tres bolillos. Se han establecido 51 Parcelas Demostrativas de cultivos asociados bajo la técnica cultural Chimila de tres bolillos. Se han desarrollado ferias para la recuperación de la memoria colectiva. Asistencia Técnica para la recuperación de Plantas medicinales. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y selección de terreno disponible por parte de las familias para la implementación de huertos, forraje para cuyes y materiales de la zona para cercados de los huertos. Entrega de semillas: zanahoria, remolacha, col repollo, nabo chino, culantro, acelga perejil, rábano, col, morada, coliflor, cebolla puerro, cebolla blanca, cebolla colorada y brócoli. 30 huertos en Rumicorral y 19 en Ambrosio Lasso implementados con los siguientes componentes: hortalizas, plantas medicinales, plantas nativas y lombrices para la obtención de humus. Las escuelas de Rumicorral y Ambrosio Lasso cuentan con hoyo sanitario para la basura inorgánica. 455 plantas de yagual en Ambrosio Lasso y 1200 de yagual en Rumicorral entregadas para protección de fuentes de agua. 	<ul style="list-style-type: none"> Instalación de 28 Parcelas Demostrativas, con las siguientes tecnologías: <ul style="list-style-type: none"> o Instalación de bio-huertos a campo abierto. Instalación de pastos cultivados. o Construcción y promoción de sistemas de riego. Instalación de abonos orgánicos. o Instalación de mini parcelas con cultivos andinos. o Construcción de galpones de gallinas y cuyes. o Instalación de Módulos de cuyes y gallinas. Instalación de 60 cocinas mejoradas con piedra Chajo.
---	---	--	--	--

<p>Avances en la Capacitación Intercultural</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de 6 promotores comunales. • Eventos de Capacitación en uso y conservación de cocinas mejoradas. • Dietas Balanceadas con el uso de productos locales. • Lactancia Materna y alimentación complementaria. • Prácticas de conservación de alimentos. • Inicio del Programa de capacitación en salud intercultural. • Capacitación en producción y consumo de alimentos tradicionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de 2 promotores indígenas. • Encuentros de la Memoria alimentaria y rescate de saberes tradicionales. • Las autoridades del pueblo Ete Ennaka promueven las prácticas de lactancia materna. • Programa de capacitación en producción, conservación y consumo de alimentos. • Jornadas de capacitación y recuperación de prácticas de producción y consumo de alimentos. • Encuentros de recuperación de Plantas medicinales ancestrales 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 promotores de Rumicorral y 3 de Ambrosio Lasso capacitados en el manual Cuidémonos para vivir bien (Alli Kawsay Kamayuk) de Salud intercultural y en AIEPI comunitario (Atención Integrada en Enfermedades Prevalentes de la Infancia). • Desarrollo de talleres de capacitación en salud intercultural para la producción y consumo de alimentos. • Elaboración de pomadas, entrega de plantas medicinales. • 21 escolares de Rumicorral y 30 de Ambrosio Lasso capacitados en: higiene personal, enfermedades por hábitos de aseo inadecuados, nutrición básica, contaminación ambiental y reciclaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de seis Yachachia locales, quienes al ser líderes comunales y ser depositarios de saberes innovadores asumen la responsabilidad de la capacitación de campesino a campesino. • Se han desarrollado los siguientes talleres de capacitación: <ul style="list-style-type: none"> o Cultivo de pastos asociados y manejo de cortes. o Cultivo y manejo de hortalizas. o Cultivo escalonado de hortalizas, para que no falten verduras en la dieta alimenticia en algún momento del año. o Importancia de la diversificación de los cultivos andinos y la seguridad alimentaria en las familias. o Técnicas de elaboración de abonos orgánicos y su aplicación en los cultivos de hortalizas y pastos. o Implementación de agroforestería, mediante la creación de microclimas. o Buenas prácticas de salud. o Manejo de residuos sólidos. o Criterios para lograr un buen balanceo nutricional y preparación de la dieta alimentaria, en base a hortalizas y a los granos y tubérculos de las mini parcelas.
<p>Actividades Transversales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha concluido con la sistematización del Proyecto y con la Asistencia Técnica para la validación del modelo de capacitación intercultural en las comunidades donde se ha implementando el proyecto. Se cuenta con los informes de ambas Asistencias Técnicas. Se realizó el evento subregional de presentación de resultados, en la ciudad de Lima, el día 26 de agosto del 2011; con esa actividad se dio por concluido el Proyecto. 			

ANEXO 2

CARACTERIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA, FINANCIADOS POR AECID.

Nombre del Proyecto	Ubicación	Objetivo	Resultados esperados	Producto	Familias Benef.	Financ. AECID	Contrap.	Costo Total	Período (meses)
Promoción, Producción y Consumo de productos locales en seis comunidades del Municipio de Salinas de Garcí Mendoza.	Municipio de Salinas de Garcí Mendoza, Departamento de Oruro-Bolivia.	Fomentar el mejoramiento de la nutrición y seguridad alimentaria de los pobladores del área rural del Municipio de Salinas de Garcí Mendoza, a través de la producción, y el consumo de productos locales.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Incremento del consumo de carne de llama, hortalizas y quinua. 2) Aplicación de tecnologías agroecológicas. 3) Lideres en la promoción de productos locales. 4) Autoridades locales propician el consumo de quinua 	Quinua	570 familias indígenas aymaras	80,000	12,840	92,840	12
Implementación de sistemas sostenibles de producción conservación con principios agroecológicos como aporte a la seguridad alimentaria de las familias y a la construcción de un desarrollo rural alternativo que favorezca la satisfacción gradual de las necesidades humanas fundamentales de familias campesinas e indígenas habitantes de la zona de frontera de Colombia y Ecuador.	Municipios de Ipiales, Puerres y Ricaurte, Departamento de Nariño - Colombia, Parroquias de Tufiño, Maldonado y Chical, en la Provincia de El Carchi - Ecuador.	Implementar sistemas sostenibles de producción-conservación que favorezcan el autoconsumo y el intercambio y/o comercialización local y regional en la zona de frontera de los países de Colombia y Ecuador, como propuesta para replicar, apoyándose en la potencialización de recursos locales y la estrategia de comunicación y visibilización.	<p>R1: Implementación de sistemas productivos con elementos de sostenibilidad.</p> <p>R2: Escuela de Formación para la Ciudadanía Andina y la Agroecología.</p> <p>R3: Estrategia comunicativa de visibilización y sistematización del proceso binacional.</p>	Varios	30 familias de pequeños productores	80,000	24,126	104,126	18

<p>Recuperación de Chacras Nativas, a través de las prácticas y conocimientos tradicionales en la comunidad Kichwa Runashitu de Humuyacu</p>	<p>Parroquia de Chontapunta, Provincia de Napo – Ecuador.</p>	<p>Comunidad Kichwa Runashitu de las chacras nativas debidamente recuperadas y generando recursos económicos para el mejoramiento de sus condiciones de vida.</p>	<p>1) Familias sensibilizadas y con conocimientos tradicionales de producción y aplicando la organización colectiva del trabajo 2) Chacras familiares implementadas y familias con conocimientos mejorados de piscicultura, avicultura y manejo de nuevos cultivos 3) Familias con buenas prácticas alimentarias y el uso adecuado de sus productos. 4) Familias con mejores ingresos y con nuevos mercados de comercialización</p>	<p>Varios</p>	<p>350 familias indígenas quechuas</p>	<p>79,960</p>	<p>33,500</p>	<p>113,460</p>	<p>24</p>
<p>Fomento de Lechería por la Seguridad Alimentaria en las Comunidades de Ilave, Pílcuyo y Acora</p>	<p>Comunidades de Ilave, Pílcuyo y Acora, Departamento de Puno - Perú</p>	<p>A diciembre del 2011, 190 familias pobres de las comunidades de Ilave, Pílcuyo y Acora, habrán mejorado sus ingresos económicos y seguridad alimentaria, como consecuencia del manejo tecnificado del ganado vacuno lechero</p>	<p>R1: Las familias participantes han mejorado en forma sostenida la soportabilidad de los pastos. R2: Las familias participantes mejoran en forma sostenida la producción de leche R3: Las familias participantes han fortalecido sus capacidades para manejo eficiente del ganado lechero</p>	<p>Ganado Vacuno</p>	<p>190 familias indígenas aymaras</p>	<p>80,000</p>	<p>52,661</p>	<p>132,661</p>	<p>21</p>

<p>Apoyo a la Implementación de 5 Módulos Lecheros en Campos de Pastoreo Naturales de Comunidades Indígenas</p>	<p>Comunidades y tierras comunitarias de origen TCO's que son Cayubaba, More, Huacaraje, Itonama y Baures del departamento del Beni</p>	<p>Propiciar que 5 organizaciones de mujeres afiliadas a la CMIB generen ingresos mediante el aprovechamiento de campos de pastoreo con pastizales naturales y la implementación de 5 módulos lecheros en comunidades y TCO's, Dpto. del Beni.</p>	<p>1) 5 módulos lecheros implementados y en plena producción. 2) 5 campos de pastoreos de pastizales naturales. 3) Mejora de ingresos económicos de 50 familias. 4) Derechos territoriales de más de 50 familias indígenas sobre sus territorios ancestrales.</p>	<p>Ganado Vacuno</p>	<p>50 familias indígenas quechuas</p>	<p>80,000</p>	<p>17,857</p>	<p>97,857</p>	<p>24</p>
<p>Apoyo a Cien Mujeres Vulnerables de Cuatro Municipios Fronterizos con Ecuador del Bajo Putumayo, Fortaleciendo el Eslabón Comercial de Encadenamiento y Rescatando su Vocación Piscícola para Brindar a sus Familias Seguridad Alimentaria</p>	<p>Municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito y Puerto Asís de Colombia, ubicados al Suroeste dentro del Territorio Putumayense-Colombia, en frontera con la República del Ecuador.</p>	<p>Apoyar a cien mujeres vulnerables de cuatro municipios del Bajo Putumayo fronterizos con Ecuador, fortaleciendo el eslabón comercial de encadenamiento y rescatando su vocación piscícola para brindar a sus familias seguridad alimentaria</p>	<p>1) Mayor eficiencia y rentabilidad en el uso de los recursos productivos de las unidades productivas 2) Estanques piscícolas de las beneficiarias en producción 3) Seguridad alimentaria balanceada en las familias beneficiarias del proyecto 4) Organización de cadena de comercialización fortalecida (COOPIAMAZONIA) 5) Uso apropiado de los recursos naturales involucrados en la piscicultura (agua, suelos, otros).</p>	<p>Peces (Cachama)</p>	<p>100 familias indígenas quechuas</p>	<p>80,000</p>	<p>377,273</p>	<p>457,273</p>	<p>8</p>

<p>Producción Orgánica, Comercialización de Cultivos Andinos e Innovación Tecnológica en Parcelas de Pequeños Productores del Cantón El Tambo</p>	<p>Comunidades del cantón El Tambo, Provincia de Cañar</p>	<p>Mejorar las condiciones de vida de las familias indígenas de nueve comunidades, mediante el fomento de producción orgánica, comercialización e innovación tecnológica en las unidades de producción campesina</p>	<p>R1: Implementada la producción orgánica de quinua y chocho en pequeñas parcelas beneficiarias. R2: Comercialización de la quinua y chocho a través de canales locales y nacionales. R3: Implementada infraestructura de riego parcelaria en la comunidad de Caguapamba para optimizar el uso del agua. R4: Las comunidades de Chuichun, Molino Pungo, Abzul, Romerillo y Jalupata, poseen bovinos de mejores características genéticas y de alto rendimiento de leche.</p>	<p>Quinua y Tarwi y Ganado Vacuno</p>	<p>300 familias indígenas quechuas</p>	<p>80,000</p>	<p>70,611</p>	<p>150,611</p>	<p>24</p>
<p>Fortalecimiento de Capacidades y Mejora de Sistemas Productivos Alto andinos en Comunidades Aymaras Fronterizas en el Extremo Sur del Perú.</p>	<p>Comunidades altoandinas de los distritos de Capaso - Provincia de El Collao, y Pizacoma - Provincia de Chuquito, zona fronteriza con comunidades del Cantón Catacora - Bolivia.</p>	<p>Contribuir a la mejora productiva y económica de familias altoandinas para la crianza alpaquera sostenible en comunidades fronterizas de Perú y Bolivia.</p>	<p>R1: Fortalecidas las capacidades técnicas de 300 familias de comunidades fronterizas de Perú y Bolivia, en el manejo del ecosistema altoandino para la producción alpaquera sostenible. R2: Mejorada e incrementada la oferta forrajera en 60 has de bofedales a partir del uso de microistemas de riego y técnicas adecuadas de manejo de agua y pastos. R3: Mejorada la cobertura vegetal en 100 has de pajonales mediante la instalación de sistemas silvoforestales altoandinos.</p>	<p>Alpaca</p>	<p>300 familias indígenas aymaras</p>	<p>71,170</p>	<p>39,280</p>	<p>110,450</p>	<p>24</p>



DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

Noemí Marmanillo*

1. Antecedentes

La Subregión Andina presenta graves y complejos problemas entre los cuales se destaca la crítica situación de pobreza de los pobladores, sobre todo en las zonas rurales donde se duplica la registrada para las zonas urbanas (bordea el 50% de la población).

Los Países Miembros de la CAN muestran una creciente preocupación por esta situación, lo que les ha llevado a la reflexión sobre la adopción de nuevos enfoques e incorporación de políticas de desarrollo territorial, priorizando estrategias de intervención articulada.

Con base en una revisión de las políticas e iniciativas de desarrollo rural que se promueven en los países andinos, se identifican elementos comunes que reflejan las preocupaciones compartidas por el desarrollo territorial, los cuales pueden resumirse en los siguientes campos: "(a) El énfasis en la dimensión territorial y por lo tanto la idea de lograr un desarrollo más equilibrado de cada país, (b) El reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios y por lo tanto la necesidad de acciones diferenciadas, (c) La importancia dada a los actores territoriales, tanto públicos como privados, y de los pueblos y comunidades indígenas y afro-andinas, (d) La reforma del Estado con énfasis en la desconcentración de la acción pública, pero también en la descentralización por medio de los gobiernos descentralizados autónomos, cuyas competencias en el desarrollo se reconocen, (e) La necesidad de una aproximación integral que incluye políticas sociales, productivas, de infraestructura y culturales, poniendo énfasis en la coordinación y cooperación entre ellas, (f) La creciente importancia de las dimensiones de identidad y patrimonio cultural de las zonas rurales,

en cuanto dimensión inmaterial y recurso valorizable en los procesos de desarrollo, (g) El énfasis puesto en la planificación participativa del desarrollo con el concurso de los actores territoriales, (h) La centralidad dada a los conocimientos y a la innovación, tanto explícita como aquella tácita, existente tanto entre los actores privados como en las comunidades, (i) El reconocimiento de las características específicas del desarrollo en territorios de los pueblos indígenas y afro-andinos, y (j) Los esfuerzos por articular la intervención de las entidades del Estado vinculados con la lucha contra la pobreza y la desnutrición infantil en el área rural".¹

En este contexto se desarrolló el Proyecto "Foro Andino de Desarrollo Rural" del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), cuyo objetivo es promover la adopción de Estrategias y Políticas Nacionales y Andina de Desarrollo Territorial Rural que posibilite sentar las bases socio-culturales, económico-tecnológicas, y político-institucionales para activar procesos sostenibles de superación de la pobreza, la exclusión y la inequidad rural en la Subregión.

Uno de los resultados contemplados en el Proyecto era disponer de modelos de gestión e instrumentos metodológicos de Desarrollo Territorial Rural (DTR), validados por el desarrollo de capacidades y su escalamiento a políticas públicas

Con tal fin, con el apoyo de la Unión Europea, se desarrolló el proyecto "Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en la Comunidad Andina - MDRT", cuyo objetivo es promover dichos modelos con el fin de perfeccionar métodos, instrumentos y procedimientos que coadyuven en la creación de capacidades y provean experiencias

* Responsable del Proyecto "Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en la Comunidad Andina - MDRT".

¹ Tomado del Documento de Trabajo "Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Territorial Rural en la Comunidad Andina", elaborado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural - RIMISP.



replicables entre los países andinos para contribuir a la reducción de la pobreza rural, e identificar elementos para los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Rural.

A continuación se presenta la experiencia de trabajo del Proyecto “Modelos de desarrollo rural con enfoque territorial en la Comunidad Andina - MDRT”, ejecutado en los cuatro Países Miembros de la CAN.

2. Contexto Subregional

El proyecto se ejecutó en los 4 territorios andinos para promover el Desarrollo Territorial Rural.

- El Territorio del Nor Oeste del Departamento de Potosí-Bolivia, comprende a los municipios de: i) Colcha K y San Pedro de Quemez (Provincia Nor Lípez); ii) San Antonio de Esmoruco, San Pablo de Lípez y Mojinete (Provincia Sur Lípez); iii) San Agustín (Provincia Baldiviezo); iv) Llica y Tahuá (Provincia Daniel Campos); todos miembros de la Mancomunidad Municipal de La Gran Tierra de Los Lípez.
- El Territorio del Sur del Departamento de Tolima-Colombia, que comprende los sub territorios Sur del Tolima (Municipios de Planadas, Ataco, Río Blanco, Chaparral, Ortega, Rovira, San Antonio y Roncesvalles) y Triángulo del Tolima (Municipios de Coyaima, Natagaima y Purificación).
- El Territorio de Nabón, que comprende el Cantón de Nabón de la Provincia Azuay- Ecuador.
- El Territorio de Juli y Pomata que comprende los distritos de Juli y Pomata de la Provincia de Chucuito, del Departamento de Puno – Perú.

Los cuatro territorios en conjunto alcanzan los 75.442 km² de extensión, con una población de 332.951 habitantes. Los territorios de Lípez (Bolivia) y del sur de Tolima (Colombia) son los más extensos, alcanzando en conjunto los 70.413 km², que corresponden al 93% de la superficie de los territorios, y cuentan con una población

de 261.451 habitantes (79% del total), siendo el Sur del Departamento de Tolima el más poblado.

La población de los territorios es mayoritariamente rural y en promedio joven a pesar de la marcada migración. En Los Lípez los habitantes son de origen aymara y quechua, aunque existe un predominio del idioma quechua. En el territorio de Colombia, campesinos, indígenas Paéces, indígenas Pijaos y afro-descendientes; en Nabón, aproximadamente el 29% son indígenas kichwa hablantes y en Juli-Pomata los habitantes son de origen aymara.

Los niveles de pobreza y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los territorios son elevados: en Los Lípez alcanza en algunos municipios al 99%, con una cobertura de los servicios básicos baja; en el Sur del Departamento de Tolima los niveles de pobreza en términos de NBI van del 33.58% al 71.64%. En Nabón la pobreza cantonal medida por Necesidades Básicas Insatisfechas es del 93% y la extrema pobreza se la estima en 76%, y en la Provincia Chucuito el 81.7% de la población tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha.

La principal actividad económica de los territorios es la agropecuaria. En Los Lípez la quinua es el principal producto, se produce además papa, hortalizas, maíz, cebada, etc. dependiendo de las zonas. La cría de llamas y ovejas proporcionan carne, fibra y cuero. En algunas zonas es importante la producción minera. En Sur del Departamento de Tolima se practica una agricultura de cultivos permanentes y semipermanentes tales como café, algodón, tabaco, ajonjolí, sorgo y maní, y en el Triángulo del Tolima se practican cultivos de carácter más transitorio. La ganadería y la piscicultura también constituyen renglones importantes de la economía del Sur del Tolima. En Nabón se practica la agricultura de subsistencia, que genera pequeños excedentes para el mercado local y regional, basada principalmente en el modelo de granjas familiares; y en Juli-Pomata la población diversifica sus actividades agropecuarias, donde destaca la producción de quinua y camélidos con la producción de artesanías, la pesca, y fundamentalmente con el comercio.



3. Conceptualización del DTR

A nivel internacional y de América Latina se han producido, desde inicios de esta década, cambios importantes en los paradigmas relacionados al desarrollo rural. Contribuyen al nuevo pensamiento varias líneas de reflexión y acción, una de ellas, la de Schejtman y Berdegué de RIMISP, quienes definen el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, que resulta en un círculo virtuoso de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental. Los mismos autores explican que la transformación productiva se enfoca en articular competitiva y sosteniblemente a la economía del territorio a mercados dinámicos, con base en el acceso a los activos de las familias rurales. Por su parte, el desarrollo institucional tiene por finalidad estimular, facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, así como entre ellos y los agentes externos relevantes, e incrementar las oportunidades para que la población pobre participe y se empodere del proceso y sus beneficios (Schejtman y Berdegué, 2004).

El proyecto MDRT ha optado por definir el Desarrollo Territorial como el proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social de un territorio determinado, cuyo fin es reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible. En donde la **transformación productiva** tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos para la generación y acceso incluyente a oportunidades locales de ingresos y empleo. Mientras el **desarrollo institucional** tiene el propósito de promover el empoderamiento y participación de los actores locales en alianzas entre el sector público, privado y la sociedad civil, para concertar estrategias de desarrollo territorial, y descentralización efectiva; y la **transformación social**, con la finalidad de mejorar los activos privados, ciudadanía y redes sociales, para la incorporación social y económica de todos los pobladores

rurales, incrementando las oportunidades para que la población participe del proceso del desarrollo territorial y sus beneficios.

De acuerdo al BID², los elementos que caracterizan a una iniciativa de Desarrollo y Competitividad Territorial Rural son:

- i. El propósito de la intervención y su carácter multidimensional, donde la naturaleza multidimensional responde a los diversos elementos que componen el territorio (económico, social e institucional), por lo tanto es un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social, ya que están interrelacionadas de manera natural.
- ii. El enfoque territorial, que define al territorio como una construcción social, lo que supone considerarlo no únicamente como un espacio físico, sino como el espacio habitado por todos los actores que lo constituyen y por el conjunto de elementos sociales, culturales, económicos, naturales, que se dan lugar en él, que son compartidos por dicha población y que constituyen la identidad del territorio.
- iii. El enfoque ascendente y la planificación participativa, que considera involucrar a todos los actores del territorio en el proceso de desarrollo impulsado, también considera la planificación estratégica que garantice la participación de los diferentes grupos de interés presentes en el territorio.
- iv. La alianza privado-pública, que fomenta la cooperación y concertación público-privada, entre los actores locales protagonistas del territorio, para promover y gestionar el desarrollo de las áreas rurales.
- v. El enfoque integrado multisectorial de la intervención, que responde a la necesidad de diversificación de las fuentes de ingresos, complementando las actividades agrícolas con las

² Amador, Francisco, Gonzales, Rocío y Falconí, César (2008). Una sistematización del Desarrollo y la Competitividad Territorial Rural (DCTR) y su aplicación a algunas experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo.



no agrícolas, con potencial para generar empleo y bienestar en el ámbito rural. El enfoque multisectorial supone por tanto contemplar conjuntamente las potencialidades, de los diferentes sectores de la economía, de la sociedad y de los recursos locales. La idea se basa en pasar de “una economía agropecuaria a una economía territorial”. Es esa economía territorial la que tiene que ser competitiva.

- vi.** El fomento y apoyo a la innovación, que hace referencia al “carácter innovador de las acciones promovidas por los implicados finales, de manera que aporten un valor añadido respecto a otras intervenciones en el territorio”. Se considerarán acciones innovadoras aquellas cuyo fin es lograr nuevas formas de valorización de los recursos locales; determinadas acciones interesantes para el desarrollo local que no hayan sido tenidas en cuenta por las demás políticas de desarrollo y, por último, las acciones que responden a la definición clásica de innovación, sobre todo tecnológica, que es de vital importancia para la competitividad del territorio.
- vii.** Las redes y cooperación entre actores y territorios, a fin de promover las redes de actores como instrumento para el desarrollo local, rompiendo así el aislamiento tradicional de numerosas áreas rurales, donde los intercambios entre los grupos de acción territorial optimizan la circulación de información y aseguran una amplia diseminación de las acciones más representativas de los temas rurales prioritarios.
- viii.** La financiación y gestión local, que hace referencia a los procedimientos de descentralización financiera y de gestión, como a los problemas de acceso a fondos para desarrollo local.
- ix.** La coordinación con la política nacional, que busca que el territorio cuente con cierta conexión o anclaje con instituciones de niveles superiores, así como que formen parte de políticas específicas de desarrollo. Si no ocurre esto, lo más probable es que la iniciativa en

cuestión se convierta en un territorio “isla”, al margen de lo que le rodea, haciendo difícil su sostenibilidad y, sobre todo, reduciendo el impacto del desarrollo a nivel nacional.

- x.** La orientación de la intervención hacia resultados, que permita formalizar los efectos que previsiblemente tendrá la intervención así como los beneficios concretos sobre el territorio y sus habitantes. Los resultados, junto con los objetivos generales y específicos, forman parte de la formulación de las propuestas de intervención.

4. Proyecto Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial – MDRT

El Proyecto MDRT tiene el objetivo de promover Modelos de Desarrollo Rural Territorial en territorios de referencia, con el fin de perfeccionar métodos, instrumentos y procedimientos que coadyuven en la creación de capacidades y provean experiencias replicables entre los países andinos para contribuir a la reducción de la pobreza rural, e identificar elementos para los lineamientos estratégicos subregionales de desarrollo rural con enfoque territorial.

Los objetivos específicos del proyecto son:

- i.** Validar modelos de desarrollo rural con enfoque territorial aplicados en áreas seleccionadas de los Países Miembros de la CAN.
- ii.** Desarrollar un Programa de Cooperación Horizontal que contribuya al intercambio y sistematización de experiencias de desarrollo rural entre los Países Miembros de la CAN.
- iii.** Disponer de elementos que contribuyan a la definición de una Estrategia Subregional Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial.
- iv.** Fortalecer la capacidad de los países andinos para formular y ejecutar proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial con criterios armonizados a nivel regional andino.



Los resultados que se esperan alcanzar con el Proyecto MDRT son:

- i. Modelos de Desarrollo Rural con enfoque territorial perfeccionados, validados y aplicados en territorios de referencia seleccionados en los países andinos.
- ii. Ejecutar acciones de cooperación horizontal (pasantías, asesorías técnicas, seminarios y talleres, etc.) en los Países Miembros de la CAN.
- iii. Se cuenta con propuestas consensuadas entre los Países Miembros para definir una Estrategia Regional Andina de Desarrollo Rural con enfoque territorial.

5. Modelo de Gestión

Para la aplicación del enfoque del DRT en los territorios de referencia de la CAN se adoptó un modelo de gestión, que permitió la definición de

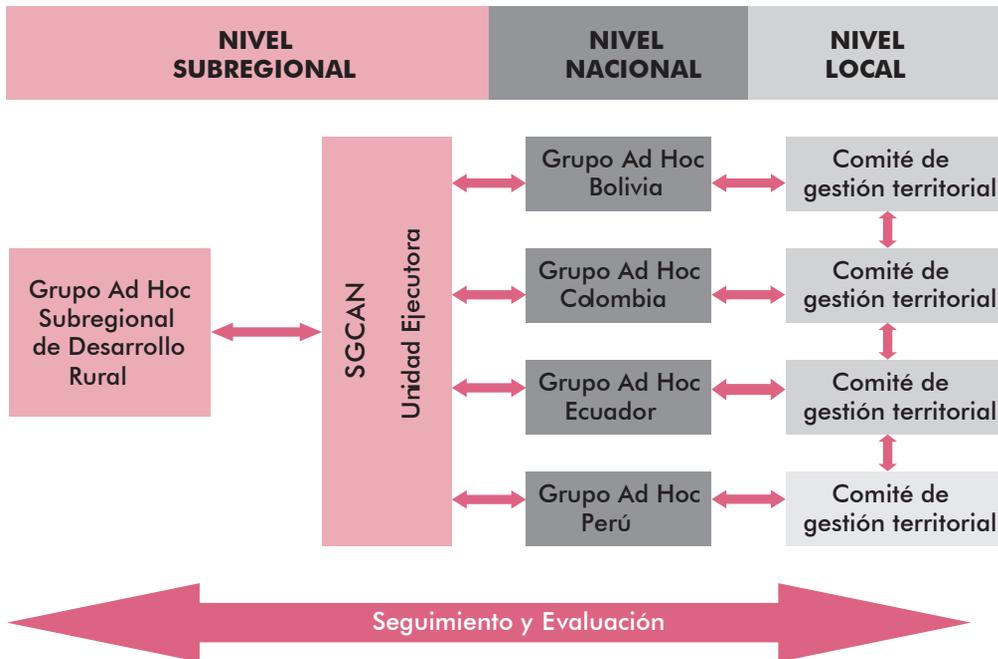
las instancias de coordinación y articulación a nivel local, nacional y subregional; la definición de las funciones y competencias de cada instancia; la identificación de los actores estratégicos y la definición de la ruta estratégica para la implementación del proyecto MDRT.

5.1 Espacios de Coordinación y Articulación

El Modelo de Gestión propuesto contempla la operación de las siguientes instancias: A nivel local, el Comité de Gestión del Desarrollo Rural Territorial; a nivel nacional el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural Nacional y a nivel subregional el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN. Estas instancias consideraron al mismo tiempo una instancia de asesoría y apoyo denominado Comité Consultivo.

En el siguiente gráfico se muestra los niveles de relación y coordinación, así como el rol de facilitación de la SGCAN.

Gráfico 1
Modelo de Gestión de los Proyectos



Los actores estratégicos de cada instancia de coordinación y gestión son los siguientes:

A Nivel Andino:

Grupo Ad Hoc Subregional de Desarrollo Rural de la CAN, conformado por represen-

tantes gubernamentales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de Bolivia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, Ministerio de Inclusión Social de Ecuador, Ministerio de Agricultura y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social de Perú.

A Nivel Nacional y Territorial/Local

Niveles/ Países	Nacional	Territorial/ Comités de Gestión
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de Bolivia. 	<ul style="list-style-type: none"> Mancomunidad Municipal Gran Tierra de Los Lípez. Mancomunidad de Manliva. Mancomunidad Incahuasi. Mancomunidad Sud-Lípez. Municipios de Porco, Pijarro; Colcha K, San Pedro de Quemez, San Antonio de Esmoruco, Mojinete; San Agustín y Llica.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ministerio de Protección Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Gobernación del Tolima. Municipios de Río Blanco, Planadas, Chaparral, Ataco, San Antonio, Natagaima, Rovira, Coyaima y Purificación, Ortega y Roncesvalles. Programa Juntos.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Inclusión Social de Ecuador. Ministerio de Agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> Municipio Cantonal de Nabón. MIES – Azuay. Universidad de Pylos.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Agricultura. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social de Perú. CT- CIAS. 	<ul style="list-style-type: none"> Municipio Provincial de Chucuito. Municipio Distrital de Pomata. Gobierno Regional de Puno. Programa Sierra Sur. Foncodes.

5.2 Funciones y responsabilidades

a) Grupo Ad Hoc Subregional de Desarrollo Rural de la CAN

El GAH DR es la instancia creada con Resolución 1073 de la Secretaría General de la Comunidad Andina – CAN a fin de que se encargue de la definición de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Rural Territorial en la CAN en el marco del Proyecto Foro Andino de Desarrollo Rural. Siendo el proyecto MSRT un componente del proyecto Foro Andino, el GAH DR es

el encargado de hacer el seguimiento del proyecto a nivel subregional, a partir del cual extrae aprendizajes y aportes para la definición de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Rural Territorial.

b) Grupo Ad Hoc Nacional de Desarrollo Rural

El Grupo Ad Hoc Nacional de DR es la instancia de gestión del nivel nacional que tiene como responsabilidad coordinar las acciones de Desarrollo Rural que se realizan en el país.



El GAH es liderado por los representantes gubernamentales de los países ante el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN, quienes convocan a las diferentes instituciones nacionales que tienen implicancia en las políticas, programas y proyectos de Desarrollo Rural.

En tanto el DTR requiere de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles³, el GAHN DR asume la responsabilidad de coordinación vertical.

En el desarrollo del proyecto MDRT, su función es de asesoría e incidencia política. En tanto son los responsables de la gestión del Proyecto, han participado directamente en la selección de los territorios, la elaboración de los Términos de Referencia para las diferentes consultorías, la presentación de ternas de postulantes para la implementación de las mencionadas consultorías, el acompañamiento a los Comités de Gestión para la aprobación conjunta de los diferentes informes elaborados por los equipos de Asistencia Técnica.

c) **Comité de Gestión del Desarrollo Rural Territorial**

El Comité de Gestión del Desarrollo Territorial Rural es la instancia líder del nivel local, cuyo objetivo es promover el DRT en el territorio de referencia, validando un modelo de gestión local, con la participación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil vinculados al territorio.

Es el principal responsable de la implementación del Proyecto MDRT, que se implementa en el marco del Proyecto Foro Andino de Desarrollo Rural, para lo cual cuenta con un Manual de Organización y Funciones.

El Comité de Gestión del DT es liderado por el Gobierno Local, quien lo preside, e integrado por representantes gubernamentales del nivel local y regional.

El Comité de Gestión del DT coordina y articula horizontalmente las intervenciones de los actores locales en el territorio a través de las Mesas de Trabajo: Desarrollo Social, Desarrollo Institucional y Desarrollo Económico y Ambiental. Las Mesas de trabajo mencionadas son espacios de concertación del sector público, privado y de la sociedad civil.

El Comité de Gestión del DT cuenta con el apoyo y asesoría del Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN y un Comité Consultivo. Para el desarrollo de su trabajo el Comité de Gestión del DT cuenta con el apoyo de un equipo de Asistencia Técnica que considera especialistas en: Desarrollo Institucional, Desarrollo Social, Desarrollo Económico Territorial e Información y Comunicación. Los mencionados especialistas fueron contratados por la SGCAN.

El equipo de AT elabora propuestas que son presentadas al Comité de Gestión del DT para su conformidad y/o aprobación, luego del cual las implementa junto con las Mesas de Trabajo.

El Comité de Gestión del DT, con el fin de realizar el seguimiento y monitoreo de las actividades implementadas en el marco del Proyecto, se reúne al menos trimestralmente. Dichas reuniones son convocadas por el Presidente del Comité de Gestión.

El Comité de Gestión del DT se articula verticalmente con los Grupos Ad Hoc de DR Nacional, con quienes se reúnen trimestralmente a fin de informarles sobre los avances que se logren en la implementación del proyecto. En estos espacios, también se hace seguimiento a los compromisos de articulación de programas y proyectos de nivel nacional.

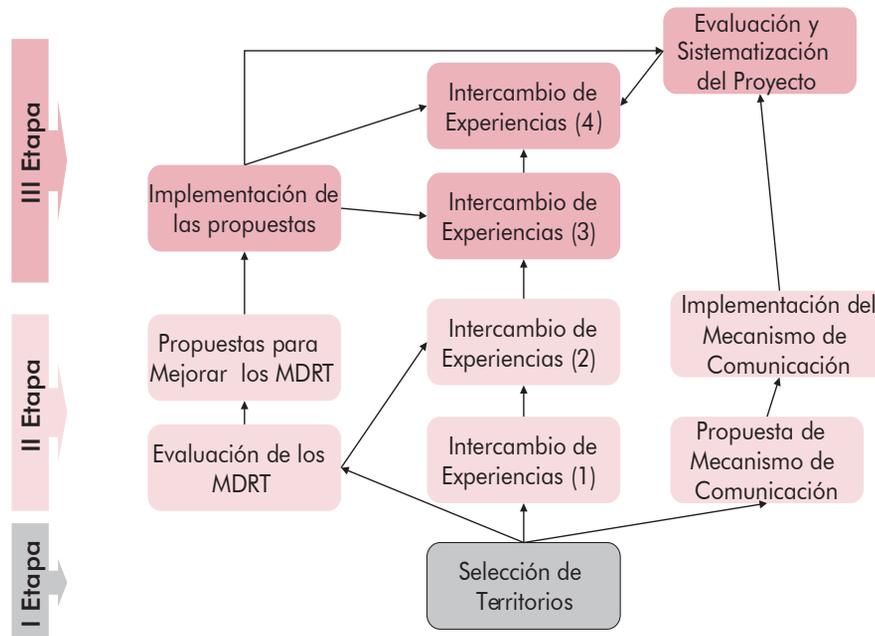
³ BID – INDES (2010). Gestión Integral del Desarrollo Económico Territorial / Módulo I / Unidad I. Desarrollo Económico Territorial.



6. El Proceso de Implementación del Proyecto

Para la implementación del Proyecto se definió la siguiente Ruta Estratégica, la misma que sirvió para el seguimiento del mismo:

Ruta Estratégica del Proyecto Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (MDRT)



En el proceso de sistematización se identificaron cuatro etapas:⁴

6.1 Creación de las condiciones políticas e institucionales favorables para su legitimación y buen desarrollo

En el caso del proyecto MDRT, la creación de las condiciones políticas e institucionales claves se inició con bastante antelación a la gestación del proyecto, en diciembre de 2006, con la conformación del Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural.

Entre 2007 y 2008, el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural se reunió periódicamente para conocer y discutir acerca de los desafíos de la pobreza rural en la región andina y los enfoques conceptuales sobre desarrollo rural. Una vez logrado el consenso en el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN sobre la potencialidad e implicancias del enfoque de desarrollo rural territorial, se acordó el diseño de un proyecto⁵ que permitiese validar dicho enfoque en experiencias concretas en cada país, a fin de tener mayores elementos para la elaboración de la Estrategia Andina de Desarrollo Rural.

⁴ Extraído del documento de sistematización "Experiencias de Gestión y Buenas Prácticas en la Implementación del Proyecto "Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en Países de la CAN"

⁵ Asumieron la tarea de diseñar el Proyecto MDRT los representantes de Ecuador ante el Grupo Ad Hoc, dicho diseño fue enriquecido con los aportes de las demás representaciones y aprobado por consenso en su formulación definitiva.



A lo largo de esta primera y prolongada etapa de establecimiento de condiciones políticas e institucionales de legitimación del proyecto jugó un papel clave -junto con el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN- la Secretaría General de la CAN. Es ésta la que convoca a las reuniones del Grupo Ad Hoc y les da un orden, establece los lazos con las comunidades de especialistas que están abocados a desentrañar las alternativas para superar la pobreza rural en la región, asume la elaboración de documentos básicos para alimentar las discusiones internas del Grupo y, entre éste y la comunidad de expertos, genera vínculos y propuestas en procura de recursos para impulsar los procesos implicados en los objetivos del Foro Andino, entre otros.

6.2 Construcción de las propuestas técnicas y de los consensos políticos locales

210

Una segunda etapa clave supone asegurar que las intervenciones que se llevarán a cabo en el marco de un proyecto sean pertinentes a su contexto específico y aprovechen al máximo los recursos y sinergias existentes, así como están alertas a los factores que podrían operar en contra. Ello implica en algunos casos, por ejemplo, levantar una línea de base para contar con indicadores al momento cero, montar los procesos administrativos, logísticos y de control, etc. Esta etapa es tanto más importante cuando se trata de un proyecto con enfoque territorial, como es el caso del proyecto MDRT, que afirma que el compromiso y la voluntad concertada de los actores locales en torno a una visión común es uno de sus principios fundamentales, junto con la planificación participativa y ascendente, la conformación de alianzas público-privadas, el establecimiento de redes entre los actores y los territorios, entre otros.

La opción del Foro Andino de Desarrollo Rural de la CAN fue clara: No se planteó generar con el proyecto MDRT -de duración y recursos limitados- nuevas intervenciones, sino apoyar los esfuerzos de desarrollo en curso en ámbitos o territorios elegidos para tal efecto por cada

país, aportándoles el enfoque territorial o reforzando aquellos aspectos de éste que no estuvieran presentes.

Una vez seleccionado el ámbito donde se llevaría a cabo la intervención por parte del Grupo Ad Hoc nacional, se contrató a especialistas del país para que llevaran a cabo, a manera de línea de base, una evaluación sobre el enfoque de los proyectos de desarrollo rural que estaban siendo implementados en dichos ámbitos, proceso que ayudó a la sensibilización de los actores locales sobre la pertinencia del proyecto MDRT y su necesaria participación en la gestión concertada del mismo. Se pensaba entonces que los casos seleccionados podrían representar sendos modelos de desarrollo rural y se pidió a los consultores evaluarlos a fin de determinar sus fortalezas y debilidades desde la perspectiva del enfoque territorial. Como parte de estos estudios, los consultores analizaron los recursos disponibles y factores explicativos de la prevalencia de la pobreza en la zona, identificaron a los principales actores que estaban interviniendo en la zona, incluyendo organizaciones sociales de base y de productores, líderes y autoridades comunales y locales, funcionarios del Gobierno Central encargados de llevar servicios o implementar programas sociales, y exploraron las interacciones entre ellos y sus proyecciones.

Los hallazgos de dichas consultorías, que emplearon metodologías participativas, alimentaron el diseño de propuestas de intervención específicas a cada territorio. En todos los casos se llevó a cabo un proceso consultivo que incluyó talleres y encuentros, mediante los cuales se inició entre los actores locales el diálogo constructor de la mirada compartida que el enfoque territorial exige. Las propuestas resultantes tienen particularidades puesto que obedecen al contexto político y socio-económico particular de cada país y ámbito de intervención. Coinciden, empero, en que están en todos los casos orientadas a promover la adopción del enfoque territorial, o a fortalecerlo, en las intervenciones o procesos de desarrollo en curso en los ámbitos elegidos.



6.3 Implementación de las propuestas

Esta es la etapa clave de cualquier intervención, donde se hacen realidad o se frustran las buenas intenciones, las expectativas de los participantes, las hipótesis de cambio. Pues la manera como se llevan a cabo las acciones programadas, la organización del trabajo y el reparto de responsabilidades, la prevalencia de relaciones colaborativas o competitivas entre los actores clave, el estilo de liderazgo, son determinantes del éxito y la sostenibilidad de los emprendimientos.

La implementación de las propuestas diseñadas para promover la adopción o fortalecimiento del enfoque de desarrollo rural territorial en las zonas elegidas, a saber: La Gran Tierra de Los Lípez en Bolivia; el Sur del Departamento de Tolima en Colombia; el Cantón de Nabón en Ecuador; y los Distritos de Juli y Pomata en la Provincia de Chucuito en Puno, Perú, se inició a mediados del 2010, quedando apenas un año, en algunos casos menos tiempo, para la culminación del convenio firmado con la Unión Europea para su ejecución.

Dicha ejecución, dadas las características y principios del enfoque rural territorial, implicó, entre otros, la generación de espacios y dinámicas de articulación horizontal y vertical entre los actores locales clave; la contratación de equipos profesionales multidisciplinarios para brindar la asistencia técnica; la construcción participativa de productos y procesos diversos como Mapas de Potencialidades, Mapas de Actores, Planes de Desarrollo Concertado, inventarios de Activos Culturales; la formulación de propuestas orientadas a la valorización de la dimensión cultural, entre otros.

Es fundamental tomar en cuenta, sobre todo, que en esta tercera etapa ingresaron nuevos actores clave a la escena, siendo un desafío crucial su rápida transformación de "recién llegados" a protagonistas del proceso en el nivel local de la intervención, en un plazo bastante apretado.

Para apoyar en este cometido y articular las experiencias nacionales entre sí y con el nivel subregional, se organizaron talleres de intercambio de experiencias y pasantías; se diseñó y puso en marcha un medio eficiente de comunicación entre los cuatro territorios y con la Secretaría General de la CAN -la denominada Red de Territorios Rurales, que como su nombre indica, opera por medio de una página web de la CAN-; y se llevó a cabo un programa virtual de fortalecimiento de capacidades en Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, entre otros.

6.4 Cierre, transferencia y sistematización de aprendizajes

En la etapa final, como parte del proceso de cierre del proyecto y transferencia, es recomendable, además de velar por la adecuada culminación de las actividades en curso y programadas y la preparación de los informes respectivos, dedicar recursos y tiempo a la reflexión y sistematización de lo sucedido, a fin de recuperar y consolidar los aprendizajes. Otra práctica altamente recomendable -si bien aún poco frecuente- es la entrega formal y en acto público de los productos generados a lo largo de la intervención. Ello asegura que la información sobre los logros, capacidades y avances generados son de dominio público y están al alcance de los actores y funcionarios, aumentando su sentido de pertenencia y responsabilidad sobre los mismos.

La Secretaría General de la CAN, y en particular la Unidad Ejecutora del proyecto, han hecho en este sentido un esfuerzo especial, organizando en cada país y en la propia localidad que lideró la intervención, eventos públicos de cierre donde se han entregado oficialmente todos los productos generados en el marco del proyecto. En estos eventos se invitó a las autoridades y líderes locales a firmar actas de compromiso para asegurar la continuidad de las acciones acordadas por ellos mismos en el marco del proyecto.

Asimismo, la Secretaría General de la CAN consideró conveniente sistematizar la experiencia de la intervención, tanto a nivel subregional como en los territorios de los cuatro países, a fin



de dar a conocer más ampliamente las herramientas validadas y las buenas prácticas y que éstas puedan ser replicadas en experiencias similares y contribuir a la generación de políticas públicas nacionales y locales en el marco de los Lineamientos estratégicos para el Desarrollo Rural Territorial (DRT) en la Comunidad Andina.

Se acordó centrar la mirada, el eje de análisis, de la sistematización, en los procesos de gestión del proyecto y los factores que permiten explicar los avances obtenidos así como sus limitaciones y los desafíos pendientes. Para favorecer la reflexión colectiva y la construcción compartida de los aprendizajes, se buscó recuperar la visión y opinión reflexiva de los actores, tanto los que protagonizaron la experiencia en el nivel local como quienes la apoyaron y acompañaron desde los niveles nacional y subregional. En este texto se da cuenta de los hallazgos y lecciones obtenidos mediante dicho proceso de sistematización.

212

7. Principales Resultados

A manera de síntesis, se precisa que el Proyecto MDRT promovido por la CAN ha brindado asistencia técnica especializada en DTR a fin de fomentar la transformación institucional necesaria para la gestión articulada, así como sensibilizar y movilizar a los actores estratégicos del territorio para construir participativamente herramientas de gestión territorial.

A continuación se presentan los principales aportes del Proyecto:

a) Dimensión Institucional

- Definición de Modelos de Gestión, que ha permitido delimitar roles y competencias de las instancias y actores involucrados.
- Conformación y Funcionamiento de los Comités de Gestión Territorial.
- Fortalecimiento de las instancias de articulación horizontal y vertical.
- Fortalecimiento de Gobiernos Locales y desarrollo de herramientas de gestión.

b) Dimensión Social

- Mapeo de actores locales.
- Consolidación de espacios de participación.
- Desarrollo de un proceso sostenido de Capacitación en DRT.
- Programa de formación de líderes o formación de talentos humanos.
- Promoción de la participación de jóvenes y mujeres en la Gestión Territorial.
- Definición de Agendas Sociales.

c) Dimensión Económica

- Identificación de productos y servicios con identidad territorial.
- Planes de Desarrollo Económico Local.
- Planes de competitividad.
- Desarrollo de productos (Marcas Territoriales).
- Dinamización de cadenas o complejos productivos – Articulación Territorial.

d) Dimensión Cultural

- Mapeo de activos culturales.
- Mapeo de iniciativas de valorización de activos culturales.
- Desarrollo de Rutas de aprendizaje.
- Estrategias de puesta en valor de activos culturales.

e) Intercambio de Experiencias de Desarrollo Rural Territorial

Los intercambios de experiencia se realizaron con la finalidad de generar espacios de inter-aprendizaje entre los actores estratégicos involucrados en la gestión del Proyecto MDRT; al mismo tiempo se convirtió en un espacio de seguimiento de los avances generados en el Proyecto.

El Primer Intercambio de Experiencias se realizó en Juli – Chucuito – Perú, en agosto de 2009, el mismo que permitió reflexionar sobre los principales aportes del enfoque territorial para enfrentar la pobreza rural. Este evento permitió un primer acercamiento a los procesos de desarrollo rural presentes en cada uno de los territorios de referencia.



El Segundo Intercambio de Experiencias se realizó en el Cantón Nabón – Azuay – Ecuador (Julio, 2010). Este evento fue particular porque se mostraron los primeros resultados de la evaluación de los Modelos de Desarrollo Rural de cada uno de los territorios, así como las propuestas planteadas por los consultores para promover el DTR. Así mismo, se conoció de cerca las buenas prácticas de desarrollo rural territorial promovidos en Nabón, donde se encontró que venían funcionando todos los elementos del DRT con mayor desarrollo en los procesos de planificación participativa y de articulación horizontal y vertical como elementos centrales del DTR.

El Tercer Intercambio de Experiencias se llevó a cabo en el territorio de Los López – Potosí – Bolivia. Este evento fue presidido por la Ministra de Desarrollo Rural de Bolivia y permitió compartir los avances en la implementación de las propuestas para promover el DRT de los cuatro territorios, así como hacer evidente los avances de la incorporación del enfoque territorial en las políticas de gobierno de los países de la CAN. A nivel de territorio se pudo compartir los diferentes avances en materia de promoción de las mancomunidades intermunicipales y el rol de los círculos técnicos para la concertación público-privada y el rol de los complejos productivos para promover procesos de DTR.

El Cuarto Taller subregional de intercambio de experiencias de DTR en los países de la CAN se realizó en el territorio del Sur de Toluima – ciudad de Ibagué, el mismo que permitió conocer las diferentes herramientas de gestión promovidas por el proyecto MDRT y las diferentes estrategias adoptadas en el territorio para lograr los procesos de articulación y de transformación institucional, social y productiva. Un aprendizaje importante fue identificar la importancia de contar con la Universidad como aliado estratégico así

como de ratificar la importancia de la dimensión económica productiva como la locomotora del desarrollo territorial.

f) Funcionamiento de la Red de Territorios Rurales

En la CAN se cuenta con un mecanismo de comunicación y difusión, denominado “Red de Territorios Rurales”, que funciona con bastante regularidad y se ha convertido en la herramienta de comunicación y difusión de los territorios de referencia. Estos espacios son administrados por profesionales de la comunicación denominados “Administradores Territoriales”.

g) Fortalecimiento de Capacidades en DTR

Se ha promovido el desarrollo del curso virtual denominado “Gestor del desarrollo rural con enfoque territorial” que busca desarrollar capacidades locales, haciendo que el gestor del DTR alcance a “Diagnosticar, planificar y gestionar el desarrollo local, aplicando herramientas que garanticen el abordaje integral de las intervenciones, promoviendo la participación, cooperación, concertación y empoderamiento de múltiples actores”.

8. Buenas prácticas: Aprendizajes para la construcción de propuestas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial⁶

Las buenas prácticas que se identificaron en la sistematización de las experiencias nacionales y el proceso subregional atañen a los aspectos clave de la gestión en las diversas etapas de la intervención. Todas ellas dan lugar a lecciones útiles para quienes se sienten comprometidos con el desarrollo rural y un cambio sustantivo en las relaciones urbano-rural en nuestro continente que generan desigualdad. Algunas, empero, serán de mayor utilidad para la Secretaría General de la CAN

⁶ Texto tomado del Informe de Sistematización de Experiencias de Gestión y Buenas Prácticas en la Implementación del Proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en la Comunidad Andina - MDRT”.



y organismos supranacionales que se interesen por promover políticas y programas comunes para sus diversos países integrantes. Otras serán particularmente útiles a los actores locales y nacionales comprometidos con el desarrollo rural y el combate a la pobreza crónica en los países andinos. Hemos procurado ordenarlas tomando en cuenta a los actores y sus responsabilidades diferentes según el nivel de intervención en que se encuentran.

Aprendizajes al Nivel de la Subregión

a) La aprobación de una Estrategia Andina o de una Política subregional es un cometido complejo que requiere atender simultáneamente varios procesos:

- Impulsar proyectos para que se lleven a cabo en los países experiencias de validación para producir evidencias y nuevos conocimientos que dé sustento a su pertinencia. No bastan las propuestas generales, los documentos sustentatorios de las políticas, es mucho más conducente llevar a cabo experiencias concretas.
- Asegurar que las autoridades y funcionarios nacionales que toman las decisiones adquieran un buen entendimiento del enfoque teórico-político que está a su base.
- Apoyar para que los funcionarios y actores locales y nacionales desarrollen las capacidades necesarias para implementar las políticas y programas.
- Establecer redes y espacios que vinculen a los actores ubicados en los diversos niveles de la gestión pública en los países, entre otros.

b) Dedicar el tiempo necesario, aun si implica varios años, a crear las condiciones políticas e institucionales favorables para la legitimación y el buen desarrollo de las intervenciones supranacionales, máxime cuando se pretende influir, con información validada

en procesos reales, en las políticas y programas nacionales y locales de los Países Miembros, como es el caso de la aprobación e implementación de una Estrategia Andina de Desarrollo Rural. Es sumamente importante asegurar que los países se vean reflejados y se sientan autores y corresponsables de lo que se está implementado en sus territorios.

c) Reconociendo que el tiempo es un factor clave cuando se busca generar cambios en prácticas establecidas, modos de pensar y actuar, formas de operar de las instituciones, y en ello, conseguir resultados sostenibles, plantear los proyectos de corta duración como etapas de un trayecto más largo, y establecerse así desde el inicio a todos los actores -en particular los de nivel local- a fin de que no se generen expectativas que luego no puedan ser atendidas. De otra parte, si los resultados logrados en el marco de estos proyectos son positivos y se demuestran avances sustantivos en el trayecto planeado gracias a ellos, el organismo supranacional debería considerar dar continuidad al apoyo a las iniciativas locales que se impulsaron para asegurar la maduración de algunos procesos más complejos ya en curso.

d) Articular voluntades políticas y concertar visiones y propuestas de intervención en los niveles subregional, nacional y local requiere establecer una estructura de gestión compleja y un estilo de relación donde predomine la cordialidad, la horizontalidad y la flexibilidad. Los mecanismos e instancias instituidas en el proyecto MDRT, dirigidas a favorecer la gestión concertada y de corresponsabilidad constituyen un modelo interesante a tomar en cuenta por otras iniciativas de la CAN y organismos supranacionales similares. Cabe reflexionar y obtener lecciones en relación al Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN formalmente constituido por los propios Ministros responsables del Desarrollo Rural en sus respectivos países, en la realidad operó con sus representantes directos,



lo que demostró tener algunas limitaciones en los momentos de decisión política, pese al buen nivel técnico y desempeño de sus integrantes.

- e) Generar una visión común andina, un entendimiento compartido entre actores clave de varios países requiere mucho diálogo entre ellos: Encuentros de intercambio de experiencias, pasantías, una red virtual u otro medio eficiente de comunicación son herramientas indispensables en todo proyecto subregional. La publicación oportuna de la documentación que se va generando a lo largo de la implementación del proyecto en la plataforma virtual, además de facilitar el intercambio de saberes, favorece la transparencia.
- f) Apoyar el fortalecimiento de capacidades en todos los tipos de actores de nivel local y nacional: Nuevas prácticas y cambios en los modos de pensar y operar de los actores e instituciones requieren desarrollar nuevas capacidades y actitudes. Es una buena práctica vincular a los actores nacionales y locales con la comunidad científica andina y regional que está pensando y teorizando sobre el enfoque innovador que se está adoptando.
- g) Es de sumo valor y aporte para una iniciativa supranacional como el caso de proyectos impulsados por la CAN, contar con una Unidad Ejecutora dinámica, comprometida y con probada capacidad de tender puentes y generar diálogos entre actores diversos, que dé impulso inicial y en momentos estratégicos a los procesos, acompañamiento oportuno a los equipos locales, que gestione los apoyos de parte de entidades especializadas y asegure la conclusión y entrega de los productos a los actores.
- h) En la etapa de cierre del proyecto dedicar recursos y tiempo a la reflexión y sistematización de lo sucedido, a fin de recuperar y consolidar los aprendizajes, y asegurar que

se hace entrega formal y pública de los productos generados a lo largo de la intervención, para que éstos sean de dominio público y para su mayor apropiación por parte de los actores.

- i) Al hacer la evaluación sobre los avances y logros, valorar el efecto positivo en la identidad supranacional andina de los actores locales y nacionales directamente involucrados, factor clave que redundará en la cohesión social y económica en la subregión.

Aprendizajes al Nivel de las Intervenciones Nacionales

- a) Es clave asegurar que las intervenciones que se llevarán a cabo son pertinentes a su contexto específico y aprovecharán al máximo los recursos y sinergias existentes, máxime cuando se apuesta al compromiso y a la voluntad concertada de los actores locales en torno a una visión común y la conformación de alianzas público-privadas. Diagnósticos cuidadosos y bien enfocados al inicio de las intervenciones son necesarios: Hay que cuidar empero el buen uso del tiempo y un equilibrio entre el plazo dedicado a diagnósticos y el tiempo restante para la intervención misma. Tener flexibilidad para adaptar las intervenciones a las dinámicas locales y prestando atención a los cambios en el contexto: Todos los territorios tienen particularidades y por ello requieren intervenciones diferenciadas.
- b) Al identificar y delimitar un territorio deben tener en cuenta que éste debe convertirse en una unidad de desarrollo, de allí que cabe tener en cuenta cuál es la unidad política administrativa en el país que tiene las responsabilidades y atribuciones legales para llevar a cabo las tareas, liderazgo e inversiones fundamentales que el desarrollo implica. Esta unidad varía entre los países y cambia de tanto en tanto, así, en algunos casos será el cantón o distrito, en otros la provincia, o la mancomunidad, etc.



- c) Es preferible apoyar los esfuerzos que ya están en curso en los países y los procesos que ya están en marcha en los ámbitos locales donde se va a intervenir, reforzando aspectos que coinciden y apuntan a los objetivos propios, antes que generar nuevas intervenciones, máxime cuando se tiene recursos y plazos reducidos.
- d) Incluir a los todos los actores que están interviniendo activamente en los procesos locales y/o nacionales, sin desestimar a las organizaciones de base y de productores, líderes y autoridades locales, funcionarios del Gobierno Central, y apoyar para que se dé una interacción más fluida y constructiva entre ellos. Es una buena práctica fortalecer los espacios de concertación y estimularlos a ser más inclusivos, en tanto instancia clave para articular voluntades en torno a una visión de largo plazo y un proceso de intervención planificado.
- e) El soporte técnico y acompañamiento cercano a los procesos locales es clave para favorecer un mejor desempeño y resultados, para asegurar que se generen aprendizajes útiles para la política nacional y para compartir con otras regiones del país y de la subregión andina, y para asegurar que los funcionarios del nivel central desarrollen las mismas capacidades y visión compartida que se esté generando en el nivel local.

Aprendizajes al nivel de las intervenciones locales:

- a) El proyecto MDRT ha adaptado y generado una serie de herramientas útiles para el desarrollo rural con enfoque territorial, entre otras, los formatos para los diagnósticos o evaluaciones previas, los mapas de potencialidades y planes de competitividad, los programas de valoración de activos culturales, programas de capacitación en Desarrollo Rural Territorial, formación de líderes, etc. Estos se encuentran ahora sistematizados en una caja de herramientas de gestión territorial y

están a su disposición para ser usadas según las necesidades específicas de cada caso. Dos de esas herramientas aparecen en esta sistematización como insoslayables: El Plan de Desarrollo Territorial Concertado, cuya elaboración permite generar una visión común compartida por todos los actores locales, y el Programa de Desarrollo de Capacidades, que acoja diferentes modalidades, niveles y estrategias pedagógicas para incluir a la diversidad de actores de nivel local y nacional.

- b) Propiciar el uso de metodologías participativas, desde el inicio y para todas las tareas y procesos de la intervención en que sea posible. Más que metodologías, la orientación debe ser apuntar a promover procesos participativos, generadores de capacidades en sí mismos y forjadores de consensos.
- c) Los equipos técnicos juegan un papel clave en la implementación de propuestas que buscan validar un enfoque novedoso a nivel local, por lo que deben ser elegidos con cuidado y mediante procesos transparentes, donde intervengan representantes de los diversos actores y grupos locales de interés. Preferir que los equipos técnicos y especialistas sean de la propia zona donde se va intervenir. Brindar acompañamiento cercano y frecuente a dichos equipos, sea desde el nivel nacional (Grupo Ad Hoc Nacional o su equivalente) o desde el nivel subregional (Unidad Ejecutora de la Secretaría General de la CAN o Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural de la CAN, por ejemplo).
- d) Cuidar y auspiciar la participación de la población organizada, en particular de la más pobre, que suele tener formas organizativas y de representación diversas culturalmente a las que el esquema formal legal reconoce y propicia, y cuyos recursos económicos escasos ponen limitaciones al tiempo que pueden dedicar a los procesos participativos.

En suma, las principales lecciones aprendidas se refieren mayormente:



- Al fomento de la participación y el diálogo horizontal entre los diversos actores.
- A la concertación entre los distintos niveles de gobierno implicados.
- A la generación y fortalecimiento de capacidades en la diversidad de actores.
- Al desarrollo de prácticas y herramientas adecuadas para una intervención plurinacional orientada a la producción de conocimientos y propuestas de políticas.

Con base en los resultados de este proyecto y en los otros componentes del Proyecto Foro Andino de Desarrollo Rural se formuló una propuesta de Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Territorial Rural para la Comunidad Andina, la cual está en consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.



ASPECTOS SOCIOLABORALES DEL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN

Guido Mendoza Fantinato¹

CONTEXTO HISTÓRICO Y VISIÓN GENERAL

A partir de la entrada en vigencia de los Protocolos Modificatorios del Acuerdo de Cartagena (Trujillo 1996 y Sucre 1997), las reuniones del Consejo Presidencial Andino marcaron las pautas para avanzar en la nueva etapa del proceso de integración con el nacimiento de la Comunidad Andina, denominación que pasó a reemplazar el nombre tradicional de “Grupo Andino” o “Pacto Andino”. Ello implicó no sólo un simple cambio de denominación, sino el inicio de una verdadera profundización del proceso, especialmente con la puesta en marcha de su dimensión social, a través de la generación de las condiciones adecuadas para abordar diversos temas sociales desde una visión comunitaria que permitiese ampliar los importantes avances alcanzados en la temática comercial en las tres décadas precedentes.

Debe tenerse presente que según el Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, Tratado fundacional del proceso andino de integración suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969², el objetivo central de este proceso de integración puede quedar resumido en la promoción del “desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social” todo ello con la finalidad de “procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”³.

Para avanzar en la concreción de esta ambiciosa tarea, hay que subrayar que se le concedió al proceso andino de integración una excepcional capacidad legislativa supranacional o de supremacía de las normas de integración sobre las normas nacionales. Es decir, el funcionamiento de este esquema jurídico andino se traduce en la emisión de normas comunitarias (compuestas por las Decisiones expedidas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, así como por las Resoluciones expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina) que tienen efectos directos y vinculantes en los Países Miembros desde la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena sin necesidad de requerir la previa aprobación de los Congresos Nacionales para su entrada en vigencia en cada uno de los Países Miembros⁴. Y ante cualquier posible colisión o incompatibilidad de estas normas comunitarias de integración con las normas nacionales de los Países Miembros, prevalece siempre la norma comunitaria andina.

Es innegable que este novedoso esquema jurídico ha contribuido decisivamente a la conformación y consolidación de la dinámica Zona Andina de Libre Comercio, cuyos volúmenes anuales de intercambios intracomunitarios se aproximan en la actualidad a los 8,000 millones de dólares.

¹ Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Responsable del Programa Migración y Trabajo. Las opiniones contenidas en este artículo son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan posiciones institucionales de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

² Este Tratado Internacional fue suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se adhirió entre 1973 y 2006. Chile, por su parte, lo abandonó en 1976, volviendo a incorporarse posteriormente al proceso de integración como País Miembro Asociado y definiendo una serie de áreas en las cuales tiene interés de participar activamente a través de la aprobación de la Decisión 666 del año 2007.

³ Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena. Texto Oficial Codificado. Secretaría General de la Comunidad Andina. Junio 2003.

⁴ Según el Artículo 3 del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. No hay que olvidar que hasta la fecha tanto la Comunidad Andina - CAN como la Unión Europea - UE son los dos únicos procesos de integración en el mundo que han asumido este esquema jurídico supranacional (o de supremacía de las normas de integración que se emiten sobre las normas nacionales de los Países Miembros) y lo han desarrollado ininterrumpidamente en las últimas décadas.



En este contexto, debe subrayarse también que la dimensión social del proceso andino de integración se viene complementando con la definición gradual de los mecanismos que posibiliten una creciente participación de la sociedad civil en la construcción misma del proyecto comunitario. Adicionalmente se han empezado a perfilar las bases del concepto de la ciudadanía andina, denominación que finalmente los Presidentes Andinos empezarían a impulsar desde octubre de 2008 con la realización del Consejo Presidencial Andino de Guayaquil y la difusión del documento **“Una Comunidad Andina para los Ciudadanos. Un proyecto para la integración integral de nuestros pueblos”**.

I. LA TEMÁTICA SOCIOLABORAL Y LA IMPORTANCIA DE LOS “INSTRUMENTOS SOCIOLABORALES COMUNITARIOS”

Con base en estos importantes cambios realizados al interior del proceso de integración y el relevamiento de la agenda social, los Presidentes andinos consideraron imprescindible relanzar la participación de los Ministros de Trabajo, luego de la paralización del Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez desde inicios de la década de los 80. Así, mediante acuerdo del XII Consejo Presidencial Andino de Lima de julio de 2000 se creó el *Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina*⁵ como la máxima instancia asesora intergubernamental en materia sociolaboral y se le encomendó desarrollar acciones concretas en esta materia a través del impulso de varios ejes temáticos que coadyuvasen a fortalecer esta dimensión del proceso de integración a través del ejercicio del derecho comunitario de los trabajadores andinos a la libre circulación y establecimiento en el espacio andino, conservando sus beneficios sociales adquiridos y gozando de adecuadas condiciones de seguridad ocupacional en cada uno de los Países Miembros.

Los ejes identificados para estos efectos fueron fundamentalmente tres: migración laboral, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo. A ello se sumaría el encargo de proponer una fórmula adecuada para reactivar prontamente las funciones del paralizado Convenio Simón Rodríguez, tarea que fue desarrollada con especial celeridad según veremos con mayor detenimiento más adelante.

Específicamente en el caso del derecho al libre establecimiento de los trabajadores al interior de los países de la Comunidad Andina, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo decidió avanzar en la identificación de un proyecto de normativa comunitaria sobre esta materia que permitiese actualizar las disposiciones aprobadas un par de décadas atrás (específicamente referida a la Decisión 116 sobre migración laboral aprobada en febrero de 1977 y que había devenido en inaplicable ante los cambios producidos en el escenario subregional y mundial), a fin de contribuir a la construcción de un mercado laboral andino para los ciudadanos comunitarios.

1.1. Las discusiones para el nacimiento del “Instrumento Andino de Migración Laboral”

El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, con base en el encargo presidencial y luego de varias reuniones técnicas de Viceministros y Expertos del Trabajo que contaron con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), definió a comienzos de junio de 2003 en su V Reunión Ordinaria celebrada en Ginebra en el marco de la 91 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, las bases de un proyecto en esta materia que tituló “Instrumento Andino de Migración Laboral”.

Dicha iniciativa, impulsada luego a través de una propuesta de norma comunitaria por parte de la

⁵ El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo está compuesto actualmente por los Ministerios de Trabajo y de la Protección Social de los cuatro Países Miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) más Chile en su calidad de País Miembro Asociado (admisión concretada en la XII Reunión de dicho Consejo Asesor celebrada en Ginebra en junio de 2009 en el marco de la 98 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT).



Secretaría General de la Comunidad Andina, fue discutida en el seno del Consejo Presidencial Andino de Quirama, Colombia, a fines de junio de ese mismo año y finalmente elevada a la categoría de norma comunitaria por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores mediante Decisión 545 denominada “Instrumento Andino de Migración Laboral”.

Con base en las características del ordenamiento jurídico comunitario andino, es importante subrayar que esta Decisión es parte de la legislación nacional de cada uno de los Países Miembros desde junio de 2003 y se ha convertido en uno de los elementos más emblemáticos en la construcción de la ciudadanía andina para millones de trabajadores comunitarios, que buscan ejercer su derecho a establecerse libremente en cualquier otro País Miembro de la Comunidad Andina.

1.2. ¿En qué consiste el “Instrumento Andino de Migración Laboral”?

La Decisión 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral”, en el contexto de fortalecer el ordenamiento jurídico andino referido a garantizar el derecho a la libre circulación y establecimiento de los ciudadanos comunitarios en el espacio subregional (uno de los pilares centrales del concepto de la ciudadanía andina), tiene como objetivo primordial la definición de un conjunto de principios y normas generales que permiten a los nacionales de los Países Miembros establecerse en cualquier otro país comunitario andino distinto al de su domicilio habitual cuando tienen un contrato de trabajo bajo relación de dependencia regido por la legislación laboral común. En tal caso, esos trabajadores andinos gozarán de idénticos derechos que los trabajadores nacionales de aquel País Miembro en el que deciden establecerse.

La Decisión 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral” permite a los nacionales de los Países Miembros establecerse en cualquier otro país comunitario andino distinto al de su domicilio habitual cuando tienen un

contrato de trabajo bajo relación de dependencia regido por la legislación laboral común. En tal caso, esos trabajadores andinos gozarán de idénticos derechos que los trabajadores nacionales de aquel País Miembro en el que deciden establecerse.

Es imprescindible recalcar que esta norma comunitaria regula específicamente la circulación y establecimiento de los ciudadanos andinos que trabajan bajo relación de dependencia en concordancia con la normativa nacional laboral común vigente en cada uno de los Países Miembros. Esta figura es diferente de los servicios profesionales y del comercio de servicios en general (por ejemplo el ejercicio de profesiones liberales, consultorías, etc.) donde no existe relación de dependencia y cuyo ejercicio tiene un tratamiento distinto en el ordenamiento jurídico comunitario según lo dispuesto por las Decisiones 439, 510, entre otras.

Los principales elementos que merecen destacarse en la Decisión 545, a la luz de las innovaciones y los nuevos derechos que consagra para los ciudadanos comunitarios andinos, son los siguientes:

1. **Ámbito de aplicación.**- está referido los ciudadanos comunitarios que se trasladan al interior de los cuatro Países Miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) con fines laborales bajo relación de dependencia, sujetos a la legislación laboral común, sea en forma temporal o permanente. No incluye, en consecuencia, lo relacionado al comercio de servicios.
2. **Gradualidad en su aplicación.**- la Decisión fija el criterio de gradualidad para procurar el ordenamiento progresivo de los flujos migratorios con fines laborales en el espacio comunitario. Este es un asunto importante, ya que la Decisión 545 no establece una apertura repentina e indiscriminada del mercado laboral en el espacio comunitario sino, muy por el contrario, establece un gradual programa de liberalización que permite a los Países



Miembros adecuar su legislación y oportunidades internas a este nuevo desafío comunitario⁶.

- 3. Nacimiento de la “ciudadanía laboral comunitaria andina”.**- es decir, reconocimiento de los principios de igualdad de trato y de oportunidades a todos los ciudadanos comunitarios andinos. En consecuencia, en la legislación laboral nacional de cada uno de los Países Miembros ya no se podrá considerar a los nacionales comunitarios andinos como extranjeros en vista que gozan de un tratamiento exactamente igual al de los trabajadores nacionales. Como se comprenderá, el nacimiento de este derecho marca un hito fundamental en la vida de nuestros países y en la creación de la conciencia que todo trabajador andino tiene ahora derechos comunitarios laborales que puede exigir y hacer valer frente a las autoridades de los demás Países Miembros en las mismas condiciones que lo hace un trabajador nacional o local.

En la legislación laboral nacional de cada uno de los Países Miembros ya no se podrá considerar a los nacionales comunitarios andinos como extranjeros en vista que gozan de un tratamiento exactamente igual al de los trabajadores nacionales, según lo dispone la Decisión 545. Esto marca el nacimiento de la “ciudadanía laboral comunitaria andina”.

- 4. Los “beneficios tripartitos” del Mercado Laboral Andino.**- debe tenerse en cuenta que este Instrumento Andino no sólo favorece a los trabajadores -que pueden ahora acceder a una oferta laboral en un espacio comunitario ampliado de casi 100 millones de personas en los cuatro Países Miembros-, sino también a los empleadores que pueden igualmente disponer de una mayor variedad de opciones en

la contratación de su personal (sin la limitación de los cupos o espacios regulados para los ciudadanos extranjeros) ya que los ciudadanos comunitarios se consideran como nacionales para los efectos de la contratación laboral.

Por otro lado, la adecuación de la normativa comunitaria al actual contexto económico y social internacional, donde se le asigna al Estado un nuevo papel más activo en cuanto a la movilización de los factores de producción, adquiere un poderoso efecto que, debidamente administrado, puede generar grandes beneficios compartidos. Debe tomarse en cuenta las especiales dimensiones de la Zona Andina de Libre Comercio donde circulan actualmente, sin ningún tipo de barrera o restricciones arancelarias, los productos originarios de los Países Miembros, generándose cientos de miles de puestos de trabajo a través de un comercio intracomunitario que bordea los 8,000 millones de dólares anuales.

- 5. Las excepciones en la aplicación de la Decisión 545.**- se excluyen de su ámbito de aplicación a los trabajadores de la Administración Pública así como aquellas actividades que sean contrarias a la moral, a la preservación del orden público, a la vida y a la salud de las personas, así como los intereses esenciales de la seguridad nacional.
- 6. Plena vigencia de las disposiciones de cada País Miembro en materia de migraciones, incluidas las que a visado se refieren.**- debe tenerse en cuenta que en tanto no se apruebe la armonización de las legislaciones nacionales referidas a los asuntos migratorios de que trata el artículo 11 de la Decisión 503, no se alteran las disposiciones nacionales existentes en la materia. Y es que el Instrumento Andino de Migración Laboral no interfiere con las disposiciones nacionales en materia de migraciones, hasta que los propios Países Miembros avancen en la profundización de la mencionada Decisión

⁶ Los plazos que estableció esta Decisión debieron haberse cumplido a más tardar al 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, al no haberse concretado la aprobación de la norma reglamentaria de esta Decisión en los tiempos inicialmente previstos, estos plazos también sufrieron un inevitable retraso. Asimismo, se debe tener en cuenta que la República Bolivariana de Venezuela se retiró de la Comunidad Andina en abril de 2006, por lo que los plazos allí establecidos para los ciudadanos venezolanos ya no resultan aplicables.



(que a la fecha permite a los nacionales andinos viajar por el espacio comunitario en calidad de turistas simplemente con sus documentos o cédulas nacionales de identidad, sin necesidad de pasaporte o visado).

Debe recalcar que la ventaja efectiva para los ciudadanos comunitarios que ahora se desplazan por el territorio de la Comunidad Andina es que pueden cambiar su calidad migratoria (por ejemplo de turista a trabajador migrante) sin necesidad de desplazarse del País Miembro en el cual deciden permanecer por razones laborales.

7. Hacia la plena operatividad del “Instrumento Andino de Migración Laboral”.- Actualmente está pendiente de aprobación la disposición reglamentaria que permitirá brindar plena operatividad a los mecanismos establecidos en este Instrumento. Como se ha señalado anteriormente, la Decisión 545 es una norma marco general que requiere el complemento necesario de una norma reglamentaria que fije los diversos parámetros de su aplicación. Esta norma reglamentaria ya lleva en negociación varios años y su próxima aprobación garantizará el beneficio pleno de esta Decisión a millones de trabajadores y empleadores andinos que harán uso de sus disposiciones, así como la nueva dimensión que le imprimirá al mercado laboral de cada uno de los Países Miembros, posibilitándole un marco de proyección más amplio que el estrictamente nacional, de cara a los grandes desafíos que el contexto internacional presenta (donde el tema laboral ha pasado a convertirse en un componente principal).

1.3. Los derechos consagrados al trabajador migrante andino

La Decisión 545 establece y desarrolla la siguiente clasificación de los trabajadores migrantes andinos:

- a) Trabajador con desplazamiento individual.
- b) Trabajador de empresa.
- c) Trabajador de temporada.
- d) Trabajador fronterizo.

En cuanto al trabajador con desplazamiento individual, se especifica la situación en dos supuestos concretos: a) haber suscrito un contrato de trabajo bajo relación de dependencia; b) Tener o responder a una oferta de empleo desde el país de inmigración, bajo relación de dependencia.

Los casos diferentes a los dos supuestos aquí mencionados, como el profesional independiente o los trabajadores por cuenta propia que no tienen un contrato de trabajo bajo relación de dependencia, no están contemplados en esta norma comunitaria y son asimilados al régimen del comercio de servicios regulado en la Comunidad Andina por las Decisiones 439, 510, entre otras.

En cuanto al trabajador de empresa, se ha incorporado el concepto de “domicilio habitual” en lugar de “país de origen”, ya que el trabajador andino puede desplazarse varias veces durante su vida laboral en el espacio comunitario. Asimismo, se ha definido el tiempo de permanencia de este trabajador para ser sujeto de cambio de su categoría migratoria (período superior a 180 días), situación que le permita recibir regularmente un salario en el otro país comunitario.

En cuanto al trabajador de temporada, se incluye la realización de cualquier otra actividad de carácter cíclico o estacional, tales como aquellas referidas al ámbito petrolero, de la construcción, del turismo, entre otras.

En lo relacionado al trabajador fronterizo, se indica que los Países Miembros definirán los ámbitos fronterizos laborales de sus territorios insertos dentro de las Zonas de Integración Fronteriza contempladas en la Decisión 501, para la implementación de esta Decisión 545.

1.3.1. Detalles operativos en el ejercicio de la “ciudadanía laboral comunitaria andina”

Es importante anotar que la sola inscripción del contrato de trabajo ante las autoridades laborales del país receptor no le garantiza al trabajador andino la residencia regular en el otro País Miembro. Para ello, habiendo obtenido su constancia



de “Trabajador Migrante Andino” expedida por la autoridad laboral correspondiente una vez que se ha verificado la regularidad del contrato de trabajo existente, el trabajador debe acudir a las autoridades de migración del país receptor para que le expidan el visado correspondiente y así asegurar una estancia regular en dicho país por el tiempo de vigencia de su contrato de trabajo.

La sola inscripción del contrato de trabajo ante las autoridades laborales del país receptor no le garantiza al trabajador andino la residencia regular en el otro País Miembro. Una vez que obtiene su constancia de “Trabajador Migrante Andino” expedida por la autoridad laboral correspondiente, el trabajador debe acudir a las autoridades de migración del país receptor para que le expidan el visado correspondiente y así asegurar una estancia regular en dicho país por el tiempo de vigencia de su contrato de trabajo.

Con estos pasos se busca perfeccionar entonces el reconocimiento expreso al principio de igualdad de trato y de oportunidades para cualquier trabajador andino en el espacio comunitario, enfatizándose que en ningún caso quedará sujeto a discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual. Ello incluye el derecho a la sindicalización y negociación colectiva, de conformidad con la legislación nacional vigente sobre la materia y los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados en el País de Inmigración.

También debe subrayarse la libertad de transferencia que tiene el trabajador migrante de los fondos provenientes de su trabajo y, muy especialmente, de las sumas adeudadas por el trabajador a título de una obligación alimentaria. Estas sumas, en ningún caso, serán objeto de trabas o impedimentos y se establece que los exhortos librados entre los jueces de los Países Miembros serán de automática ejecución, sin necesidad de homologación o exequátur.

Por su parte, las Oficinas de Migración Laboral, creadas por mandato de la Decisión 545, deberán supervisar la situación laboral de los trabajadores comunitarios, las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las normas laborales por parte de los empleadores, en coordinación con los servicios de inspección del trabajo del país receptor. Por tanto, el papel de estas Oficinas de Migración Laboral en la aplicación de esta Decisión resulta clave y es imprescindible alcanzar en el más breve plazo su plena operatividad en todos los Países Miembros.

Finalmente, es importante anotar que en el caso de una situación coyuntural de perturbación que afecte gravemente la situación del empleo en determinada zona geográfica o en determinado sector de actividad, capaz de provocar un perjuicio efectivo o un riesgo excepcional en el nivel de vida de la población, cualquier País Miembro podrá establecer una excepción temporal de hasta seis meses al principio de igualdad de acceso al empleo a los trabajadores andinos, comunicando dicha circunstancia y plazo de la misma a los demás Países Miembros y a la Secretaría General de la Comunidad Andina, la que podrá disponer la modificación o suspensión de la medida si ésta no fuera proporcional con el perjuicio o riesgo que se desea evitar o si no fuera conforme con los principios establecidos en el ordenamiento jurídico andino.

1.4. Trascendencia de la plena vigencia del Instrumento Andino de Migración Laboral

Es muy importante, en consecuencia, dar el paso concreto que permita la plena operatividad de la Decisión 545, con la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente. Dicha norma, como se señaló, lleva varios años de discusiones técnicas y eso permite inferir que gozará de la suficiente madurez y consenso de los Países Miembros al momento de su aprobación y puesta en vigencia, especialmente en el actual contexto internacional signado por una lenta recuperación desde el año 2009, producto de una crisis de dimensiones y características sin precedentes.



Debe resaltarse que, además del asunto técnico, es fundamental el compromiso político de las autoridades nacionales para que esta Decisión y su reglamento tengan en un futuro inmediato real aplicación.

En este contexto, es importante anotar que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú aprobó, en el período 2004-2005, una serie de disposiciones legales que en la práctica le han permitido aplicar los principios de la Decisión 545 mientras se produce la entrada en vigencia de la norma reglamentaria comunitaria. A la fecha se han expedido más de 6,000 constancias de “Trabajador Migrante Andino” para ciudadanos comunitarios que laboran bajo relación de dependencia en territorio peruano, y que gozan ahora de idénticos derechos que los trabajadores nacionales⁷.

Dicha experiencia pionera ha empezado a ser difundida y conocida plenamente por las autoridades laborales de los demás Países Miembros, especialmente en lo que significa reconocer el trato nacional a los ciudadanos comunitarios de los demás países andinos y los innegables beneficios que ello conlleva para impulsar el dinamismo del propio mercado laboral nacional. Es muy probable que los resultados de esta experiencia peruana acumulada en el último lustro permitan brindar al futuro reglamento comunitario un mayor nivel de precisión en el afinamiento de la visión comunitaria que se busca alcanzar. Ello, además, teniendo en cuenta los significativos incrementos de las remesas intra-comunitarias en los últimos años, frente a lo cual la consolidación de este mercado laboral andino indudablemente seguirá jugando un papel importante⁸.

1.5. Completando los esfuerzos en favor del trabajador comunitario que se desplaza a otro País Miembro: el Instrumento Andino de Seguridad Social y el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo

La Decisión 545 tiene como necesario complemento la existencia de las otras dos normas comunitarias que conforman los llamados “Instrumentos Sociolaborales de la Comunidad Andina”. Nos referimos a las Decisiones 583 “Instrumento Andino de Seguridad Social” y 584 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Con estas normas, en líneas generales, se busca proteger al trabajador comunitario con contrato laboral bajo relación de dependencia, asegurando la plena vigencia de sus beneficios sociales durante sus desplazamientos laborales por el territorio de los otros Países Miembros y brindándole adecuadas condiciones de seguridad ocupacional durante dichos desplazamientos.

Los “Instrumentos Sociolaborales de la Comunidad Andina” buscan proteger al trabajador comunitario con contrato laboral bajo relación de dependencia, asegurando la plena vigencia de sus beneficios sociales durante sus desplazamientos laborales por el territorio de los otros Países Miembros y brindándole adecuadas condiciones de seguridad ocupacional durante dichos desplazamientos.

1.5.1. Los principales contenidos del Instrumento Andino de Seguridad Social

La Decisión 583 establece tres principios generales que merecen subrayarse:

⁷ Se puede consultar los datos proporcionados por el Observatorio Laboral Andino sobre la evolución de la experiencia peruana de aplicación de la Decisión 545 en su mercado laboral nacional: www.comunidadandina.org/camtandinos/ola

⁸ En el año 2010 las remesas intra-comunitarias representaron 122 millones de dólares, registrando un crecimiento del 26% respecto del año anterior. Colombia registra 64 millones de dólares, representando el mayor origen de remesas enviadas a los otros tres países (53 por ciento), le sigue Perú con 32 millones de dólares (26 por ciento), Ecuador con 14 millones de dólares (11 por ciento) y Bolivia con 12 millones de dólares (10 por ciento).

Por su parte, Ecuador con 52 millones de dólares es el mayor receptor de remesas intra-comunitarias (43 por ciento), le sigue Perú con 33 millones de dólares (27 por ciento), Bolivia y Colombia ambas con 18 millones de dólares y una representación de 15 por ciento en ambos casos. SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA. Informe Anual 2011 - Estadísticas de Remesas en la Comunidad Andina. Lima, Documento Estadístico SG/de 425, 10 de junio de 2011.



- a. Garantizar a los migrantes laborales y sus beneficiarios el derecho a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro País Miembro.
- b. Garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros.
- c. Reconocer el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estadía del migrante laboral y sus beneficiarios en territorio de otro País Miembro, conforme a la legislación del país receptor.

Por su parte, los principios del acceso a las prestaciones podrían quedar resumidos así:

1. Los períodos de seguro cotizados por el migrante laboral en un País Miembro se sumarán a los períodos de seguro cotizados en los demás Países Miembros.
2. El reglamento comunitario, que aún está pendiente de aprobación, deberá establecer los mecanismos de pago de las prestaciones.
3. Se considera la posibilidad que también sean computables los aportes realizados en un país extracomunitario que tenga convenios bilaterales o multilaterales con alguno de los Países Miembros.
4. Los períodos de seguro aportados antes de la vigencia de la Decisión 583 podrían ser considerados si no han sido utilizados para reconocimiento de prestaciones en otro País Miembro.

En cuanto a la cobertura de los regímenes de pensiones, la Decisión 583 establece que esta norma comunitaria será aplicable a los migrantes laborales afiliados a un régimen de pensiones de reparto, capitalización individual o mixtos, establecido o por establecerse en alguno de los Países Miembros para la obtención de prestaciones económicas por vejez o jubilación, invalidez o muerte, de conformidad con la legislación interna de cada País Miembro.

En tal sentido, los Países Miembros que posean regímenes de capitalización individual podrán establecer mecanismos de transferencia de capital acumulado en las cuentas individuales. Y donde existan las administradoras de fondos de pensiones de capitalización individual, las empresas aseguradoras podrán establecer mecanismos de compensación para saldar las cuentas que mantengan entre sí.

Es importante recordar que las disposiciones de este Instrumento Andino de Seguridad Social serán aplicadas de conformidad con su norma reglamentaria, la cual se encuentra aún en fase de discusión técnica en las instancias nacionales correspondientes. Se entendería que una vez se pueda completar la aprobación de la norma reglamentaria del Instrumento Andino de Migración Laboral y se asegure así su plena operatividad subregional con el reconocimiento del trato nacional para todos los trabajadores comunitarios, el reglamento de la Decisión 583 debería encontrar también un rápido y definitivo cauce para su consenso técnico y político que permita finalmente su aprobación y consiguiente operatividad garantizando los derechos sociales básicos de los trabajadores de este espacio comunitario.

1.5.2. Los principales contenidos del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo

De otro lado, y de manera complementaria, debe subrayarse que la Decisión 584 "Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo" promueve y regula las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante medidas de control y prevención de riesgos derivados del trabajo.

Este Instrumento se aplica a todas las ramas de actividad económica y a todos los trabajadores. Sin embargo, cualquier País Miembro podrá excluir parcial o totalmente de su aplicación a ciertas ramas de actividad económica o a categorías limitadas de trabajadores.



Es importante destacar que esta norma comunitaria tiene un carácter tripartito, estableciendo obligaciones y derechos muy específicos para los gobiernos, empleadores y trabajadores.

La Decisión 584 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” contiene disposiciones de carácter tripartito, estableciendo obligaciones y derechos muy específicos para los gobiernos, empleadores y trabajadores en los cuatro Países Miembros.

Así, los Países Miembros quedan obligados a implementar o perfeccionar sus sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, con la adopción de políticas concertadas de prevención entre Estado, empleadores y trabajadores.

226

Por su parte, en cuanto a la gestión de la seguridad y salud en los centros de trabajo, la Decisión 584 establece obligaciones muy concretas para los empleadores y trabajadores, destacando las siguientes:

1. En todo lugar de trabajo se tomarán las medidas tendientes a disminuir los riesgos laborales.
2. Las medidas deberán basarse en directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y su entorno con responsabilidad social.
3. Las empresas deberán elaborar planes integrales de prevención de riesgos que deberán actualizarse periódicamente con la participación de empleadores y trabajadores.

Es importante recordar que esta Decisión fue reglamentada mediante la Resolución 957 de septiembre de 2005 y a la fecha es el único de los tres instrumentos sociolaborales de la Comunidad Andina que se encuentra en plena operatividad en todo el espacio comunitario.

II. El Convenio Simón Rodríguez y la construcción del gran marco socio-laboral de la Comunidad Andina. Sus antecedentes

El Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez fue suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la Comunidad Andina en la ciudad de Valencia, República Bolivariana de Venezuela, el 23 de julio de 2001, luego de más de dos años de intensos trabajos desplegados por el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina en la formulación del proyecto técnico correspondiente.

Como se sabe, dicho Consejo Asesor recibió el mandato de realizar con carácter prioritario este encargo de parte del Consejo Presidencial Andino a fines de la década de los 90. Todo ello en el marco de dar pasos concretos para la construcción del mercado laboral andino y su consolidación plena.

Como su nombre lo indica, este Protocolo sustituye los textos del original Convenio Simón Rodríguez firmado el año 1973 así como su modificación del año 1976. Como se sabe, en esa época el Convenio Simón Rodríguez estaba diseñado como un foro exclusivo de Ministros de Trabajo de los países andinos y mantuvo ese carácter hasta que dejó de funcionar en 1983.

El actual Protocolo Sustitutorio busca darle renovada visión al Convenio para su reactivación y apunta a transformarlo en el privilegiado espacio de convergencia y concertación de intereses de los tres sectores involucrados con la temática sociolaboral dentro del proceso andino de integración -esto es, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos-.

Por su actual carácter amplio y participativo, definitivamente que esta nueva visión y enfoque del Convenio marcará un hito en los próximos trabajos de la Comunidad Andina, una vez que empie-



ce a funcionar y demostrar las bondades de alcanzar una efectiva participación de importantes sectores de la sociedad civil en la vida del proceso de integración. Todo ello, además, en el marco de la construcción de las bases de la ciudadanía comunitaria andina, anhelo que ya encuentra eco en los trabajos que adelantan distintos actores sociales de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

2.1. ¿Qué es el Convenio Simón Rodríguez?

De acuerdo a lo señalado por el Protocolo Sustitutorio, el Convenio Simón Rodríguez es el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina y forma parte del Sistema Andino de Integración (SAI). Participan de sus trabajos, en igualdad de número y condiciones, representantes del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos.

El Convenio Simón Rodríguez es el Foro Tripartito y Paritario de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina y forma parte del Sistema Andino de Integración (SAI). Participan de sus trabajos, en igualdad de número y condiciones, representantes del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos.

Este nuevo formato del Convenio, como foro tripartito y paritario para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina, se convierte en uno de sus rasgos más distintivos y lo coloca, sin duda, a la vanguardia de espacios similares al interior de otros procesos de integración en nuestro continente.

2.2. Objetivos del Convenio Simón Rodríguez

En su condición de Foro Sociolaboral de la Comunidad Andina, este Convenio está llamado a cumplir una serie de importantes objetivos, que quedan enmarcados en los siguientes tres grandes temas:

1. Proponer y debatir iniciativas en los temas vinculados al ámbito sociolaboral que signifiquen un aporte efectivo al desarrollo de la Agenda Social de la Subregión, contribuyendo con la actividad de los demás órganos del Sistema Andino de Integración (SAI);
2. Definir y coordinar las políticas comunitarias referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la seguridad y salud en el trabajo, la seguridad social, las migraciones laborales; así como otros temas que puedan determinar los Países Miembros.
3. Proponer y diseñar acciones de cooperación y coordinación entre los Países Miembros en la temática sociolaboral andina.

2.3. Órganos del Convenio Simón Rodríguez

Teniendo en cuenta la principal transformación institucional aprobada por el Protocolo Sustitutorio del Convenio en esta nueva etapa, es importante recordar que una vez que empiece a funcionar tendrá tres órganos principales y específicas funciones que cumplir:

1. La Conferencia, instancia máxima del Convenio, adoptará sus Recomendaciones por consenso. Estará integrada por los Ministros de Trabajo de los Países Miembros de la Comunidad Andina, los Coordinadores de los Capítulos Nacionales del Consejo Consultivo Empresarial Andino y los Coordinadores de los Capítulos Nacionales del Consejo Consultivo Laboral Andino.
2. Las Comisiones Especializadas de Trabajo, que se constituirán por decisión de la Conferencia y brindarán asesoría al Convenio. Estarán integradas de manera tripartita, por representantes designados por los Ministerios de Trabajo y por los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos.
3. La Secretaría Técnica, que será la instancia de coordinación y apoyo del Convenio Simón Rodríguez. Es necesario subrayar que la Secretaría General de la Comunidad Andina asumirá las funciones de Secretaría Técnica



del Convenio, hecho que a la luz de la dinámica de trabajo alcanzada por dicho órgano comunitario en los últimos años en la temática sociolaboral (apoyando las actividades del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos) será un soporte fundamental en los primeros momentos de vida de esta nueva instancia internacional.

2.4. Presupuesto del Convenio Simón Rodríguez

Según el Artículo 6 del Protocolo, la Conferencia, instancia máxima del Convenio, se encargará de revisar y proponer anualmente el presupuesto para el funcionamiento del Convenio, en la medida que la existencia de dicho presupuesto se considere necesario.

De efectuarse la propuesta presupuestaria, ésta será remitida al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano decisorio del proceso andino de integración, el cual será la única instancia encargada de aprobar o desestimar dicha propuesta. Es interesante anotar que el Convenio, por sí mismo, no puede aprobar ningún presupuesto. Es probable que las grandes dificultades presupuestarias por las que atravesó este órgano en su etapa anterior (y que concluyó con el cese de sus operaciones en 1983) llevó a sus rediseñadores a evitar cualquier posibilidad de repetir experiencias semejantes.

Por eso, es importante subrayar que durante la etapa de negociación de este Protocolo Sustitutorio,

se consideró que las exigencias económicas del Convenio deberían ser mínimas o inexistentes, toda vez que según la Primera Disposición Transitoria del Convenio, la Secretaría General de la Comunidad Andina asumirá las funciones de Secretaría Técnica del Convenio⁹.

2.5. Vigencia del Convenio Simón Rodríguez

El Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros hayan efectuado el depósito del instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la Comunidad Andina. Las fechas del depósito de dichos instrumentos han sido las siguientes:

1. Perú: 5 de diciembre de 2001.
2. Ecuador: 14 de abril de 2003.
3. Bolivia: 2 de diciembre de 2004.
4. Colombia: pendiente de completar este trámite¹⁰.

Después de su entrada en vigencia, el Convenio Simón Rodríguez quedará abierto a la adhesión de cualquier otro país que alcance la condición de País Miembro Asociado de la Comunidad Andina. En tal sentido, es interesante anotar que Chile (antiguo miembro pleno del proceso andino de integración y del original Convenio Simón Rodríguez) tendría la posibilidad de adherirse a este mecanismo en su actual condición de País Miembro Asociado¹¹.

⁹ No obstante, el propio Protocolo Sustitutorio establece que la Conferencia podrá someter a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la conveniencia de establecer la sede permanente del Convenio nuevamente en Quito, Ecuador (en referencia a la antigua sede del original Convenio Simón Rodríguez que dejó de operar en 1983).

¹⁰ A pesar del considerable retraso en la ratificación de este Convenio por parte de Colombia debido a algunos problemas con su legislación interna, el Ministerio de la Protección Social de dicho país, en comunicación oficial dirigida a la Secretaría General de la Comunidad Andina en agosto de 2009, expresó el compromiso de impulsar en el más breve plazo este proceso de ratificación en sus instancias nacionales correspondientes.

¹¹ Una señal del posible camino que podría utilizar Chile para hacer uso de este mecanismo indicado en el Convenio queda reflejado en el acontecimiento surgido en junio de 2009 cuando, en ocasión de la XII Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina celebrada en Ginebra en el marco de la 98 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, la delegación de Chile solicitó su incorporación a la agenda sociolaboral de la Comunidad Andina en su calidad de País Miembro Asociado (según los parámetros establecidos por la Decisión 666 de junio de 2007). Desde entonces dicho país participa en todas las reuniones políticas y técnicas de la agenda sociolaboral comunitaria que lideran los Ministerios de Trabajo y de la Protección Social de la subregión. Como se recuerda, Chile había interrumpido totalmente su participación en estas instancias desde su denuncia del Acuerdo de Cartagena ocurrida en octubre de 1976.



2.6. Avances hacia la próxima entrada en vigencia del Convenio Simón Rodríguez. El nacimiento del Observatorio Laboral Andino y las Conferencias Regionales Andinas sobre el Empleo

Mientras se completan los trámites del último depósito del instrumento de ratificación del Protocolo Sustitutorio ante la Secretaría General de la Comunidad Andina, los tres sectores que serán parte del nuevo Convenio Simón Rodríguez (Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos) vienen trabajando intensamente en las acciones preparatorias que permitirán que los mecanismos del Convenio empiecen a funcionar plenamente una vez culminen los procedimientos establecidos.

Así, en diciembre de 2002 se suscribió el Acuerdo Marco Tripartito para la constitución del Observatorio Laboral Andino (OLA) por parte del Presidente del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Presidentes de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos. Como se señaló en dicho Acuerdo Marco, el Observatorio Laboral Andino (OLA) será el instrumento principal del que dispondrá el nuevo Convenio Simón Rodríguez para el análisis, definición y seguimiento de las políticas comunitarias en materia sociolaboral¹².

Por otra parte, desde el año 2004 se han venido desarrollando anualmente y de manera ininterrumpida las Conferencias Regionales Andinas sobre el Empleo, que han abordado diversos temas de la mayor importancia para la temática sociolaboral en la subregión. Dichas Conferencias son organizadas conjuntamente por el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN, con la colaboración y activa presencia de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos.

A la fecha se han realizado 5 Conferencias Regionales en las siguientes fechas y sedes:

- Primera Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Lima, noviembre de 2004.
- Segunda Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Cochabamba, noviembre de 2005.
- Tercera Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Quito, diciembre de 2006.
- Cuarta Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Santiago de Chile, enero de 2008.
- Quinta Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Cartagena de Indias, febrero de 2010.

Estas Conferencias se han convertido en el foro de debate privilegiado de los principales temas sociolaborales de la CAN vinculados con un tema de especial sensibilidad en el contexto actual como es el asunto del empleo. Por ello, todo pareciera indicar que en el futuro estas Conferencias Regionales estarían llamadas a transformarse en las reuniones plenarias del órgano principal del Convenio Simón Rodríguez, la Conferencia, que reunirá a los tres sectores involucrados.

De hecho, la experiencia ganada con la programación ininterrumpida de estas 5 Conferencias Regionales y los diversos compromisos políticos asumidos en ese marco por los tres sectores, muestra que el ambiente está lo suficientemente maduro en la Comunidad Andina como para lograr que este nuevo Convenio Simón Rodríguez empiece a abordar los temas y a formular las propuestas concretas que el proceso de integración precisa en esta etapa.

Un primer balance de las discusiones abordadas por estas Conferencias en los últimos años pareciera identificar la necesidad de reforzar la articulación de las políticas económicas y sociales en cada uno de los Países Miembros referidas a la generación de Políticas de Estado que busquen

¹² Actualmente, el Observatorio Laboral Andino (OLA) ya está en funcionamiento y puede ser visualizado en el sitio web de la Secretaría General de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/camtandinos/ola>



impulsar la generación de empleo digno y decente, entendiéndose todo esto como un factor estratégico sobre el cual hay que trabajar con especial dedicación. Así, y a manera de ejemplo, los documentos “Declaración Andina sobre Políticas Integrales para el Desarrollo, el Trabajo y la Competitividad” y las “Bases de una Estrategia Comunitaria para la creación de Empleo” producidas durante la I Conferencia Regional Andina sobre el Empleo realizada en Lima en noviembre de 2004, contienen una detallada estrategia de articulación entre lo nacional y lo comunitario en materia de empleo liderado por el proceso andino de integración.

Un primer balance de las discusiones abordadas por las Conferencias Regionales Andinas sobre el Empleo en los últimos años pareciera identificar la necesidad de reforzar la articulación de las políticas económicas y sociales en cada uno de los Países Miembros referidas a la generación de Políticas de Estado que busquen impulsar la generación de empleo digno y decente.

230

A partir del reconocimiento de esta realidad, las Conferencias Andinas sobre el Empleo han empezado a esbozar algunas estrategias operativas muy puntuales en el marco de una interesante proyección que busca caminos creativos para continuar avanzando en la concreción de estos objetivos. Para ello, y en el marco del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), los tres sectores participantes de estas Conferencias (gobiernos, empleadores y trabajadores) han acordado priorizar los temas del fomento del empleo y la capacitación laboral, a través de la puesta en ejecución de proyectos piloto referidos a la creación de una Red Andina de Oficinas de Empleo así como la Certificación de Competencias Laborales en el ámbito de los cuatro Países Miembros.

El objetivo central de ambos proyectos piloto, que se encuentran actualmente en plena ejecución, queda resumido en facilitar los primeros elementos que permitan la consolidación del

concepto de la ciudadanía laboral andina. Así, mientras que el proyecto de la Red Andina de Oficinas de Empleo buscará establecer las bases de la facilitación del acceso de los ciudadanos andinos a las ofertas de empleo existentes en el espacio comunitario, el Proyecto de Certificación de Competencias Laborales establecerá los primeros mecanismos operativos comunes que permitirán certificar las competencias y destrezas laborales de los trabajadores comunitarios con validez simultánea en los cuatro Países Miembros. Todo ello contribuirá a posibilitar, gradualmente, la difusión de nuevas oportunidades laborales para los millones de trabajadores de la subregión a establecerse con mejores condiciones de empleabilidad en un extenso mercado laboral de casi 100 millones de habitantes.

Es importante recordar que si bien se trata de pasos iniciales, la estrategia de articulación entre lo nacional y lo comunitario que está impulsada por la propia concepción del Plan Integrado de Desarrollo Social puede brindarle a la ejecución de estos proyectos piloto resultados muy alentadores.

De otro lado, debe subrayarse que la experiencia de las Conferencias Regionales Andinas sobre el Empleo, como un importante trabajo previo a la próxima entrada en vigencia del Convenio Simón Rodríguez, también significa un excelente ejemplo de concertación de intereses nacionales y comunitarios por parte de los tres sectores participantes en los Países Andinos: Ministerios de Trabajo, sector empleador y sector sindical. Dada la temática sensible que abordan, los consensos alcanzados por los tres sectores constituyen impulsos notables para el diseño y ejecución de políticas estatales en el ámbito laboral con enorme proyección de largo plazo.

En este contexto, además, debe tenerse en cuenta que los procedimientos tripartitos y paritarios contemplados para el funcionamiento del Convenio le garantizan el suficiente respaldo técnico y político para convertirlo en la principal locomotora que impulse la consolidación del mercado laboral andino en los próximos años.



III. La importancia de las dimensiones del mercado laboral andino y la consolidación de sus diversos componentes

Gracias a la estabilidad proporcionada por el esquema jurídico andino de supremacía de sus normas frente a las normas nacionales, y luego de más de cuatro décadas de existencia, es necesario reiterar que la Comunidad Andina ha podido consolidar una serie de objetivos económicos y comerciales importantes, tales como la plena vigencia de una zona de libre comercio con reglas jurídicas claras, vigentes en los cuatro Países Miembros y bajo un esquema de cumplimiento también supranacional que resuelve en última instancia el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, con sentencias directamente aplicables en cada uno de los Países Miembros.

Este hecho, en medio de un contexto latinoamericano marcado tradicionalmente por la dificultad de la vigencia de políticas estables en el mediano y largo plazo, puede ser entendido como un logro importante en la historia regional. Además, se presenta como una muestra tangible que sí es posible brindar el marco adecuado para la atracción de inversiones extranjeras de largo plazo, con una serie de beneficios ligados al desarrollo nacional y la generación de puestos de trabajo de calidad.

3.1. Significación de la vigencia de la Zona Andina de Libre Comercio y su impacto en la temática laboral

Los Países Miembros de la CAN, al apostar en las últimas cuatro décadas por la construcción de su esquema jurídico de integración basado en la supranacionalidad de sus normas, definitivamente han hecho una de las inversiones más notables. De acuerdo a la tendencia que se puede observar en las economías emergentes en las últimas décadas, los beneficios de consolidar esta visión de estabilidad en el mediano y largo plazo, con compromisos que se aplican a mercados de mayores dimensiones más allá de los estrictamente nacionales, se

traduce en la posibilidad de atraer inversiones de calidad que contribuyan efectivamente a potenciar las políticas de estado nacionales vinculadas a las metas de crecimiento y desarrollo en horizontes económicos de largo aliento.

Así, no hay que olvidar que a la fecha la Comunidad Andina ha logrado crear una zona de libre comercio, todavía pequeña pero en franco crecimiento, partiendo de un comercio interno entre sus países fundadores que escasamente alcanzaba los 75 millones de dólares en 1970 hasta los actuales niveles que bordean los 8,000 millones de dólares anuales.

Es importante subrayar que la actual zona de libre comercio andina (donde los productos originarios de los Países Miembros circulan libremente y sin aranceles) está compuesta aproximadamente en un 80% por productos manufacturados y, por ende, con una mayor capacidad generadora de cientos de miles de puestos de trabajo para los casi 100 millones de habitantes de este espacio comunitario¹³.

La Zona Andina de Libre Comercio tiene un intercambio comercial que bordea los 9,000 millones de dólares anuales y está compuesta aproximadamente en un 80% por productos manufacturados. Esto significa una mayor capacidad generadora de cientos de miles de puestos de trabajo para los casi 100 millones de habitantes de este espacio comunitario, constituyendo las bases más importantes del Mercado Laboral Andino.

Si consideramos la tendencia tradicional de los países latinoamericanos a la exportación de materias primas al mercado internacional, este dato es especialmente relevante ya que demuestra que al interior del espacio andino las cosas han venido evolucionando de una manera prometedora y muy distinta en las últimas 4 décadas. Además, se ha desarrollado un entretejido empresarial, de negocios e inversiones, que proveen a los Países

¹³ Según el documento SG/de 364 de la Secretaría General de la Comunidad Andina. 28 de septiembre de 2010.



Miembros una renovada base económica para proyectar su visión más allá de las fronteras comunitarias gozando de mejores niveles de inserción en el escenario económico internacional.

De hecho, esta estabilidad jurídica que va más allá de las fronteras nacionales y que en materia de intercambio comercial obliga por igual a los cuatro Países Miembros, es un asunto que podría resaltarse como uno de los logros más notables de este proceso de integración en el escenario latinoamericano.

3.2. Importancia estratégica de los esfuerzos destinados a la construcción del mercado laboral andino

La vigencia de la Zona de Libre Comercio representa una experiencia inédita para los distintos sectores de los Países Miembros en la medida que se viene construyendo, a partir de allí, las bases de un mercado laboral andino de casi 100 millones de habitantes. Estos esfuerzos se presentan como altamente positivos, especialmente en la impostergable tarea de lograr que el ciudadano comunitario se vincule efectivamente con los beneficios y potencialidades del proceso de integración.

Por otro lado, la adecuación de la normativa comunitaria al actual contexto económico y social internacional, donde se le asigna al Estado un nuevo papel más activo en cuanto a la movilización de los factores de producción, adquiere un poderoso efecto que, debidamente administrado, puede generar grandes beneficios compartidos. Es importante recordar las dimensiones de la

Zona Andina de Libre Comercio y los cientos de miles de puestos de trabajo directos e indirectos vinculados a los casi 9,000 millones de dólares anuales de comercio intracomunitario.

No debería olvidarse entonces que en la actual coyuntura mundial, la Comunidad Andina debería apuntar precisamente hacia una doble finalidad: garantizar una mejor inserción de los cuatro Países Miembros en el contexto internacional y, al mismo tiempo, trabajar por la efectiva superación de la enorme brecha social interna (pobreza, exclusión e inequidad social) que divide a nuestras sociedades.

Consolidar las bases de un mercado laboral andino ágil, dinámico, inclusivo para los ciudadanos comunitarios y adaptable a los nuevos desafíos de una economía internacional altamente interdependiente resulta en las actuales circunstancias un reto impostergable.

La temática laboral, regida en sus grandes lineamientos por la normativa comunitaria de carácter supranacional y de efectos jurídicos vinculantes para los Países Miembros, se presenta entonces como un eslabón fundamental en la construcción de esta doble tarea del proceso andino de integración. Lo internacional y lo nacional están estrechamente ligados y consolidar las bases de un mercado laboral subregional ágil, dinámico, inclusivo para sus ciudadanos comunitarios y adaptable a los nuevos desafíos de una economía internacional altamente interdependiente resulta en estas circunstancias un reto impostergable.



EL PROCESO AFRODESCENDIENTE EN LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL DE LOS PAÍSES ANDINOS.

Igor Correa*

I. INTRODUCCIÓN

Los Países Miembros de la CAN concentran la mayor cantidad de afrodescendientes en Latinoamérica, después de Brasil, pero a su vez registran alarmantes indicadores que reflejan una insatisfacción con relación a su bienestar social: Tienen menor posibilidad de acceder a niveles educacionales, tienen una precaria inserción laboral, lo cual preocupa porque conlleva segregación racial.

Frente a esta situación, los gobiernos de los países andinos han adoptado políticas y desarrollado acciones para afrontar los distintos problemas, como los relacionados a la discriminación existente. Disponen, para ello, de instituciones que instrumentan las políticas: En Bolivia, la Dirección General de Lucha Contra el Racismo del Viceministerio de Descolonización; en Colombia, la Dirección General para Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales; en Ecuador, la Corporación del Desarrollo para los Afroecuatorianos (CODAE) y/o la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana; y en Perú, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA).

A nivel comunitario, si bien el artículo 130 del Acuerdo de Cartagena prevé el establecimiento de "políticas de atención a las etnias y a las comunidades locales" para lograr el desarrollo social, recién en los últimos años se han desarrollado acciones concretas para la atención de los pueblos afrodescendientes.

El primer acercamiento, promovido por la Secretaría General de la Comunidad Andina, se

produjo durante el primer "Seminario Taller de Comunidades Afrodescendientes en Lima-Perú" (2008), donde se adoptó la Declaración del Palenque de San José (El Carmen, Chincha), a través de la cual se exhorta a "socializar, a través de la cooperación Sur-Sur, experiencias de políticas públicas de combate al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y todas las formas conexas de intolerancia; e implementar en la Región Andina acciones de seguimiento a la declaración del Plan de Acción de Durban y de aplicación de la convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

A partir de esta reunión, se inició un proceso de encuentros nacionales de socialización y consolidación del espacio de participación del pueblo afrodescendiente en el proceso de integración andina y la construcción del Plan de Acción y temas prioritarios; elementos que se han considerado como los primeros pasos hacia el "Programa de la CAN con los Pueblos afrodescendientes".

Como fruto de estos acercamientos se desarrollaron 4 proyectos regionales para el fortalecimiento de organizaciones de la región andina, mediante financiamiento y apoyo técnico en la sistematización de las experiencias de las organizaciones. Dichos proyectos son: 1) Empoderamiento de líderes y abogados afrodescendientes (Organización responsable: AFROAMERICA XXI); 2) Taller para evaluación y formación de abogacía (mujeres negras, incidencia y desarrollo) (LUNDU); 3) Taller para la creación de la Red Andina de Organizaciones Afrodescendientes (CIMARRON); y 4) Derechos Humanos de los Jóvenes Afrodescendientes (Corporación Ancestro, PCN).

* Consultor de la Secretaría General de la CAN.



Aproximación demográfica afrodescendiente en la Subregión

Bolivia: No obstante que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) no ha realizado hasta el momento una encuesta censal oficial que permita conocer la cantidad poblacional de afrobolivianos, las organizaciones de la sociedad civil estiman que su densidad poblacional es del 1% de la población total, es decir, unos 90.000 habitantes. Gran parte de la población afroboliviana vive en la zona tradicional de los Yungas Paceños -hábitat histórico de su asentamiento- y por efecto de migración del campo a la ciudad, hay una cantidad significativa de este grupo humano en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Colombia: Según los resultados del censo 2005, la población colombiana asciende a un total de 41.468.384 personas, de las cuales 4.311.757, correspondientes al 10,4%, se autoreconocieron como afrocolombianos. Se estima que esta población es mucho mayor y, por tanto, las organizaciones afrocolombianas han solicitado al Gobierno Nacional realizar estudios post-censales. Ellas manejan una cifra no oficial del 35% de la población colombiana, es decir, alrededor de unos 15 millones, lo cual tiene mucha similitud con los datos estadísticos que manejan entes como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Valle del Cauca es el departamento con mayor número de personas que se autoreconocen como afrocolombianas con 1.092.169, que corresponde al 27,21% del total de su población; mientras que en el Departamento del Chocó, el 82,12% de la población es afrocolombiana; y tan sólo en Cali, que es la ciudad con mayor número de personas afrodescendientes en Colombia, cuenta con 542.936 afrodescendientes correspondiente al 26,2% del total de su población. El Departamento de San Andrés y Providencia cuenta con una población afrocolombiana (Raizales) de 33.861 personas, que corresponde al 56% del total de su población, que asciende a 59.573. Según el censo 2005, de los 1.099 municipios del país, 107 presentan mayoría de población afrocolombiana.

Ecuador: Para el 2010, los datos oficiales informan sobre un 7,2% de afroecuatorianos, aproximadamente 1.042.811 personas, cifra que no se aleja mucho de la de organizaciones de la sociedad civil que estiman su población en un 10%, es decir, aproximadamente 1.500.000 personas de los 14.483.499 del total de población ecuatoriana.

Según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el grueso de la población afroecuatoriana se encuentra principalmente en la Costa Norte, el Valle del Chota, Pichincha, Amazonia Norte, Costa Sur, Sierra Centro Sur y una importante densidad dispersa por todo el resto del país. Los dos núcleos principales de población y cultura afroecuatoriana se encuentran en la provincia de Esmeraldas y en el Valle del Chota, en las provincias de Imbabura y Carchi. También existe un importante número de afroecuatorianos en ciudades como Guayaquil, Quito e Ibarra.

Perú: No existe una perspectiva étnica en los censos nacionales; pero según el Fondo de Población de Naciones Unidas (PNUD) estiman que el 7% de la población peruana es afrodescendiente, lo que lleva a estimar que en Perú existen aproximadamente unos 2.000.000 de afroperuanos, de los cerca de 28.000.000 de habitantes.

La mayor concentración de afroperuanos se halla en Chincha. También se encuentran dispersos por las regiones de: Ica, Lambayeque, Lima, Piura, Libertad y Tumbes. Las ciudades costeñas de las regiones centro y sur, conocidas por sus poblaciones negras, son Cañete, Chincha, Ica y Nasca al sur de Lima. En Lima son conocidos los pueblos de Puente Piedra, Chorrillos, Rímac y La Victoria por poseer regulares cantidades de poblaciones afroperuanas. También son conocidas las poblaciones de Chancay y Aucallama en la provincia de Huaral. En las regiones del norte como La Libertad y Ancash, también existen afroperuanos pero en menor medida.



La Identidad y el autorreconocimiento de los Pueblos Afrodescendientes en la Subregión

Bolivia: La población afroboliviana se autodenomina como Pueblo Afroboliviano. Ha sido categorizada desde diversas definiciones: minoría étnica, negros, afrodescendientes, incluso como afroaymaras por la ancestría africana y la asimilación de elementos de las culturas indígenas del país.

La Constitución de Bolivia les reconoce como pueblos afrobolivianos y en su artículo 32 otorga el mandato de que “el pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena, originario, campesinos”.

Colombia: La población afrocolombiana se autodenomina como Pueblo Afrocolombiano, Pueblo Raizal, Pueblos Palénquero y comunidad negra. Pese a que la Constitución colombiana les reconoce como comunidades negras, el marco legislativo construido por la jurisprudencia de las cortes les menciona como pueblos o comunidades afrocolombianas.

Ecuador: La población afroecuatoriana se autodenomina como Pueblo Afroecuatoriano o pueblo negro. La Constitución ecuatoriana les reconoce como Pueblo Afroecuatoriano. En el artículo 56 establece que “las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.

Perú: La población afroperuana se autodenomina como comunidad negra o afroperuana, La Constitución Política de 1993 sobre los Derechos fundamentales de la persona, en el artículo 2, inciso 19, señala lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce la pluralidad étnica y cultural de la nación”, pero no da ninguna mención particular sobre la denominación étnica del país.

Principales mandatos constitucionales en referencia a los Pueblos Afrodescendientes

Bolivia

Constitución Política del Estado

Artículo 3: “El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas de diferentes clases sociales, a las naciones y pueblos indígena, originario, campesinos y a las comunidades interculturales y Afrobolivianas”.

Artículo 32: “El pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

Artículo 100, inciso II: “El Estado protegerá los saberes y conocimiento mediante el registro de la propiedad intelectual que salvaguarde los derechos intangibles de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y Afrobolivianas”.

Artículo 395: “Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente,” (...)

Colombia

Entre los mandatos constitucionales específicos se encuentran los siguientes artículos:

Artículo 7: El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 9: Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se



orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

Artículo 10: El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

Artículo 13: Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Artículo 70: El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país y el Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo transitorio 55: Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

Ecuador

Artículo 56: Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano,

el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Artículo 58: Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

Artículo 60: Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación.

Perú

La Constitución Política

Artículo 2, inciso 19: Toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce la pluralidad étnica y cultural de la nación.

Normativa subregional con relación a la participación de los Pueblos Afrodescendientes

El Acuerdo de Cartagena: El Capítulo XVI sobre Cooperación Económica y Social señala la importancia de que los Países Miembros acuerden programas de apoyo y atención a las comunidades y etnias de los Países Miembros, con miras a disminuir su vulnerabilidad, en particular en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza y en los campos de la educación, la salud y la identidad cultural.

La Carta Social Andina: El Capítulo IX, referido a los Pueblos Negros o Afroandinos, da un reconocimiento a los pueblos afroandinos sobre sus intereses culturales, políticos, sociales, económicos y de medio ambiente, en el desarrollo activo de las sociedades de sus respectivos países, participando en la toma de decisiones que los involucran. Asimismo, insta a emprender acciones afirmativas para que en la Subregión se concluya con el aislamiento, marginación y discriminación de los pueblos negros desarrollando sus potencialidades y capacidades productivas, comerciales, industriales, artesanales, culturales



y deportivas, entre otras. Menciona la necesidad de fomentar la integración entre los pueblos afroandinos para fortalecer su identidad cultural y sus procesos específicos.

La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos: La Parte VIII está dedicada a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes; en ella, se reconoce la diversidad cultural de la Comunidad Andina, y el derecho de los países a preservar y desarrollar sus propias identidades. En esa medida, reconocen que las comunidades de afrodescendientes gozan como grupos humanos de raíz ancestral y de derechos colectivos cuyo ejercicio en común promueve su continuidad histórica, la preservación de su identidad y su desarrollo futuro; el Artículo 36: “Reiteran su compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas y los de las comunidades de afrodescendientes, en particular el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (número 169) de la Organización Internacional del Trabajo.”

La Decisión 391 “Régimen común para el Acceso a los Recursos Genéticos”, regula el acceso a los recursos genéticos de los Países Miembros y sus productos derivados, a fin de: a) Prever condiciones para una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del acceso; b) Sentar las bases para el reconocimiento y valoración de los recursos genéticos y sus productos derivados y de sus componentes intangibles asociados, especialmente cuando se trate de comunidades indígenas, afroamericanas o locales; c) Promover la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos que contienen recursos genéticos; d) Promover la consolidación y desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas y técnicas a nivel local, nacional y subregional; y, e) Fortalecer la capacidad negociadora de los Países Miembros.

La Decisión 586 “Programa de Trabajo para la difusión e implementación de la Carta Andina para la promoción y protección de los derechos

humanos”, señala la importancia del trabajo coordinado entre la sociedad civil y las Defensorías del Pueblo para la construcción de programas específicos en materia de protección de los derechos de las comunidades afrodescendientes.

La Decisión 601 “Plan Integrado de Desarrollo Social” establece, como parte de la Línea de educación y cultura, el Programa Intercultural Andino que tiene como objetivo principal “*contribuir a superar la exclusión social de los pueblos indígenas y afrodescendientes, al igual que fortalecer los vínculos culturales entre todos los grupos sociales que integran el espacio subregional*”.

La Decisión 745 declara al 2011 como el “Año Andino de la Integración Social” y dispone que los países de la CAN y los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración coordinen acciones conjuntas en el marco del “Año Internacional de la Juventud” y del “Año Internacional de los Afrodescendientes”, proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Decisión 758 crea la Mesa del Pueblo Afrodescendiente con el propósito de establecer una instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración, para promover la activa participación de las organizaciones representativas de los pueblos afrodescendientes en los asuntos vinculados con la integración subregional en los ámbitos político, social, económico, cultural, ambiental y territorial.

La Participación de los Pueblos Afrodescendientes en el Sistema Andino de Integración (SAI)

Tras un amplio proceso de consulta y participación con las organizaciones sociales de la Subregión Andina y las autoridades competentes, el 22 de agosto de 2011 se creó la **Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina**, mediante Decisión 758 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, con el propósito de establecer una instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración para promover



la activa participación de las organizaciones representativas de los pueblos afrodescendientes en los asuntos vinculados con la integración subregional en los ámbitos político, social, económico, cultural, ambiental y territorial.

1. Integrantes de la Mesa

La Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina está integrada por cuatro (4) representantes con sus respectivos suplentes por cada uno de los Países Miembros, acreditados ante la Secretaría General de la Comunidad Andina por los Ministerios de Relaciones Exteriores, considerando la participación equitativa de género, distribuidos de la siguiente manera: Dos (2) representantes de los Pueblos Afrodescendientes de cada País Miembro elegidos entre las organizaciones más representativas, de conformidad con sus respectivos procedimientos internos. Un(a) (1) delegado(a) gubernamental de cada País Miembro designado por las autoridades encargadas de la dirección de la política pública afrodescendiente. Un(a) (1) delegado(a) de la Defensoría del Pueblo de cada País Miembro.

Se ha establecido, también, que las delegaciones y suplencias estén compuestas por personal experto en política pública afrodescendiente y esta Mesa puede invitar a participar en las deliberaciones a personas asesoras u observadoras, expertos y organismos internacionales.

2. Funciones de la Mesa

- Emitir opinión ante los órganos competentes de la Comunidad Andina por propia iniciativa o a requerimiento de éstos, sobre aspectos relacionados con los derechos y la participación del Pueblo Afrodescendiente en los asuntos vinculados con la integración subregional.
- Mantener vínculos de trabajo con los organismos e instancias del Sistema Andino de Integración (SAI), a fin de desarrollar la agenda afrodescendiente de la región andina, y propiciar acciones conjuntas para la integración integral y el vivir bien de la Comunidad Andina.

- Asistir a las reuniones de expertos(as) gubernamentales o grupos de trabajo vinculados a sus actividades, cuando sea convocada.
- Promover el respeto y la garantía de los derechos del Pueblo Afrodescendiente, en temas relacionados con la protección de sus derechos fundamentales, particularmente la eliminación del racismo, la xenofobia, de todas las formas de discriminación e intolerancia y la igualdad de oportunidades; el goce efectivo y con enfoque diferencial de los derechos de salud, vivienda y educación, en especial con el fortalecimiento de los pueblos y la erradicación de la pobreza; el fortalecimiento de la identidad y la cultura afrodescendiente.
- Apoyar e instar a los Países Miembros, y a los órganos del Sistema Andino de Integración, en la implementación y difusión de la Carta Andina para la promoción y protección de los derechos humanos en relación con los derechos del Pueblo Afrodescendiente de 2002.
- Promover espacios de intercambio de experiencias y prácticas propias, así como la cooperación entre el Pueblo Afrodescendiente y entidades del Estado de los Países Miembros; promover acciones y el intercambio de experiencias para un mayor conocimiento y respeto de la herencia y la cultura de los afrodescendientes dentro de los Países Miembros; además de elaborar y aprobar su reglamento interno en el marco de lo dispuesto en la Decisión 758.

3. Prerrogativas para el trabajo conjunto

La directiva de la Mesa Subregional Afrodescendiente debe adoptar sus recomendaciones, conclusiones e informes por consenso, para lo cual deberán reunirse de manera ordinaria y extraordinaria. En forma ordinaria por lo menos dos veces al año, y extraordinariamente, cuando sea necesario.

Las instancias gubernamentales competentes de los Países Miembros adelantarán, en coordinación con las organizaciones afrodescendientes,



las acciones necesarias para darle cabal cumplimiento y seguimiento a las disposiciones contenidas en la Decisión 758 que crea el espacio de participación de los Pueblos Afrodescendientes en el Sistema Andino de Integración.

En cada uno de los Países Miembros se establecerá una mesa de trabajo para desarrollar consensos nacionales. Estará conformada por representantes de los organismos nacionales competentes, representantes de las redes de organizaciones afrodescendientes del país y representantes de la Defensoría del Pueblo.

La Secretaría General de la Comunidad Andina desempeñará las funciones de Secretaría Técnica de la Mesa.

Prioridades de los Pueblos Afrodescendientes en la Subregión Andina

1. Fortalecimiento Organizativo y Participación

En los pueblos afrodescendientes encontramos procesos organizativos dispersos, por lo que se hace necesario fortalecer y consolidar la capacidad de sus organizaciones de una forma articulada y con propuestas concretas a partir de sus propias dinámicas y especificidades reales de modo tal que puedan llegar a hacer alianzas estratégicas con los demás actores sociales y gubernamentales.

Las mejores prácticas de interculturalidad y de procesos organizativos se pueden apreciar con facilidad en Colombia y Ecuador. Estos dos países han podido fortalecer los procesos organizativos y de participación afrodescendiente, lo que ha permitido construir diálogos y concertaciones mínimas para la puesta en marcha de políticas públicas que tienden a mejorar la calidad de vida de los habitantes y a reducir las brechas de las desigualdades sociales. Estas iniciativas gubernamentales requieren ser fortalecidas y replicadas, ya que se han convertido en garantías de los derechos humanos de los pueblos afroandinos.

Las formas y dinámicas organizativas de la sociedad civil afroandina están basadas en la constitución de núcleos familiares, concejos comunitarios, juntas comunales, territorios colectivos y organizaciones sin ánimo de lucro, donde se practica colectivamente las costumbres ancestrales y se lucha por los derechos colectivos. Es una constante encontrar en estas estructuras procesos de articulación a nivel nacional en cada uno de sus países, en especial en Bolivia y Perú, pero, a nivel subregional están trabajando en la consolidación de una Red de Organizaciones Afrodescendientes y la participación e integración.

2. Derechos Individuales y Colectivos

Los estudios oficiales y no oficiales muestran la existencia de una continua y sistemática reproducción de la vulneración de los derechos individuales y colectivos de estos pueblos. Los primeros se reflejan en la precaria facilidad para el acceso a los servicios del Estado y, en general, a todas las prerrogativas constitucionales que les brinda cada uno de sus países para la protección del principal de sus derechos. Los segundos, es decir los derechos colectivos, los encontramos en la vulneración de sus derechos como grupos o pueblos étnicos, en el derecho a la autodeterminación, protección y conservación cultural contra ataques y discriminaciones negativas que ponen en riesgo su estabilidad como grupo étnico, así como la omisión de algunos organismos para la atención y prevención de estos temas.

En relación con las obligaciones internacionales aplicables a la protección de comunidades étnicas, se encuentran tratados generales, como i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos; ii) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; iii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y iv) el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, que hace parte del bloque de constitucionalidad.

Las autoridades públicas, sin excepción, tienen compromisos y deberes especiales frente a las



comunidades afrodescendientes, que generan obligaciones negativas y positivas. Las primeras los obligan a evitar eventuales discriminaciones y a la no adopción de medidas o realización de acciones que generen afectaciones a sus derechos fundamentales individuales o colectivos; las segundas, los obligan a desarrollar acciones tendientes a garantizar que estas comunidades y los individuos que las componen puedan gozar de todos los derechos constitucionales, individuales y colectivos, en igualdad de condiciones.

3. Dignidad Humana y Buen Vivir

El Buen Vivir es un concepto de los ancestros que representa una visión de vivir solidario y en armonía con la naturaleza. Las prácticas ancestrales africanas que hoy custodian los pueblos afrodescendientes contemplan destrezas para vivir armónicamente con la naturaleza, sus procesos productivos basados en técnicas para la utilización de los recursos naturales sin la necesidad de depredar los ecosistemas, fomentando la conservación de los manglares, la flora y la fauna en las costas marítimas así como en las planicies en las selvas y valles interandinos; son estas prácticas las que les convierte en reyes de la biodiversidad.

4. Algunos indicadores de bienestar de la población afroandina¹

Colombia: Población Afrocolombiana con un analfabetismo del 11,7% (7,0% nacional), las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son del 53,7% (42,2% nacional), la tasa de desempleo llega al 6,3% (3,4% nacional), sufre de un desplazamiento por causas de la violencia de un 6,78% (3,74% nacional) y la tasa de mortalidad infantil es de 23,5%.

Ecuador: Población Afroecuatoriana con un analfabetismo del 10,3% (7,0% nacional); las

NBI son del 70,3%; la tasa de desempleo llega al 14% (11% nacional) y tiene una tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años) del 48,3% (42,3% nacional).

Perú: Población Afroperuana reporta una asistencia universitaria de apenas el 1,9%; las NBI son del 77,3% (52,4% nacional) y presenta limitaciones para el acceso al empleo en el 73,8%.

Bolivia: No reporta indicadores para los pueblos afrobolivianos.

5. Desarrollo Social Sostenible

Según la Declaración Afrodescendiente de la Región Andina, de los 100 millones de habitantes que tiene el área andina, su mayoría vive en pobreza, con su correlato de marginalidad y exclusión social, siendo éstos en su mayoría afrodescendientes e indígenas, lo que generalmente genera fatiga social y que puede conllevar a conflictos, inestabilidad política y violencia.²

Las mujeres y los hombres afrodescendientes de América Latina representan alrededor de la quinta parte del total de la población de la región y, junto a los pueblos indígenas, son los más pobres del continente. Las brechas de inequidad y la invisibilidad de los afrodescendientes persisten en los diferentes países de la región. Los datos de censos y encuestas de hogares revelan que la raza y la etnicidad son factores integrales en la medida de la exclusión social y la pobreza a la que se enfrentan los afrolatinos. En muchos países hay una fuerte correlación entre raza y etnicidad y acceso a servicios sociales vitales como educación, salud y servicios de protección social. Los países andinos no incluyen actualmente o no cuentan con suficientes variables étnicas en sus encuestas que permitan conocer verdaderas líneas de base sobre los afrodescendientes.

¹ Fuentes: Informe de Consultoría Pastor E. M.; tomado de DANE, Censo 2005. Mincultura/Universidad de los Andes 2009 Censo 2001. INEC, elaboró SIISE-SISPAE 2004, Cuadro: Situación socio demográfica de la población afroecuatoriana y afroperuana; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Perú, Informe Alternativo al Informe del Estado Peruano, Consolidado de los Informes Periodísticos 14°, 15°, 16° y 17°. Página 12. 2009.

² Declaración de los Afrodescendientes de la Región Andina en el marco de la reunión del Consejo Presidencial Andino (18-07-05).



Según datos manejados por el BID, el 95% de la población (afrodescendiente en América Latina) pervive por debajo del umbral de la pobreza, con altos índices de mortalidad infantil, insalubridad y carencia de infraestructuras de habitabilidad, altas tasas de desempleo y explotación laboral, elevados índices de violación de derechos humanos, repercusión directa de los conflictos armados, expropiación de sus tierras, desplazados, explotación infantil y prostitución.

Si bien es cierto que un porcentaje importante de los afroandinos se encuentra viviendo en condiciones de extrema pobreza, asimismo hay que subrayar que las propias organizaciones y comunidades no quieren sólo ser identificados como pobres, sino aspiran a superar “la queja sin propuesta” y el estigma de ser un “grupo vulnerable y pobre” (Catherine Chala, Quito, encuentro participativo Esmeraldas, 21 Julio 2008).

6. Temas Transversales

Género: Las mujeres afrodescendientes, en conjunto con el resto de mujeres de Latinoamérica, sufren de una triple discriminación. Primero por ser mujer, después por ser afrodescendiente y finalmente por ser pobres y tener poca oportunidad de acceso al conocimiento y justa empleabilidad.

Un alto porcentaje de mujeres afrodescendientes son jefas de hogar o un soporte trascendental para las familias y sus hijos, por ello no logran concluir su educación. La exclusión se refleja también en no acceder a buenos empleos ni a representación política. Las mujeres afrocolombianas, además de la discriminación de género y racial, tienen otra situación, la discriminación por el desplazamiento. Las afrocolombianas viven, en promedio, 11 años menos que las demás mujeres y entre los hombres la diferencia es de 5 años.³

Juventud y Niñez: Más del 37% de la población afrocolombiana desplazada tiene entre 5 y 19 años y se encuentra gravemente impactada por la violencia. Jóvenes afro desplazados dicen ser discriminados en los centros educativos –tanto por los estudiantes como por los profesores– por su color y por ser desplazado⁴. Reclutamiento forzado de niños afro desde los 10 años por grupos al margen de la ley, es otro de los múltiples problemas de la juventud, consecuencia directa de la situación de extrema pobreza. El acceso del joven afrocolombiano a la educación, especialmente superior, es limitado. Muchos deben ir a trabajar desde muy temprana edad. Desde el colegio, el niño y la niña afro de Bolivia tiene que combatir contra la discriminación, según manifestaciones de las organizaciones de su sociedad civil.

Educación: En muchos casos la escuela es distante, los niños y niñas trabajan con sus padres, y se dedican a las tareas escolares en la noche (a veces sólo con luz de vela). Las condiciones de educación de las comunidades afrodescendientes, específicamente en la Costa Pacífica, son notoriamente inferiores al resto de sus países. El porcentaje de estudiantes universitarios y post universitarios es muy bajo con relación al resto de la población.

Salud: La población afrodescendiente se encuentra aún más desprotegida de la seguridad médica y social que los promedios nacionales; Las enfermedades más frecuentes que presentan están relacionadas con las condiciones insalubres de los sitios donde habitualmente viven y que por lo general no sólo poseen baja infraestructura en salud, sino que además presentan niveles de deterioro ambiental, uso de aguas contaminadas y mal ubicación de desechos sólidos. En las comunidades, las atenciones de salud son deficientes. La situación

³ El censo de 2005 muestra que la mortalidad infantil de los niños y niñas afrocolombianos es casi el doble de la del resto de la población. Según el mismo censo, las afrocolombianas viven, en promedio, 11 años menos que las demás mujeres y entre los hombres la diferencia es de 5 años. La última medición que hizo el Latinobarómetro de 2001 muestra que un 45% de la población negra no tiene ningún seguro de salud (la cifra para el resto de la población es del 32%).

⁴ Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua, 22 Mayo 2008 – CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.



precaria de la salud de la población afro está directamente relacionada, y es consecuencia de la pobreza y la falta de políticas coherentes de atención por parte del Estado. La medicina tradicional afro sigue existiendo, sin embargo no cuenta con un reconocimiento oficial. La mortalidad infantil de los niños y niñas afrocolombianos es casi el doble de la del resto de la población.

CONCLUSIONES

Hay un avance en el reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos afrodescendientes en los cuatro países de la CAN, pero ese avance es aún poco significativo con relación a las Necesidades Básicas Insatisfechas de esta población en los países andinos.

Persiste mayormente el no reconocimiento de los aportes políticos, culturales e históricos de la población afrodescendiente, lo que mantiene su invisibilidad y exclusión de los medios de comunicación.

El acceso a cargos diplomáticos y niveles de toma de decisión sigue siendo mínimo; hay una notoria invisibilidad y exclusión en los medios de comunicación y las estructuras nacionales.

Persisten prejuicios raciales, la anomia jurídica, la inequidad de representación política y ejecutiva, prioridades sobre las cuales deben superar sus énfasis los países para garantizarles derechos humanos, sociales, políticos, económicos y culturales.

Aún existe debilidad en materia de consulta previa y concertación entre movimientos sociales afrodescendientes con los organismos u autoridades nacionales, debiéndose formular estrategias para el fortalecimiento de los procesos organizativos y las estructuras de atención Estatales.

RECOMENDACIONES

Durante las reuniones de organizaciones de pueblos afrodescendientes efectuadas hasta el

momento se han recogido las recomendaciones y propuestas formuladas en ellas.

En la reunión de **Organismos de Equidad Racial de los Países Andinos (2010)**, a través de una Declaración:

- Consolidar la Red de Organismos de Equidad Racial y de Política Social a nivel subregional.
- Impulsar un programa que visibilice la discriminación.
- Promover una política común exterior en asuntos relacionados con la promoción y protección de los derechos de los Pueblos Afrodescendientes.
- Crear un Observatorio de prácticas interculturales, para que se señalen las deficiencias de las instituciones y se planteen cambios en la construcción de los Estados plurinacionales e interculturales.

En la reunión de **Organizaciones de la Sociedad Civil Afrodescendiente** efectuada en Esmeraldas:

- Tender líneas de alianzas con los gobiernos para que se fortalezca la autodeterminación y los procesos organizativos.
- Asignar fondos para que se posibilite la ejecución de un Programa Andino para los Pueblos Afrodescendientes.

En las **Jornadas de Participación Ciudadana de Cochabamba**:

- Elaborar textos de la cultura afrodescendiente a nivel de la CAN.
- Difundir la cultura del pueblo afrodescendiente en cada País Miembro de manera coordinada e interregional.
- Crear espacios de capacitación en temas de política para los afrodescendientes.
- Realizar un censo a la población afrodescendiente en los Países Miembros de la CAN.
- Establecer un Observatorio contra el Racismo en la región andina (indígenas y afrodescendientes).
- Impulsar el año 2012 como el Año de la Promoción de la Diversidad Intercultural.



PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Delia Pinto*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los hitos del proceso de participación e integración de los Pueblos Indígenas en el Sistema Andino de Integración (SAI) es la Declaración de Tarija, a través de la cual los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en la XVII Reunión del Consejo Presidencial Andino, acuerdan “desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina tomando en cuenta en forma más efectiva las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y de la armonía con la naturaleza”.

En la misma Cumbre Presidencial Andina se consagra el paradigma de la Integración Integral, cuando los mandatarios andinos disponen “forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales”, permitiendo con ello dar impulso a la participación ciudadana y, en especial, de los Pueblos Indígenas.

Es importante también destacar las acciones impulsadas por los propios indígenas. Prueba de ello es la presencia de organizaciones y espacios de integración de Pueblos Indígenas al margen de las impulsadas por la CAN, que se suman a todas las acciones afirmativas, normas nacionales y convenios internacionales que consolidan la diversidad existente en cada uno de los países.

ANTECEDENTES

La voluntad política de los países andinos de avanzar en el proceso de integración de los Pueblos Indígenas se pone de manifiesto desde hace más de una década. A través de la Declaración de Machu Picchu sobre la “Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza” de julio de 2001, el Consejo Presidencial Andino

dispone el establecimiento de una Mesa de Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el marco institucional de la Comunidad Andina, con la participación de las organizaciones indígenas, organismos de derechos humanos, representantes de la sociedad civil y de los gobiernos de cada uno de los Países Miembros.

En cumplimiento de ese mandado, y tras un rico proceso de consultas, se realizó la reunión de instalación de la Mesa en Urubamba, Cusco, entre el 8 y el 10 de mayo de 2002. Sin embargo, su establecimiento oficial se produjo el 7 de julio de 2002, mediante la Decisión 524, la cual dispone, entre otras cosas, que esté integrada por representantes de los Pueblos Indígenas, de los gobiernos e invitados.

La participación de los Pueblos Indígenas en la Comunidad Andina es impulsada también a través de otras normas, como la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002) que, en sus artículos 32 al 41, incluye la protección de los Pueblos Indígenas; y la Decisión 586 (2004), que elabora un programa de trabajo para la difusión y ejecución de esta Carta Andina. A nivel internacional, es importante resaltar la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el 13 de septiembre de 2007, durante el Sexagésimo Primer Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El 26 de septiembre de 2007, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en su XI Reunión Extraordinaria celebrada en Nueva York – Estados Unidos, aprobó a Decisión 674, que crea el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina (CCPICAN) y que, al derogar la 524, deja sin efecto la creación de la Mesa de Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

* Coordinadora del Programa de Participación Ciudadana.



Cabe señalar que, a diferencia de la Mesa de los Pueblos Indígenas, que contaba con la participación de representantes de los gobiernos andinos y de los Pueblos Indígenas, el Consejo Consultivo es un espacio propio de los Pueblos Indígenas.

CONSEJO CONSULTIVO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COMUNIDAD ANDINA (CCPICAN)

El Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina fue creado como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración, para promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político.

Según la Decisión 674, está integrado por un (1) delegado indígena de cada uno de los Países Miembros, elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones indígenas nacionales, según procedimientos y modalidades a ser definidos por cada País Miembro. La designación efectuada por las organizaciones indígenas es por el período de un año y es acreditada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores de cada País Miembro ante la Secretaría General de la Comunidad Andina.

La temporalidad de un año de los Consejeros y su acreditación por este período por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores ha generado dificultades ya que el período dedicado a los procesos de concertación de las propuestas resultan muy cortos, al estar precedidos por gestiones para la acreditación de los consejeros y los necesarios procesos de inmersión en la CAN.

La Decisión 674 reconoce como observadores a las siguientes organizaciones regionales: el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI); y Enlace

Continental de Mujeres Indígenas de Sudamérica, cada una de las cuales tendrá un representante ante el Consejo.

Cabe destacar que estas redes regionales, que son espacios propios de los Pueblos Indígenas, han logrado incidir de manera significativa en la consolidación del CCPICAN. En primer lugar, cuentan con un bagaje de experiencia acumulada en la construcción de propuestas conjuntas y procesos de incidencia política regional; y, en segundo lugar, no están supeditados a la temporalidad de la Decisión 674, sino a sus propias estructuras organizativas. Esto ha contribuido a que su aporte a la consolidación del Consejo sea mayor.

Las funciones del CCPICAN

- a) Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, según corresponda, por propia iniciativa o a requerimiento de éstos, sobre asuntos vinculados con la participación de los pueblos indígenas en el proceso de integración subregional.
- b) Asistir a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados a sus actividades, a las que fuere convocado por decisión de los Países Miembros.
- c) Participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina.
- d) Promover el intercambio, evaluación y difusión de experiencias y prácticas exitosas, el fortalecimiento organizativo y, en general, la cooperación entre pueblos u organizaciones indígenas, entidades del Estado y organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil de los Países Miembros;
- e) Elaborar y aprobar su reglamento en el marco de lo dispuesto en la Decisión 674.



Una de las características propias del CCPICAN es que los acuerdos adoptados en él son por consenso, lo que hace que cualquier decisión sea debatida en profundidad hasta llegar a los consensos que expresen la unidad en la diversidad.

Las funciones y competencias que tiene el Consejo constituyen una oportunidad para posicionar la visión de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, al mismo tiempo una oportunidad para la Defensa de los Derechos Colectivos y la construcción de propuestas con una identidad andina. Sin embargo, los Consejeros cuestionan **“el derecho a voz - consultiva”** y no dejan de plantear la posibilidad de pasar de un **“derecho consultivo a vinculante”**.

La instalación oficial del Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la CAN se hizo realidad el 8 de septiembre de 2008, un año después de su creación. En aquella oportunidad, se estableció que los principios que guiarán el trabajo de esta instancia son los siguientes:

- Consenso
- Responsabilidad
- Hermandad
- Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas
- Integración
- Visión comunitaria.

Los Consejeros consideran que con la incorporación de su instancia de participación al SAI se ha hecho **“justicia con los Pueblos Indígenas”**, porque por décadas fueron excluidos de este espacio de integración. Consideran, asimismo, que ésta es una oportunidad de construcción de consensos para la defensa de los Derechos Colectivos e individuales.

Luego de un amplio análisis y debate y la búsqueda de consensos efectuados en el marco de dos reuniones presenciales, el CCPICAN aprobó su Reglamento Interno, donde están claramente establecidas la visión y misión de su instancia de participación.

Visión:

“Constituir un espacio de participación e incidencia desde los Pueblos Indígenas hacia las políticas de los Estados miembros de la Comunidad Andina”.

La visión resalta que la integración de los Pueblos Indígenas se da en un espacio comunitario participativo, basada en la identidad cultural, de manera equitativa, solidaria, complementaria y en armonía, respeto y relación con la Pachamama”. En esta afirmación sobresale la importancia de lo comunitario participativo como la base inquebrantable para el CCPICAN.

Misión:

“Fortalecer las organizaciones de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas como elementos que permitan trabajar la integración desde la cosmovisión andina de los Pueblos Indígenas, bajo el principio de unidad en la diversidad y la interculturalidad”.

Las Nacionalidades y Pueblos Indígenas como actores políticos en el área andina, a través de este espacio de participación, deben incidir por medio de sus propias formas de lucha, en la toma de decisiones en el accionar político del proceso de Integración de la Comunidad Andina. Nuevamente se recalca lo comunitario y la necesidad de caminar en la interculturalidad como mecanismo para la construcción de la “unidad en la diversidad”.

Lo interno es una acción constante y permanente, pero también los temas subregionales y regionales están en agenda de los Pueblos Indígenas. A partir de esos momentos, se puede identificar tres etapas importantes marcadas por las Presidencias Pro Tempore asumidas de forma rotativa y en orden alfabético por cada uno de los Países Miembros.



LA INTEGRACIÓN PRÁCTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Luego de la incorporación del CCPICAN al Sistema Andino de Integración, se puede distinguir tres etapas en el proceso de participación de los Pueblos Indígenas en la integración:

1. Primera Etapa: de posicionamiento político (2008-2009)

El Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, después de una primera y segunda reunión presencial con un Reglamento interno aprobado, celebra su I Reunión Ordinaria en La Paz-Bolivia, en Diciembre de 2008, marcando el inicio de un período muy activo, durante el cual se realizaron tres reuniones ordinarias y dos extraordinarias.

246

3 Reuniones ordinarias	2 Reuniones extraordinarias
<ul style="list-style-type: none"> • I Reunión - La Paz (Diciembre 2008) • II Reunión - Perú (Marzo 2009) • III Reunión - Perú (Mayo 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • I Reunión - Ecuador (Junio 2009) • II Reunión - Bolivia (Julio 2009)

Estas reuniones evidenciaron la importancia que fue adquiriendo poco a poco la participación de los Pueblos Indígenas en la Comunidad Andina. Así, el CCPICAN se apropió de los temas que preocupaban a la Comunidad Andina, y a partir de ellos planteó sus primeras acciones a través de la consolidación de:

- Agenda Política de los Pueblos Indígenas de la Región.
- Incidencia política del Consejo Indígena en la CAN.
- Acciones y medidas concretas de mediano y largo plazo.

Con la seguridad de que “la integración es horizonte y camino a la vez” y que “conocernos e integrarnos es una eterna espiral, porque es

parte de la cultura donde el futuro, el presente y el pasado son un solo tiempo”, el CCPICAN partió del “tiempo real” (análisis de coyuntura) para luego analizar en función a una “memoria larga y la memoria corta de los pueblos indígenas” e identificar acciones conjuntas.

A partir del análisis de la situación de esos momentos y de los temas que circundaban en la CAN en ese tiempo, como la supuesta “crisis de la CAN”, los Consejeros se preguntaron ¿qué está en crisis? ¿la CAN o el modelo de integración?. Por unanimidad, señalaron que el problema es el modelo y coincidieron en la necesidad de cambiarlo.

Conscientes de que no se puede cambiar 40 años de accionar de la noche a la mañana, los Pueblos Indígenas reivindicaron lo comunitario, es decir, **la comunidad**, una comunidad que no sólo cuenta con un actor, sino con diversos actores. En tal sentido, y trascendiendo lo nacional para asumir un posicionamiento regional, se plantearon dos retos, bajo el lema “**nunca más una CAN sin los pueblos indígenas**”:

- Elaborar un Plan Estratégico con lineamientos políticos claros que permita una integración planificada y organizada.
- Crear el Instituto de los Pueblos Indígenas y Comunidades Interculturales, la misma que le permitiría una cierta autonomía de gestión.

La visión comunitaria, los procesos de resistencia de los pueblos indígenas, su capacidad movilizadora, su capacidad de construcción de consensos, son puestas a disposición de la Comunidad Andina, pero no son suficientemente aprovechadas.

2. Segunda Etapa: Reivindicativa e inicio de construcción de propuestas (2009-2010)

Para fines de este artículo, este período se inicia el 28 de julio de 2009 y concluye en septiembre de 2010, que coincide con el período en el que Perú tiene la Presidencia Pro Témpore del



CCPICAN. En este período se realizaron las siguientes reuniones:

2 Reuniones ordinarias	1 Reunión extraordinaria
<ul style="list-style-type: none"> • IV Reunión - Perú (Febrero 2010) • V Reunión - Colombia (Septiembre 2010) 	<ul style="list-style-type: none"> • III Reunión - Bolivia (Abril 2010)

En esta etapa, el CCPICAN consolida su posicionamiento y se convierte en un actor político en la Comunidad Andina e internacional, lo que trae como consecuencia que sea objeto de una observación más minuciosa y crítica por parte de los demás actores del SAI, principalmente de los gobiernos. Surgen pronunciamientos, como de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), que no respalda la creación del Instituto de Pueblos Indígenas por falta de un proceso de consulta a las organizaciones indígenas.

No obstante que en esta etapa surgen algunos cuestionamientos, el CCPICAN avanza con acciones propias:

- Construye y aprueba el Plan Estratégico
- Encamina la creación del Instituto de los Pueblos Indígenas y Comunidades Interculturales
- Elabora un Proyecto de "Fortalecimiento de Municipios Alternativos de los Pueblos Indígenas de la CAN"
- Continúa con el posicionamiento del CCPICAN en diferentes espacios impulsados desde la SGCAN y la comunidad internacional.

Es importante destacar algunos aspectos del Plan Estratégico y los Temas de Acción Permanente:

Principios filosóficos¹ que orientan el trabajo de los Pueblos Indígenas

El saber querer: Es el desafío de los Pueblos Indígenas andinos de cómo insertarse dentro de la Comunidad Andina y poder participar, en iguales

condiciones, con los demás Consejos Consultivos. Para ello se plantea buscar un mayor relacionamiento con el Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral y plantear objetivos comunes que permitan llegar a acuerdos y consensos respetando las diferencias.

El querer hacer: El reto es la construcción de un mundo que posibilite que los Pueblos Indígenas andinos busquen el "buen vivir", que permita articular al ser humano a la comunidad, la tierra, el planeta, el cosmos; en él se articulan un conjunto de ciencias que permiten la construcción de un hábitat que recupere lo mejor de las diversas culturas. Se plantea promover y desarrollar investigaciones y emprendimientos en esta perspectiva en el campo de la: educación, salud y medicina integral (equilibrios dinámicos), agroecología, ecología, manejo de cuencas hidrográficas, geografía, turismo, desarrollo humano sustentable, entre otras afines a esta perspectiva.

El poder hacer: El desafío es la recuperación y el desarrollo de los ingenios humanos orientados a la vida, reconciliando al hombre con la tecnología. En este Centro se articulan un conjunto de tecnociencias con conciencia.

El poder del saber: El reto es una mayor relación en la construcción de la interculturalidad con los Pueblos Indígenas andinos, buscando la igualdad entre las diversas culturas que existen a nivel local, nacional e internacional; donde se articulen un conjunto de ciencias relacionadas con las culturas, la economía, la política y otras que en sus interrelaciones dan cuenta de la pluralidad cultural del planeta.

La vida: El desafío es la construcción de la sabiduría, como un eje articulador, relacionador, vinculador entre los diferentes Pueblos Indígenas andinos, que pongan en práctica su sabiduría y sus conocimientos, los mismos que estén unidos como un tejido con los demás ejes, donde la sabiduría, la trascendencia, la complejidad, la vincularidad estén siempre presentes para llevar

¹ Fuente: Plan Estratégico de los Pueblos Indígenas.



adelante reflexiones y acciones que den cuenta de esta perspectiva. En particular se desarrollará una propuesta de gestión del y por el conocimiento multidimensional.

Temas de agenda permanente

En la lógica de los Pueblos Indígenas, sus representantes, dirigentes o líderes son los “**portavoces**” de los mandatos emanados desde las organizaciones de bases. Por tanto, existen posicionamientos construidos a lo largo de la vida orgánica comunitaria y se convierten como los temas articuladores. Por eso, el CCPICAN, luego de varios procesos de consulta, identifica los siguientes temas articuladores que fortalecerán su propio accionar:

- El cambio climático
- Tierra y territorio (Derechos de Pueblos, nacionalidades y madre tierra)
- Gestión e incidencia organizacional
- Participación política (Participación e incidencia en políticas públicas regionales y nacionales)
- Derecho de consulta y consentimiento previo
- Políticas económicas, integración y “Buen Vivir”
- Criminalización de conflictos sociales y persecución indígena
- Participación de la mujer indígena (Derechos y Promoción de la mujer y familia indígenas).

Son temas que con seguridad ya han sido debatidos y analizados en diferentes espacios, pero que ahora se trata de articular acciones con una “**identidad andina**”. Esto conlleva oportunidad y desafíos, que deberán ser encarados por el CCPICAN. Sin embargo, la CAN presenta escenarios favorables como la posibilidad de presentar casos ante el Tribunal Andino de Justicia que vulneren reglas de convivencia en las relaciones de los Países Miembros de la CAN y que tienen consecuencias para la vigencia de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Asimismo, los Pueblos Indígenas se caracterizan por su pragmatismo a la hora de la toma de decisiones, por lo que el CCPICAN se plantea como misión principal, trabajar por la implementación

de políticas públicas, nacionales e internacionales, que promuevan y protejan los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas. En estas decisiones sobresale la determinación de que las decisiones son por consenso, considerando la complementariedad, reciprocidad y unidad en la diversidad.

3.Tercera etapa: de continuidad de propuestas y construcción de consensos (2010-2011)

Esta etapa de continuidad se inicia el 9 de septiembre de 2010 con la transferencia de la Presidencia Pro-Témpore de Perú a Bolivia. En esta etapa, la mayoría de los Consejeros son nuevos, lo cual pone en manifiesto la dificultad de la temporalidad de los Consejeros, ya que se hace necesario nuevamente un proceso de inmersión de los Consejeros en la CAN.

Se realizaron las siguientes reuniones:

2 Reuniones ordinarias	1 Reunión extraordinaria
<ul style="list-style-type: none"> • VI Reunión - Perú (Marzo 2011) • VII Reunión - Colombia (Junio 2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • IV Reunión - Bolivia (Octubre 2010)

“Las construcciones participativas generan apropiaciones colectivas”, ya que los compromisos y las propuestas planteadas en gestiones anteriores, son asumidas con compromiso y responsabilidad por los nuevos Consejeros del CCPICAN. Esta etapa marca una diferencia en el sentido de que las construcciones iniciales se consolidan en consensos concretos. Al respecto, resaltaremos algunos puntos importantes:

Autonomía Indígena en los procesos de integración

La autonomía indígena y la autodeterminación de los pueblos, son conquistas indígenas plasmadas en diferentes acuerdos internacionales y normativas nacionales. Por eso el CCPICAN, desde sus inicios, planteó la necesidad de con-



tar con un **Instituto de Pueblos Indígenas y Comunidades Interculturales (IPUEBLOSCI)**², que le acompañe en una gestión autónoma de construcción de propuestas, pero que al mismo tiempo busque la sostenibilidad económica para las acciones, a ser impulsada desde los planteamientos establecidos en el Plan Estratégico del CCPICAN.

Aquí se plantea una autonomía en la construcción de propuestas del CCPICAN, para luego pasar a la etapa de diálogo y construcción conjunta con los demás organismos del SAI e impulsar políticas públicas de integración andina.

En esta etapa se avanza en los documentos constitutivos del IPUEBLOSCI; sin embargo, como el principio rector es el consenso, no se ha logrado aprobar dichos documentos aunque existen acuerdos importantes como la aprobación del estatuto orgánico, en la cual se decide cambiar el instituto por la **Asociación Andina de Pueblos Indígenas y Comunidades Interculturales (APICI)**.³

La APICI se plantea objetivos importantes como:

- a) Contribuir a la formación de hombres y mujeres superando la barrera de la desigualdad de exclusión existente en la región andina, en relación con la realidad política y cultural.
- b) Crear las condiciones para la integración regional e internacional promoviendo la más amplia participación del pueblo indígena originario campesino y comunidades interculturales, compartiendo los saberes ancestrales basándose en los usos y costumbres.
- c) Propender a la formación intercultural y de descolonización, con un hondo sentido social e histórico.
- d) Investigar, enriquecer y desarrollar la cultura nacional, regional y popular en todas sus manifestaciones.

- e) Defender los derechos humanos y naturales de la madre tierra-pachamama de los países.
- f) Cumplir su misión social, fundamentalmente a través de la interacción social, como medio de identificar a la Asociación de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Interculturales.
- g) Asumir la defensa de los principios básicos que inspiran y sustentan la existencia de la autonomía, autogobierno y autodeterminación de pueblos indígenas e interculturales, así como organizar la acción conjunta de las organizaciones sociales en caso de amenaza o de intervención del régimen.
- h) Generar ingresos propios, gestionar recursos para impulsar el crecimiento de los Pueblos Indígenas, Organizaciones representativas nacionales originarios campesinos e interculturales.

La propuesta de la APICI es todavía una iniciativa que está en proceso de construcción y es un desafío consolidarlo en la próxima gestión.

Otra iniciativa impulsada desde el CCPICAN fue la construcción conjunta del Proyecto **"Fortalecimiento de los Municipios Alternativos en Territorios de los Pueblos Indígenas de los países de la Comunidad Andina"** (MATICAN). En la misma se planteaba como objetivo principal el de "contribuir a mejorar la integración y desarrollo social andino en los espacios de pueblos indígenas fortaleciendo la gobernabilidad democrática de los Países Miembros de la Comunidad Andina".

El proyecto MATICAN, si bien se construyó con la participación de los pueblos indígenas, no consideró la posición de los actores decisores de la CAN, quienes cuestionan su proceso de construcción y deciden evaluar y considerar la propuesta antes de aceptar su implementación en los territorios de los Países Miembros

² Planteamiento que surge a raíz de la experiencia del Consejo Laboral que cuenta con un instituto que acompaña la gestión de este organismo.

³ Este cambio responde a las exigencias de la normativa boliviana ya que se determina que la primera sede de la Asociación Andina se tramitará en ese país.



de la CAN. Esta decisión de las instancias gubernamentales hace que el CCPICAN identifique una falencia y una oportunidad de subsanar los problemas.

- Como falencia, el rol consultivo del CCPICAN no le permite una autonomía de decisión frente a los actores decisores.
- Como oportunidad, la necesidad de contar con co-partes gubernamentales que sean partícipes en la construcción de iniciativas impulsadas desde el CCPICAN.

Por tanto, falencia - problema - oportunidad - solución son mecanismos de consolidación de diálogos constructivos, hacia la generación de acuerdos y consensos para la profundización de una Integración Integral. Eso no significa que sea una secuencia repetitiva, sino que los procesos de integración son un camino y un horizonte a la vez, que tienen sus propias particularidades en función a los objetivos comunes y los objetivos propios de cada uno de los actores.

Participación activa de los Pueblos Indígenas en el SAI y la Integración en la CAN

En esta tercera etapa, el CCPICAN asume una participación activa y propositiva a partir de los planteamientos impulsados desde la Secretaría General de la Comunidad Andina, que responden a las iniciativas y decisiones asumidas por los Países Miembros, entre las que se resalta:

- Revisar y proponer la actualización de la Carta Andina de Promoción y Protección de Derechos Humanos.
- Impulsar la construcción del “**Programa Andino de Pueblos Indígenas**”.
- Participar e incidir para la creación de la “**Comisión de Autoridades Gubernamentales para los Pueblos**”.

- Acreditar a delegados indígenas ante el Grupo Ad Hoc de Seguridad Alimentaria y Nutricional para las nacionalidades y pueblos Indígenas.
- Construir una propuesta sobre el cambio climático.
- Definir estrategias dentro de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social.
- Apoyar y participar en toda actividad o estrategia que consolide la participación ciudadana en la integración regional.

DESAFIOS PARA LA PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CAN

Durante el desarrollo del presente artículo, se ha puesto énfasis en la participación e integración de los Pueblos Indígenas en el SAI; por lo tanto, estamos hablando de tan sólo “**tres años**” en “**tiempo real**”; sin embargo, estamos frente a una memoria larga de los Pueblos indígenas que podría coadyuvar, de manera significativa, a la Declaración del Consejo Presidencial Andino del 28 de julio de 2011 en la ciudad de Lima, Perú, en la que los Presidentes manifiestan su compromiso de fortalecer y dar un renovado dinamismo al proceso andino de integración y la revisión de la estructura institucional y funcionamiento del Sistema Andino de Integración. *Estos planteamientos de los Presidentes son los nuevos desafíos para la Comunidad Andina, los organismos del SAI y por tanto para los Pueblos Indígenas a través de su organismo representativo, el CCPICAN.*

El CCPICAN, si bien tiene sus propias propuestas legítimas en proceso de consolidación institucional, necesita cumplir y retomar su rol para el que fue creado: Eso significa que tendrá que asumir un protagonismo dinámico en representación de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina. Por tanto, estamos ante la oportunidad de transversalizar la participación de los Pueblos Indígenas en todos los procesos de construcción política, económica y social impulsada en la CAN.



Asimismo, en respuesta a la Decisión de los Presidentes, la Secretaría General de la Comunidad Andina se ha planteado impulsar la renovación de la integración andina, por lo que el marco de la Declaración del 2011 como el Año Andino de Integración Social ha impulsado la participación masiva de los actores sociales. Aquí es necesario resaltar la Declaración de las Jornadas de Participación Ciudadana en la Integración Regional⁴, en la que alrededor de tres mil representantes de la sociedad civil plantean la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los diferentes espacios de integración y, considerando la Declaración de los Presidentes, proponen conformar un Consejo Andino de Participación Ciudadana que integre y articule los Consejos Consultivos y las Mesas andinas existentes así como los otros miembros de la sociedad civil.

Este planteamiento exige que los organismos del SAI sean los principales impulsores de una verdadera participación ciudadana, exige que el CCPICAN impulse un Programa Andino de Pueblos Indígenas que vaya más allá de lo institucional, que exprese los consensos construidos con la participación de los Pueblos Indígenas en coordinación con los gobiernos de los Países Miembros.

La institucionalidad de la participación ciudadana en la CAN es un desafío para la construcción y consolidación de una Integración Integral con la participación de todos los actores, de todos sus pueblos y contar con una CAN con el respaldo de los ciudadanos y pueblos andinos, orgullosos de impulsar una verdadera integración intercultural hacia el "Buen vivir".

⁴ Jornadas realizadas en la ciudad de Cochabamba del 16 al 18 de septiembre de 2011.



AVANCES EN EL COMPROMISO DE LA CAN POR LA EQUIDAD DE GÉNERO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER¹

Mariela Cánepa*

I. ANTECEDENTES

Consciente de que los logros económicos-comerciales tienen que ser complementados con los aspectos sociales y ambientales para alcanzar una verdadera integración, la Comunidad Andina adoptó, en septiembre de 2004, la Decisión 601 mediante la cual aprobó el **Plan Integral de Desarrollo Social (PIDS)**² entendido como una “estrategia social comunitaria que tiene el propósito de encauzar acciones de alcance subregional que enriquezcan y complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social”.

Previamente, en julio del mismo año, a través de la Decisión 592, se creó el **Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS)**³ para “debatir y formular propuestas de políticas, estrategias o programas que contribuyan a potenciar los beneficios sociales de la integración andina y desarrollar su dimensión social, para procurar el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión”, abriendo la oportunidad de dar respuesta a la pobreza, desigualdad y exclusión social que afecta a la mayoría de la población de los países andinos.

Para dar seguimiento a la ejecución del PIDS se realizan reuniones de Ministros/as del Área Social. En este sentido, en el mes de agosto de 2008 se desarrolló en la ciudad de Lima la IV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social de la Comunidad Andina (CADS), donde decidió incorporar, por primera vez, el tema de género e igualdad de oportunidades.

Otro de los documentos importantes que sustenta el trabajo por los derechos humanos y, específicamente, por los derechos de las mujeres, es la **Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos**⁴. En dicha carta los presidentes andinos reconocen y se comprometen a aplicar los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre Derechos Humanos existentes, en que los países andinos son Estados Parte, y algunos de los relacionados con la situación de la mujer tales como:

- La Plataforma de Acción de Beijing, presentada en el marco de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en el año 1995, encaminada a eliminar los obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada.
- La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), su Protocolo Facultativo y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- En el 2000 la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó la Declaración del Milenio, la que contiene como tercer objetivo: “Garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres” como medios eficaces para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo sostenible.

* Consultora de la Secretaría General de la CAN.

¹ Documento elaborado por Mariela Cánepa Montalvo, teniendo como base la consultoría hecha por Carmela Bardález, titulada “El compromiso de la Comunidad Andina por la Igualdad de Género” de enero 2009.

² Decisión 601, Plan Integral de Desarrollo Social. Ver texto completo en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D601.htm>.

³ Decisión 592, Creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social. Ver texto completo en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D592.htm>

⁴ Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptada por el Consejo Presidencial Andino, en Guayaquil, Ecuador, el 26 de julio de 2002. Ver texto completo en: http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_DDHH.htm



La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en su Artículo 10° señala que los países suscriptores *“reafirman su decisión de combatir toda forma de intolerancia o de exclusión en contra de individuos o colectividades por razones de raza, color, sexo, edad, idioma condición migratoria y por cualquier otra condición”* y en su Parte IX hace referencia específica a los derechos de las mujeres, reiterando su compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en los instrumentos internacionales y regionales sobre la materia.

Los temas prioritarios sobre los derechos de las mujeres consagrados en la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos son:

- La protección a las mujeres contra la discriminación y de manera particular los derechos a la vida, la integridad y seguridad personal, la libertad personal, la participación política, el trabajo, la salud y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la seguridad social, la vivienda adecuada, la educación, la propiedad y la participación en la vida económica de la sociedad y el acceso a recursos legales y administrativos efectivos frente a la violación de sus derechos.
- La adopción de programas para promover activamente la participación de las mujeres en los ámbitos público y privado de la sociedad, y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y la promoción de esta perspectiva en el sector privado.
- La acción para erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres.
- La protección contra el hostigamiento sexual y toda forma de explotación sexual y laboral.

Es importante mencionar que los Países Miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) tienen en sus Constituciones Políticas sendos artículos que propugnan la

igualdad de las personas ante la ley, y agregan que nadie puede ser discriminado por origen de raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o cualquier otra índole. Asimismo, cuentan con Planes para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, han desarrollado experiencias nacionales y/o locales para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos y tienen avances en los sistemas nacionales de levantamiento de información oficial desagregada por sexo.

En marzo de 2008, las máximas representantes de los Mecanismos Nacionales de la Mujer de la Región Andina, en el marco de la celebración del Segundo Encuentro de Ministras de la Mujer, crearon la Red Intergubernamental de Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres en la Región Andina⁵ (REMMA), espacio articulado de diálogo, intercambio de experiencias, análisis, incidencia e integración para la promoción y puesta en marcha de políticas públicas para el avance de las mujeres.

En el marco de la REMMA se identificó el estado actual de las políticas de igualdad, de los mecanismos e instancias públicas de la mujer, y las Defensorías del Pueblo; por ello, propuso la necesidad de formular la Agenda Andina de Género, orientada a la creación de una política regional que se inscriba también en las políticas de la Comunidad Andina. En los últimos meses de 2008, se solicitó formalmente la incorporación de una instancia representativa de las mujeres en el Sistema Andino de Integración (SAI) a fin de concretar su incidencia a nivel subregional.

Por su parte, el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), instancia de consulta del Sistema Andino de Integración, según Acuerdo 14/2000, constituyó la Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas⁶ (COMUANDE), como instancia que garantiza la participación de las Secretarías de la Mujer, Departamentos de Asuntos Femeninos o Comisiones similares de las diferentes Centrales

⁵ REMMA Más información en: <http://remmandina.org/>

⁶ COMUANDE. Más información en <http://www.comuande.ccla.org.pe/>



y Confederaciones Sindicales para promover la igualdad de género en el ámbito laboral, desarrollando en los últimos años reuniones para analizar y reflexionar en torno a la situación laboral de las trabajadoras, la protección de la maternidad y la igualdad de oportunidades de trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares.

Un gran avance de COMUANDE, en el 2007, fue la formulación de una Propuesta de Decisión del “Instrumento Andino de Igualdad entre Mujeres y Hombres”, la que fue presentada ante la Secretaría General para su análisis, discusión y posterior aprobación con la finalidad de promover la adopción de una Decisión que establezca las directrices y lineamientos claves para garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad de género en el área andina. Asimismo, se elaboró una publicación por parte del Consejo Consultivo Laboral Andino y el Programa Laboral de Desarrollo, titulada “Género y Políticas de Cohesión Social”, en busca de alternativas orientadas a mejorar las condiciones de equidad de género e igualdad de oportunidades de las mujeres trabajadoras de la región andina, esfuerzo que ha sido compartido por COMUANDE con el objetivo de fortalecer las políticas sociales andinas hacia una mejor inserción comercial en el mercado mundial.

Por otro lado, las estadísticas de la Comunidad Andina han reflejado prioritariamente las tendencias económicas y comerciales de los países andinos; sin embargo, en los últimos años se ha presentado un interés por la formulación de estadísticas que demuestren la realidad social de los países que integran la Comunidad Andina. Es así como en noviembre de 2006 se aprueba la Decisión 647, Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina⁷ (SISCAN) con el objetivo de determinar el conjunto de estadísticas sociales que se requieren para la elaboración, monitoreo y evaluación de las políticas comunitarias y del PIDS, así como los indicadores de los Objetivos de las Metas del Milenio.

II. AVANCES EN LA INSTITUCIONALIDAD

En atención a la necesidad sentida y expresada por las organizaciones de mujeres de la región andina, a las más altas autoridades gubernamentales que trabajan el tema en los Países Miembros de la Comunidad Andina y, en respuesta a los compromisos adquiridos por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) para trabajar por la mejoría de la situación de las mujeres y la equidad de género; se hará una breve síntesis de los avances en el marco de la Comunidad Andina.

Desde el 2008, la coyuntura interna de la Secretaría General de la Comunidad Andina permitió consolidar la apertura para la transversalización del enfoque de género tanto desde las políticas institucionales como desde la cultura organizacional, principalmente por el desarrollo del Proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Comunidad Andina (SOCICAN) y la serie de reuniones con actores/as sociales que realizó el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas para mejorar los mecanismos de participación y espacios de interacción ciudadana en el marco de la CAN.

La creación del **Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades**⁸ (CAAAMI), mediante la Decisión 711, conformado por representaciones de las altas autoridades de los organismos gubernamentales de los Países Miembros de la CAN con competencias en el tema de Género e Igualdad de Oportunidades. Fue creado como una instancia asesora del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), la Comisión, la Secretaría General y de los demás órganos del Sistema Andino de Integración (SAI), con la finalidad de “apoyar al proceso de integración subregional que tiendan a la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, la eliminación de la violencia hacia la mujer y la construcción de una nueva sociedad regional más justa y equitativa”. En esa medida,

⁷ Decisión 647, Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina. Ver texto completo en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D647.htm>

⁸ Decisión 711, Consejo Asesor de Altas Autoridades de la Mujer. Ver texto completo en: http://www.comuande.ccla.org.pe/noticias/docs/Decision_711.pdf



se podrá establecer vínculos de consulta y coordinación con los diversos Consejos y Comités de la Comunidad Andina, lo que permitirá integrar las políticas comunitarias y articular los esfuerzos para la institucionalización del género en la Comunidad Andina.

Adicionalmente, el **Año Andino de la Integración Social** (AAIS) declarado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina (CAMRE) al 2011, refuerza el compromiso de dar su mayor prioridad a: la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial. Esta declaratoria destacó el nuevo enfoque del proceso de integración, resumido en la Declaración de Tarija del año 2007, acordado por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile, reunidos en Consejo Presidencial Andino; así como, la designación de la participación ciudadana como el primer eje de la nueva Agenda Estratégica Andina, aprobada por los Cancilleres Andinos, en febrero de 2010.

Precisamente, para poder cumplir con los objetivos del Año Andino se generó, a lo largo del 2011, espacios de diálogo y discusión entre la sociedad civil, las instancias gubernamentales y de consulta del Sistema Andino de Integración (SAI) y, así, construir o fortalecer los procesos de toma de decisiones de las políticas sociales subregionales, centrados en la inclusión ciudadana, armonía social y con la naturaleza, y la Agenda Social Andina. Por ello, se llevaron a cabo las Jornadas de Participación Ciudadana en la Integración Social como un espacio de diálogo y acción de visibilidad entre los cuatro países andinos sobre las políticas regionales de cohesión económica y social, y una oportunidad para promover el trabajo coordinado y participativo entre los diferentes actores vinculados con las políticas sociales andinas con enfoque de género; resaltando la transparencia, el acceso de la información y difusión de la misma con la finalidad de definir y construir, participativamente, los Objetivos Andinos de Desarrollo Social con

metas hasta el 2019, y la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social.

Esto último, los 11 Objetivos y sus respectivas Metas Andinas, reflejan la identificación de la acción conjunta entre los países andinos en las políticas sociales y, además, que se requiere niveles apropiados de difusión, diálogo y consulta en los que participen Gobiernos, organismos especializados, expertos, académicos, Pueblos Indígenas y Pueblos Afrodescendientes, organizaciones representativas de la mujer y la ciudadanía en general para su implementación y cumplimiento.

Actualmente, el CAAAMI cuenta con un **Programa Andino para la Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres**⁹, el cual fue aprobado en la II Reunión del CAAAMI, el 14 de junio de 2011. En esa oportunidad las delegadas de los Países Miembros, priorizaron tres grandes áreas: a) Violencia de Género, b) Participación política y c) Autonomía económica. Asimismo, cuatro líneas estratégicas para los próximos 3 años, que serán:

- Cooperación Horizontal,
- Fortalecimiento de Capacidades,
- Producción y Sistematización de conocimientos,
- Armonización Legislativa y Políticas comunitarias.

Asimismo, en el marco del Sistema de Indicadores Sociales¹⁰ y el Programa Estadístico Comunitario 2008-2013, la Comunidad Andina cuenta con indicadores con enfoque de género; por ello, durante los últimos meses del 2011, se han realizado dos reuniones de trabajo entre los representantes de los servicios de información estadística y representantes de la mujer de los países andinos para conocer, informar y revisar 24 indicadores de género que existen en la CAN, los que están en proceso de construcción o aprobación, y sugerir la construcción de nuevos vinculados a los temas priorizados en el Programa Andino.

⁹ El Programa Andino es la Propuesta de Decisión 272 de la Secretaría General, que se encuentra a ser aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en su próxima reunión.

¹⁰ Aprobado por la Decisión 647, que cuenta con indicadores aprobados por el Comité Andino de Estadísticas y contenidos en Resoluciones suscritas por el Secretario General.



III. CONCLUSIONES

Existe el conocimiento general sobre las desventajas que representa para el desarrollo humano el vivir en sociedades inequitativas, donde las mujeres, que son más de la mitad de la población, sufren situaciones de marginación, discriminación e irrespeto de sus derechos. Lo cual es una oportunidad estratégica para impulsar acciones que posibiliten la equidad de género.

El Acuerdo de Cartagena orienta desde 1969 el accionar de la Comunidad Andina, tiene mencionado explícita o implícitamente en sus artículos el trabajo por la equidad social y de género, más aún para todos los países integrantes de la CAN y firmantes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los que constituyen un reto a cumplir hasta el año 2015; comprometiéndose a lograr la equidad entre los sexos, como aspecto esencial para el bienestar y el desarrollo humano. Estos se configuran en documentos básicos para sustentar el trabajo por la equidad de género en la CAN.

Los Países Miembros de la Comunidad Andina contienen en sus Constituciones Políticas artículos que garantizan la igualdad de las personas ante la ley, y agregan que nadie puede ser discriminado por origen de raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. Asimismo, cuentan con Planes para la Igualdad de Oportunidades y han desarrollado experiencias nacionales y/o locales para la incorporación del enfoque de género en sus presupuestos participativos.

El Sistema Andino de Integración contempla el funcionamiento del Consejo Asesor de las Altas Autoridades de las Mujer e Igualdad de Oportunidades como instancia especializada de consulta para la implementación de Decisiones, espacios en los cuales las mujeres pueden tener una presencia activa para contribuir al logro de la igualdad de género.

La existencia de organizaciones de mujeres andinas, como es el caso de COMUANDE, potencia el ejercicio de los derechos de las mujeres en

áreas específicas, como es trabajo, participación, etc. Y la Red Intergubernamental de los Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres de la Región Andina (REMMA) promueve la difusión de las políticas públicas para mejorar la situación de las mujeres de la región.

El Programa Andino para la Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres es una gran oportunidad para unir esfuerzos por la igualdad de género y contribuye decididamente al logro del actual modelo de integración asumido por la CAN, al contemplar una estrategia de cohesión social basada, entre otros, en el principio de igualdad de oportunidades, en el entendido de que no es posible la integración mientras subsista la exclusión y discriminación.

IV. RECOMENDACIONES

Continuar con el compromiso político de trabajar por la equidad de género, lo cual se evidenciará de manera clara en sus próximas Decisiones, dotación de recursos económicos y humanos para trabajar el tema de género, inclusión en sus programas y proyectos de indicadores que reflejen la superación de las brechas de inequidad, en el marco de la Comunidad Andina.

Aprobar la propuesta del Programa Andino para la Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres por el Consejo de Cancilleres y construir un Plan con metas concretas que permitirá medir el avance para la igualdad de género en todas las áreas en que existen mayores inequidades, el mismo que deberá ser conocido y ejecutado por todos los funcionarios/as, y que, asimismo, sea el marco para que se realicen acciones conjuntas que potencien las micro y pequeñas actividades productivas lideradas por mujeres a fin de que generen un mayor impacto y mejoren su calidad de vida.

Las estadísticas sociales de la CAN deberán tomar en cuenta datos desagregados por sexo para un mejor entendimiento de la pobreza y la exclusión social, e incluir las prioridades del Programa Andino para la Equidad de Género e Igualdad



de Oportunidades entre Hombres y Mujeres; así como para la formulación de políticas y acciones regionales que posibiliten la disminución de las brechas de inequidad de género.

Es necesario formular instrumentos para el seguimiento y la evaluación del impacto de las acciones y políticas desarrolladas por los propios

mecanismos para el adelanto de las mujeres y otras instancias del Estado; por ello, se recomienda poner en marcha los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES), de tal manera que se pueda incidir en el fortalecimiento de las políticas a favor de las políticas sociales y los derechos de las mujeres a nivel regional, en el cumplimiento de sus metas.



SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COMUNIDAD ANDINA¹

Luis Enrique Aguilar*

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. CONCEPTO.

La participación ciudadana es un concepto multidimensional y polisémico, presente los últimos 30 años en los debates sobre la crisis y el fortalecimiento de las democracias andinas. Como expresión, implica la conjugación de otros conceptos, que claramente definen su contenido: participación (que hace referencia a tomar parte, compartir con otros, recibir o dar parte de algo) y ciudadanía (status social que según la clásica visión de T.H. Marshall², implica el ejercicio de derechos). Supone entonces la intervención de las personas en relaciones sociales de manera pasiva (recibir) o activa (ser parte, compartir, comunicar), pero siempre en interacción con otras personas. Empero, al ser “ciudadana”, la participación se califica porque constituye un ejercicio de derechos.

La combinación de su dimensión social (relaciones interpersonales) y su dimensión jurídico-política (ejercicio de derechos) -unido a la proliferación de prácticas que han sido denominadas “participación ciudadana”-, dificulta su definición. Sin embargo, en la actualidad es posible sostener que sus principales significados están indisolublemente vinculados al desarrollo de la democracia participativa³, que ha planteado una revisión del sistema democrático, pues los mecanismos de democracia representativa se evalúan

como insuficientes. De este modo, con la participación ciudadana se reivindica la centralidad del involucramiento ciudadano en torno a la res pública, aunque como señaló hace algunos años Martín Tanaka⁴, todavía se encuentra en debate el grado o intensidad de esa intervención.

Así, se propone definir la participación ciudadana como *el ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos mediante un conjunto de mecanismos (no necesariamente institucionalizados), que permite a los ciudadanos y las ciudadanas, de manera individual o colectiva, incidir en el poder público y las decisiones públicas, con la expectativa que aquellas decisiones representen sus intereses (que se caracterizan por colectivos y difusos)*⁵. Este enunciado indica que la participación ciudadana:

1. Constituye una *manifestación del derecho: la participación en los asuntos públicos*⁶, que los Estados se encuentran en la obligación de proteger y garantizar, lo que implicará adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole. La participación en los asuntos públicos ha sido generalmente reducida a sus expresiones de participación política (derecho al voto, a elegir y ser elegido, entre otros). Sin embargo, como fenómeno social, trasciende estas esferas a través del desarrollo de nuevos mecanismos de relacionamiento con el poder, tan dispersos como: las formas

* Consultor de la Secretaría General de la CAN.

¹ Este ensayo ha sido preparado en base a los aportes que el autor realizó al libro: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (CAJ). Diagnóstico y propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil en la Comunidad Andina. Lima: CAJ, 2010. Este libro constituye el informe final de la consultoría que la CAJ realizó al Proyecto Acción con la Sociedad para la Integración Andina (SOCICAN) – Convenio de Cooperación Unión Europea–Comunidad Andina.

² Ver: Marshall, Thomas. Ciudadanía y Clases social. Losada, 2005.

³ La democracia participativa propone complementar las estructuras democráticas representativas con diferentes procedimientos, mecanismos u otros elementos (algunos propios de la democracia directa), que permitan fortalecer la relación entre las personas ciudadanas y las élites que ejercen el poder público. Ejemplos lo constituyen los presupuestos participativos, la planificación concertada (mesas o planes de desarrollo), las veedurías ciudadanas, entre otros modelos. En la región, algunos de estos modelos se han constitucionalizado.

⁴ TANAKA, Martín. “El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación)”. En: Debates en Sociología N° 23-24. Lima: PUCP, 1988-99; pp. 55-76.

⁵ Tomamos como base la definición establecida en: REMY, María Isabel. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento. del terreno y algunas reflexiones. Lima: IEP, 2005.

⁶ Al respecto, BERNALES, Enrique. El derecho humano a la participación política. En: Derecho PUC, No. 59. Lima: PUCP, 2006; p. 9-32.



de concertación entre Estado y sociedad civil que se aplican en espacios locales; las experiencias de convocatoria desde el Estado a los agentes sociales para participar en espacios que legitiman las decisiones públicas y que, a su vez, pueden implicar niveles de concertación política; e, inclusive, formas de participación conflictivas (protestas sociales).

2. *No presupone nivel alguno de institucionalización jurídica o administrativa.* Aunque para algunos casos sea deseable, los mecanismos no formales de participación han demostrado ser más efectivos que aquellos regulados e institucionalizados⁷. Empero, si la regulación establece mínimos y no limita la creatividad de los actores públicos o privados, es posible construir procesos participativos institucionalizados y exitosos.
3. *Las formas de participación se caracterizan por tener como principal objetivo la incidencia de los ciudadanos en el poder público, sus decisiones y sus agentes, por lo cual se diferencia de la participación social; la participación comunitaria; o las experiencias autónomas de la sociedad civil*⁸.
4. *Finalmente, implica que los actores sociales intervienen buscando representar sus intereses colectivos y difusos, para que sean considerados en la toma de decisiones. Por tanto, aunque valiosas, no encajarían en esta perspectiva: la intervención de los ciudadanos en función de su experticia, la participación política, la colaboración entre administraciones, y los mecanismos de defensa de los ciudadanos individuales frente a la administración y las oficinas de información y reclamaciones*⁹.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COLECTIVA: LA SOCIEDAD CIVIL

La participación ciudadana puede ser ejercida colectivamente, creando asociaciones o grupos de personas (sin necesidad de reconocimiento jurídico), que conjuntamente empiezan a incidir en el Estado y sus decisiones. Al conglomerado de agrupaciones de ciudadanos y ciudadanas, que desarrollan relaciones de articulación (y oposición), suele denominársele sociedad civil, concepto caracterizado por su intenso uso y la multiplicidad de significados (se le ha definido como sinónimo “sociedad” o “estado de sociedad”; como un “espacio de interrelación” para rescatar la diversidad de vínculos e instituciones sociales que resultaban descartados del espacio público; y como un “espacio de interacción y debate”)¹⁰.

En la actualidad el debate sobre la sociedad civil todavía sigue siendo arduo, fluctuando entre tendencias que podríamos llamar minimalistas (que buscan acotar y especificar el concepto)¹¹, y tendencias maximalistas (que buscan un concepto laxo, que permita englobar un espectro amplio de actores y sus interacciones entre sí y con el Estado)¹². Desde nuestra perspectiva, la sociedad civil “[n]o es un ente o una entidad asible, sino más bien un conjunto de movimientos e instituciones que se hacen cargo de la vida social y su impacto en la política. Relación que no se construye desde la representación sino desde el conocimiento programático de los diferentes actores, a partir de su experiencia de acción”¹³. Así, la sociedad civil se aleja del sistema político y del objetivo

⁷ Caso presupuesto participativo, en los países donde se ha aplicado. El problema con la regulación de estos procedimientos es que generalmente establecen criterios cerrados y complejos, que restan posibilidades al dinamismo que ha caracterizado a la participación ciudadana.

⁸ CUNILL GRAU, Nuria. Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Caracas: CLAD, 1991; pp. 43-48.

⁹ CUNILL GRAU, Nuria. Op. Cit.; pp. 48-53.

¹⁰ GAMIO, Gonzalo. “¿Qué es la sociedad civil? Espacios públicos y ética cívica”. Mecanografiado; pp. 1-3. En: www.pucp.edu.pe/ira/filosofia-peru/pdf/arti_filo_peru/sccivil_etica_gamio.pdf

¹¹ Ver: DIAMOND, Larry. “Towards Democratic Consolidation”. En: *Journal of Democracy*, N° 3, julio, 1994; p. 5.

¹² Por ejemplo: ESCOBAR, A., y otros (Ed.). “Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos”. En: HAB. Política Cultural y Cultura Política. Bogotá: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara e ICANH, 2001; p. 39; ALFIE, Miriam. “Globalización, democracia y desilusión: la sociedad civil en México (1991-2004)”. En: *El Cotidiano*, año/Vol. 20, número 126. México D.F.: UAM-Azcapotzalco, 2004; p. 3; KAENE, J. Democracia y Sociedad Civil. México D.F.: Alianza, 1988; p. 32.

¹³ ALFARO MORENO, Rosa María. Ciudadan@s “de a de veras”. Lima: Calandria, 2002; p. 30-31.



de sus actores (ejercer poder público). Más bien, como recuerda Adela Cortina, se busca evitar que el poder estatal acabe engullendo a los individuos¹⁴. Así, se resalta la relación de interacción entre el Estado y el ciudadano, devolviéndosele a este último el protagonismo necesario en las decisiones públicas.

Es preciso indicar que América Latina, especialmente la Región Andina, pasa por un profundo proceso de transformaciones en los ámbitos económico, político, social y cultural que afectan directamente a la relación entre Estado y sociedad civil, modificando los roles y funciones de los distintos actores. Se ha producido cierto desplazamiento o retiro del Estado del dominio de la cosa pública, permitiendo que la sociedad civil asuma nuevas responsabilidades. Por lo tanto, estamos ante una evolución importante y diferente en el ejercicio de la democracia. La sociedad civil también se ha constituido, para la región, en “una esfera social autónoma del Estado y el mercado, en la que asociaciones civiles y movimientos sociales luchan por defender y extender la vigencia de sus derechos y profundizar la democracia”¹⁵.

La actual vigencia de la sociedad civil y sus organizaciones se explica en tres procesos políticos mundiales (las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa oriental; las transiciones democráticas de América del Sur; y, la emergencia y desarrollo de los “nuevos” movimientos sociales en Occidente)¹⁶, a los que debe sumársele la crisis financiera de los países, la globalización, la pobreza mundial y la desigualdad, que han puesto en evidencia las deficiencias del modelo tradicional de Estado. Sin embargo, en los países latinoamericanos, incluyendo los andinos, la reafirmación de su importancia está vinculada a

una necesidad pragmática: la implementación de reformas del Estado para reducir su tamaño. Es decir, ha servido como medio para la despublificación del Estado (supresión de funciones estatales y su devolución a las esferas de las iniciativas de los particulares)¹⁷.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPACIOS INTERNACIONALES

En los espacios internacionales predomina un ejercicio colectivo de la participación ciudadana. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) cuentan con una trayectoria de participación ante organizaciones internacionales, producto de un proceso histórico de transformación de las relaciones internacionales. En la actualidad, los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil interactúan y articulan intereses bajo el manto de la globalización mundial.

La consolidación de los principios democráticos, el respeto a los derechos humanos y el predominio de la economía de mercado, han permitido que las OSC puedan intervenir en los espacios internacionales tradicionalmente reservados para los actores estatales. Este proceso ha implicado una situación de emergencia en las organizaciones internacionales, “cuya razón y naturaleza no emanan estrictamente de intereses nacionales, sino que sustentan motivaciones y objetivos globales”¹⁸.

No obstante lo anterior, estas formas de empoderamiento no han estado ajenas a las críticas. De un lado, las resistencias a la participación de la sociedad civil en foros internacionales han proveni-do del Derecho Internacional, donde inclusive han

¹⁴ CORTINA, Adela. “Los ciudadanos como protagonistas”. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999; p. 31.

¹⁵ PANFICHI, Aldo. “Sociedad Civil y democracia en los andes y el cono sur a inicios del siglo XXI”. En: PANFICHI, Aldo (Coord.). Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. Lima: FCE-PUCP; p. 13.

¹⁶ RABOTNIKOF, Nora. “La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo”. En: Nueva Sociedad N° 171, enero-febrero, 2001; pp. 3-6.

¹⁷ CUNILL, Nuria. “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”. En: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 58, Diciembre 1997 (México D.F., 1998), p.17.

¹⁸ RABOTNIKOF, Nora. “Sociedad Civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación”. En: PANFICHI, Aldo (coordinador). Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo de Cultura Económica, 2002; p. 47.



resucitado viejas cuestiones relativas al carácter interestatal de las organizaciones internacionales, planteando una arquitectura cerrada de este derecho en relación a los sujetos de Derecho Internacional, obviando el carácter dinámico que lo ha caracterizado. Esta posición es claramente contraria a la actual tendencia que se caracteriza por el surgimiento de nuevos actores y centros de poder. De otro lado, la propia noción de participación de la sociedad civil es resistida primordialmente porque ha implicado una redefinición de la representación de intereses. Al plantear una acción directa en los asuntos públicos, contrasta con el modelo tradicional de representación mediante la delegación de potestades a representantes previamente elegidos.

A pesar de dichas críticas, las organizaciones internacionales han tenido que reaccionar ante la demanda de participación que la acción colectiva de la sociedad civil en la esfera internacional comenzó a ejercer. Así, tuvieron que redefinir sus prácticas y canales de diálogo para permitir el ingreso de nuevos actores distintos a los Estados. Fue necesario un proceso de reestructuración, mediante reformas internas, para responder a la dinámica de representación de la sociedad civil conducida a través de redes que suelen ir más allá del cambio político para defender e instigar cambios en las bases institucionales y en los valores básicos de las interacciones internacionales¹⁹.

El sistema internacional se ha transformado gradualmente para permitir la participación de la sociedad civil, pero los problemas de asimetrías de poder (entre Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil) y las actuaciones de los sujetos debilitan las posibilidades que la sociedad civil tiene para impulsar sus agendas a este nivel. Ocasionalmente, se percibe que la participación de la sociedad civil es aprovechada por algunos Estados para lograr legitimar sus agendas.

No obstante los esfuerzos y algunas experiencias exitosas (por ejemplo, el denominado “diálogo social” en el marco de la Organización Internacional del Trabajo), los espacios para la participación de la sociedad civil son restringidos y, aun existiendo éstos, se restringe la participación de determinados actores. Aunque el panorama parece mejorar un poco en el marco de los procesos de integración, puede observarse particularidades propias de cada experiencia.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

La referencia más importante de diseño institucional para la participación de la sociedad civil le corresponde a la Unión Europea (UE), que articula mecanismos de consulta (incluyendo consultas obligatorias para temas específicos) y espacios integrados de participación, como el Consejo Económico y Social Europeo (CESE). Creado con el objetivo de viabilizar la participación de grupos económicos y sociales a través de un instrumento institucional y contribuir al diálogo social sobre la integración europea, el CESE fue concebido como un órgano consultivo, aunque posteriormente se le incorporaron más facultades, hasta poder dictaminar por iniciativa propia²⁰.

Se considera que el CESE es la instancia más exitosa en incorporar la sociedad civil al proceso de integración. Lo conforman representantes de los diversos sectores de la sociedad civil organizada²¹. Este órgano tiene carácter consultivo respecto de otras instancias: el Consejo, el Comité y el Parlamento Europeo. Su consulta es de obligatorio cumplimiento en la elaboración de políticas y la legislación comunitaria. Como bien señala Antonio Jiménez Lara, el CESE se ha integrado al proceso decisorio de la UE, pues “debe ser consultado antes de que se tomen decisiones sobre política

¹⁹ *Ibíd.* Op. Cit.; p. 50.

²⁰ PODESTÁ, Bruno. Políticas sociales, Integración regional y Participación de la sociedad civil, Instituto de Estudios Europeos, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998. Serie Ensayos N° 2; 47 p.

²¹ Actualmente se encuentra integrado por más de 300 miembros, representantes del sector empresarial, laboral y otros reunidos bajo la denominación de “actividades diversas”.



económica y social. Por su propia iniciativa, o a petición de otra institución de la UE, puede también presentar su opinión sobre otros asuntos²².

El CESE una medida importante para la participación ciudadana colectiva. Sin embargo, el verdadero proceso de apertura es reciente, y se inició con la aprobación del Libro Blanco de la Gobernanza Europea²³, que supuso en su momento “una aportación más en el amplio contexto de documentos y actuaciones institucionales que se han ido produciendo en los últimos diez años, tendentes a la reforma del gobierno de la Unión Europea: de su estructura institucional y de sus formas y modos de funcionamiento²⁴. El libro establece el principio de participación para la gobernanza de Europa, pues “la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas²⁵”.

262

En general, la Unión Europea ha desarrollado un conjunto de medidas de fortalecimiento de la participación ciudadana que incluyen: mejoras de la transparencia de las instituciones europeas; mayor contacto con ciudadanos y ciudadanas por la vía de la democracia regional y local; promoción de la participación ciudadana individual y colectiva ofreciendo una vía estructurada para canalizar reacciones, críticas y protestas; un método de consulta más eficaz y más transparente en la elaboración de las políticas de la UE, basado en una cultura dialéctica; un código de conducta que fije normas mínimas centradas en el qué, el cuándo, el quién y el cómo de la consulta; acuerdos de asociación más amplios en los sectores en los que las prácticas de consulta están ya sólidamente establecidas; y, el

establecimiento de vínculos con las redes europeas e internacionales orientadas a objetivos de interés general. Paradójicamente, este proceso coincidió con la no aprobación por parte de Bélgica y Francia de la Constitución Europea (2005), lo que implicó la implementación de un Plan D (democracia, diálogo, debate), que profundizó la relación de la Unión con las OSC. Según Jiménez Lara, en los años siguientes a la no aprobación de la Constitución Europea, “la Comisión ha cofinanciado y ejecutado una serie de proyectos dirigidos a dar a los europeos la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones de la UE: consultas, exposiciones, debates y seminarios organizados por la Comisión y el Parlamento Europeo en las capitales europeas, y apoyo a las redes en línea que facilitan la comunicación de información e ideas²⁶”.

La respuesta de la Unión Europea a una situación de crisis -antes que la cautela y desconfianza frente a las posibilidades de la participación de las OSC en sus actividades-, ha sido profundizar su aporte como mecanismo para fortalecer su confianza en la experiencia integradora. Y tal ha sido su trascendencia que el proceso de reforma iniciado por el Tratado de Lisboa establece que “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados”. El Tratado destaca, por otra parte, la importancia de las consultas y el diálogo con las asociaciones, la sociedad civil, los interlocutores sociales, las comunidades religiosas y las organizaciones no confesionales.

²² JIMÉNEZ LARA. Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el Sistema Andino de Integración. Informe de consultoría (Mecanografiado); p. 8.

²³ COMISIÓN EUROPEA. La gobernanza europea. Un libro Blanco. COM (2001) 428 final Bruselas, 25.7.2001. Versión digital en: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf

²⁴ BAR, Antonio. El Libro Blanco ‘la gobernanza europea’ y la reforma de la Unión. En: http://ec.europa.eu/governance/contrib_cendon_summary_es.pdf

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. Op. Cit.; p. 11.

²⁶ JIMÉNEZ LARA. Op. Cit.; p. 18.



En la actualidad, los esfuerzos de la Unión se consolidan en dos grandes iniciativas. Por un lado, se encuentra el Programa “Europa para los ciudadanos” destinado a promover la ciudadanía europea activa que se desarrolló entre el 2004 y el 2006 (y que se extenderá hasta el 2013), que fue puesto a consideración de las ciudadanas y los ciudadanos europeos, antes de su publicación oficial, a través de una consulta virtual y un foro público. El otro gran esfuerzo de la Unión ha sido la Iniciativa Europea a favor de la Transparencia (2005), que se inició con un libro verde que establecía compromisos en relación a la regulación del acceso a la información europea, la transparencia de sus actividades y la regulación de la labor de los grupos de interés (lobbying) ante los órganos de la Unión²⁷. Este libro verde fue puesto en consideración de la ciudadanía a través de un proceso de consulta. Los resultados originaron que la Comisión apruebe, el 21 de marzo de 2007, la Comunicación “Seguimiento del Libro Verde ‘Iniciativa Europea en favor de la Transparencia’” (Comisión Europea, 2007), que contiene la decisión de establecer un marco para las relaciones con los representantes de intereses (un registro facultativo de gestores de intereses, un código de conducta para su actividad, un mecanismo de control y registro de estos grupos). En mayo de 2008, se presentó el Código de Conducta para los representantes de intereses²⁸. El último gran avance ha resultado ser la aprobación de la próxima

entrada en vigencia de la Iniciativa Ciudadana Europea, que establece el derecho de “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, [para] tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados”²⁹.

Otro referente importante para la participación de la sociedad civil es el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)³⁰, que cuenta con un Comité Consultivo (CC-SICA)³¹, órgano de la sociedad civil organizada regionalmente, que promueve una participación democrática regional de la sociedad civil para los fines integracionistas³². El CC-SICA está integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y demás sectores que aboguen por la integración istmica. La función del Comité consiste en “asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que se llevarán a cabo”³³.

El Estatuto Consultivo del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (en adelante, el Estatuto). Este Comité Consultivo (CC-SICA) se encuentra conformado por las diferentes organizaciones regionales representativas de la sociedad civil comprometidas con la

²⁷ COMISIÓN EUROPEA. Libro Verde Iniciativa europea a favor de la transparencia. Bruselas, 3.5.2006. COM (2006) 194 final. En: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0194:ES:NOT>

²⁸ Al respecto, ver: <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/codeofconduct.do?locale=es>

²⁹ Ver: UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea). Empezará a aplicarse el 1 de abril del 2012.

³⁰ El proceso de integración centroamericano se remonta a 1951 con la firma de la Carta de San Salvador, que creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En 1991, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, dando inicio al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como un nuevo marco jurídico político, que abarca aspectos económicos, de seguridad, sociales, ecológicos, culturales y políticos, de manera que apunten a un desarrollo sostenible e integral para la región. Entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1993.

³¹ Creado por el Protocolo de Tegucigalpa y constituido formalmente en 1995.

³² Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Comité Consultivo. Estatuto Constitutivo del Comité Consultivo, 2007. Artículo 3°: “El CC-SICA es el órgano de la sociedad civil organizada regionalmente en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual asegura la participación democrática regional con propósitos integracionistas”.

³³ Ídem. Artículo 12°: “El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración istmica”. “Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que se llevan a cabo”. (últimos párrafos)



integración regional³⁴, lo que supone que sólo pueden ser miembros del CC-SICA “[...] las organizaciones de la sociedad civil centroamericana que habiendo demostrado una actividad institucional no menor a un período de 3 años tengan como característica, entre otras, tener carácter regional centroamericano, exigencia que se cumple si está integrada por entidades procedentes de, por lo menos, cuatro Estados miembros del SICA y facultada para ejercer la plena representación de dichas entidades”³⁵. Adicionalmente a cumplir con los requisitos previamente mencionados, las organizaciones que deseen adherirse como miembros del Comité Consultivo del SICA deben enviar una comunicación al Directorio del CC-SICA. El Directorio evaluará las solicitudes de admisión y preparará una presentación ante la Asamblea Plenaria, quien finalmente decidirá sobre la admisión. Ésta se lo comunicará a la Secretaría General del SICA, quien procederá a comunicárselo a los nuevos miembros y demás órganos del SICA³⁶.

264

Si bien, las organizaciones miembros de este Comité deben cumplir con un conjunto de deberes señalados, como la debida observancia al Protocolo de Tegucigalpa y al Estatuto³⁷, se puede deducir que éstas tienen un gran incentivo para incorporarse al Comité. De acuerdo a sus funciones y objetivos³⁸, las organizaciones miembros del Comité pueden intervenir, a través de él, e incidir en el proceso de integración centroamericano, ya que no sólo presentan propuestas, formulan recomendaciones

y asesoran al órgano que guía las políticas (Secretaría General), sino que además tienen derecho a voz y a participar en las decisiones del Comité, así como en las actividades que les correspondan por ostentar calidad de miembro³⁹.

En su estructura, el CC-SICA cuenta con Comités Sectoriales, Grupos de Trabajo (que tratan asuntos específicos) y Capítulos Nacionales. Estos últimos son definidos como instancias de apoyo y colaboración del CC-SICA en el ámbito nacional. Funcionan como enlace entre su Directorio y Asamblea con las organizaciones nacionales, de manera que se establezcan puntos de encuentro entre lo nacional y lo regional.

Algunos expertos sugieren que el CC-SICA todavía no incluye una verdadera participación organizada, responsable y sistemática de la sociedad civil articulada regionalmente en los temas claves del proceso, ni propone una integración global y humana⁴⁰. Además, se señala que la participación de la sociedad civil es muy débil, debido a: la poca importancia que algunos sectores otorgan al proceso de integración; la escasa atención de los gobiernos a las OSC, en el ámbito nacional y regional; la ausencia de mecanismos que permitan que el CC-SICA tenga una incidencia más efectiva (un ejemplo es la falta de una agenda basada en propuestas del CC-SICA)⁴¹. Asimismo, se propone fomentar la “regionalización desde abajo”⁴² (es decir, que planteen medidas que correspondan a las demandas y necesidades de los ciudadanos).

³⁴ Ídem. Artículo 4º: “El CC-SICA está formado por organizaciones regionales representativas de la sociedad civil comprometidas con el esfuerzo de la integración ístmica”.

³⁵ Ídem. Artículo 12º.

³⁶ Ídem. Los requisitos de la comunicación son señalados en el artículo 15º.

³⁷ Ídem. Artículo 16º.

³⁸ Las funciones del CC-SICA se dividen en funciones básicas y funciones complementarias. Dentro de las primeras están: 1) emitir opinión respecto a las consultas hechas por los órganos del SICA; 2) generar, por cuenta propia, propuestas u opiniones y dirigirlas a los órganos del CC-SICA; y 3) elaborar informes sobre temáticas relevantes para sus organizaciones para canalizarlos a algún órgano del CC-SICA o a la opinión pública. Las funciones complementarias, por otro lado, consisten en: 1) promover y desarrollar actividades que difundan el proceso de integración centroamericana, sus avances y proyectos; y 2) apoyar los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil de los Países Miembros.

³⁹ Ídem. Artículo 14º: “Las organizaciones miembros tendrán derecho a voz y a participar en las decisiones del Comité Consultivo, así como en todas las actividades inherentes a esa condición”.

⁴⁰ MOLINA Carlos Eduardo, Reflexiones de la integración desde la visión de los trabajadores, en La Integración Centroamericana: realidad y perspectivas, 2003. Versión virtual en: http://ec.europa.eu/external_relations/ca/docs/integ_1203_es.pdf

⁴¹ *Ibid.*

⁴² SERBIN Andrés, “Globalización y sociedad civil en los procesos de integración”, en: Nueva Sociedad No 147, 1997. Versión digital en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2562_1.pdf



LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

En los últimos años, la participación ciudadana, especialmente de las OSC, ha cobrado especial relevancia en el marco del proceso andino de integración. Por un lado, las agendas estratégica y social de la CAN tienen como pretensión política actual una “integración integral”, que promueve una agenda social y ambiental importante y que en palabras del Director General, Adalid Contreras, implica, para el fortalecimiento y ampliación de la participación, “una propuesta abierta a actores que han estado ausentes y que ahora están siendo necesitados”⁴³. La decisión política de respaldo de los Estados se han expresado en diversas Directrices emanadas del Consejo Presidencial, como la Directriz 51 del Acta de Guayaquil⁴⁴, a través de la cual se instruye al Secretario General de la CAN para que presente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores una propuesta de participación organizada de la sociedad civil en la construcción de la CAN, complementaria a la participación empresarial y laboral.

De otro lado, las propias OSC han desarrollado diversos esfuerzos de articulación, concertación e incidencia con los órganos de la CAN, adicionalmente a la participación de los gremios laborales y empresariales y de los pueblos indígenas a través de sus Consejos Consultivos, algunas de las cuales han culminado con la creación de nuevos órganos articulados al proceso de integración⁴⁵. Estas iniciativas demuestran el efectivo interés de las OSC en ejercer esta participación, así como su preocupación por el fortalecimiento del proceso de integración. En ese sentido, destacan especialmente los efectos de la implementación del “Proyecto Acción de

la Sociedad Civil para el proceso de integración andina” (SOCICAN), que generó la articulación de actores alrededor de la agenda de integración, logrando involucrar a 3.964 organizaciones.

No obstante, este interés convive con un generalizado desconocimiento por parte de las OSC del proceso de integración, sus órganos y el Derecho Comunitario vigente, incluyendo en algunos casos la existencia y actividad de los órganos de representación de la CAN. Desde nuestra perspectiva⁴⁶:

1. La sociedad civil regional se caracteriza por una trayectoria (experiencia) importante en relación a sus acciones y estrategias (incidencia, posicionamiento, articulación). En ese sentido, es en la región andina un actor ineludible, con capacidad de intervención. Obviamente, los procesos de participación varían en intensidad y densidad. Por un lado, pueden encontrarse entes articuladores de procesos sociales importantes (movimientos sociales), que han logrado cambios significativos en los cursos de acción de sus países (por ejemplo, los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia). De otro lado, se encuentran procesos focalizados o locales, de alta intensidad y densidad (alto nivel de incidencia en la construcción de una política pública, participación a largo plazo, mayores niveles de articulación, más interés de los participantes).

Asimismo, las OSC han desarrollado en muchos casos competencias específicas y especializadas que les han permitido mejorar sus niveles de incidencia. En especial, resulta relevante destacar el aporte que las organizaciones no gubernamentales de la región han realizado en el desarrollo de estrategias,

⁴³ Taller de la Consultoría Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la Comunidad Andina. Organizado por la Secretaría General de la CAN y Comisión Andina de Juristas, en el marco del Proyecto SOCICAN.

⁴⁴ Adoptada en el marco del X Consejo Presidencial Andino celebrado en abril de 1998.

⁴⁵ Específicamente la Decisión 539, que crea la Mesa Andina de Consumidores, así como la Decisión 758, que crea la Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina.

⁴⁶ Conclusiones elaboradas por el autor para: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (CAJ). Diagnóstico y propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil en la Comunidad Andina. Lima: CAJ, 2010.



metodologías, mecanismos y herramientas de incidencia en el aparato público. En ese escenario, cabe también mencionar la solidez de las organizaciones de carácter corporativo, especialmente las organizaciones sindicales que, pese al impacto de los procesos de flexibilización laboral, mantienen en la actualidad la intensidad de su participación en la toma de decisiones.

2. Pese a su importancia, desarrollo y aporte, las OSC muestran algunas contradicciones que deben tomarse en cuenta. En primer lugar, parecieran vivir un doble proceso de fragmentación y focalización de sus esfuerzos. Esto se expresa en un aumento importante de la participación a nivel de los gobiernos locales, mientras que se nota un debilitamiento de las experiencias nacionales. En ese contexto, el proceso de integración resulta casi imperceptible, con escasos esfuerzos de articulación alrededor de la CAN. Es más, estos últimos parecieran expresar:

- Una marcada tendencia a la relación entre integración y oposición a procesos de intervención en la agenda de la globalización y los tratados de libre comercio.
- El reconocimiento del proceso de integración como espacio de articulación y diálogo sobre agendas regionales, pero no como "objeto" de la participación. Es decir, de la información recopilada, pareciera que la CAN es un espacio más de intervención para organizaciones con agendas nacionales concretas, pero sin mayores experiencias de procesos participativos colectivos regionales "por y para" la integración andina.
- Repetición de procesos trancos (o paralizados) en su articulación a la toma de decisiones de la CAN, normalmente por la inactividad de las organizaciones que habiéndose vinculado al proceso, abandonan el proceso (con diversas excepciones).

3. Salvo los casos mencionados de los movimientos sociales y las organizaciones sindicales, pa-

reciera complejo la consolidación de procesos de acción colectiva que demuestren la posibilidad de una articulación en contextos de alta densidad (participación de un alto porcentaje de organizaciones del sector). Si bien en la región han emergido agendas importantes que son defendidas por actores de la sociedad civil (la agenda ambiental o la movilidad humana), no se encuentran experiencias de acción colectiva a escala nacional. En algunos países, sin embargo, sí se ha podido apreciar el desarrollo de experiencias de acción colectiva importantes en relación a los derechos humanos (Perú y Colombia).

4. La Sociedad Civil demuestra, aunque de manera fragmentada, conocimiento y capacidad de incidencia frente a sus agendas temáticas. En los países de la región la sociedad civil se ha empoderado paulatinamente, llegando a tecnificar sus intervenciones. No obstante, esta no es una característica homogénea en la región y muchas veces pueden encontrarse relaciones inversamente proporcionales entre la intensidad de la participación y el manejo técnico de su agenda. Por supuesto, esta situación no cuestiona la importancia de su participación y la eficacia de sus estrategias.

5. En los países de la región existe un importante avance en relación a la construcción de mecanismos que favorezcan la participación de la sociedad civil. En ese sentido, se han desarrollado marcos normativos específicos a nivel constitucional (Colombia, pero principalmente Ecuador y Bolivia) y legal (Perú), y se han implementado diferentes mecanismos de interacción (mesas de diálogo, audiencias de rendición de cuenta, etc.), cogestión (presupuestos participativos, entre otros) y control (veedurías ciudadanas, etc.).

Este marco institucional ha diferido en su eficacia. Empero, es preciso indicar que no siempre se han desarrollado mecanismos que favorezcan la participación. Por el contrario, pareciera existir en la región una tendencia a desarrollar mecanismos de participación



simbólica (mecanismos de información unidireccional o de consulta no vinculante, entre otros), antes que mecanismos de participación sustantiva (mecanismos que permiten una real incidencia de la sociedad civil en la decisión pública).

En el plano interno de la CAN, el escenario es favorable. Además de las Directrices señaladas y la incorporación de la promoción de la participación de la ciudadanía en el proceso de integración como principio orientador de la CAN⁴⁷, se cuenta con tres consejos consultivos⁴⁸ y dos mesas andinas⁴⁹ de articulación de la sociedad civil. De estos órganos, el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) y el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) han funcionado con cierta permanencia, aunque con desiguales niveles de intervención e incidencia. El CCLA ha tenido un rol activo en el ejercicio de sus competencias⁵⁰, aunque comparte con el CCEA una serie de relatos que los actores vinculados a los Consejos refieren constantemente⁵¹: la dependencia de la participación a través de la “acreditación” por parte de los Gobiernos, los vacíos en relación a la toma de decisiones en sus procedimientos de toma de decisiones, las importantes limitaciones para lograr su sostenibilidad financiera, entre otros factores.

Estos órganos, especialmente los Consejos, son particularmente relevantes porque, independiente a las experiencias concretas, representan a importantes sectores de la sociedad andina. A su vez, resulta trascendente que cuenten con un anclaje jurídico (en el caso de los Consejos, los dos primeros son creados por el propio Acuerdo de Cartagena), que les reconoce importantes competencias (emitir opiniones y asistir con

derecho a voz a las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, así como asistir a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados con el proceso andino de integración, y participar en las mismas con derecho a voz). Ambas circunstancias deberían generar que las OSC, que representan intereses colectivos de sectores no representados en estos órganos, desarrollen procesos de articulación.

Sin embargo, los Consejos también presentan debilidades. Por ejemplo, dificultades para su consolidación como agentes interlocutores de sus bases (desconocimiento por bases sociales de sus labores y poca participación de éstas en la toma de decisiones); una limitada visibilidad como actores relevantes en la toma de decisiones de la CAN; o la reducida efectividad de sus opiniones -en el caso del CCLA- y el reducido ejercicio de sus funciones -en el caso del CCEA⁵².

La creación de los Consejos y Mesas no significa haber logrado una amplia participación de las OSC de la región y menos una representación adecuada de los intereses colectivos y difusos. Por un lado, la pretendida articulación de otros sectores ha sido limitada especialmente porque la diversidad de organizaciones y sectores exige a la CAN contar con canales de participación individual o colectiva. En ese sentido, tenemos a las organizaciones de mujeres y de defensa de sus derechos, los colegios profesionales, las organizaciones de migrantes, las organizaciones de defensa del medio ambiente, las organizaciones de derechos humanos, entre otras, que también deberían tener uno o varios mecanismos para incidir en las decisiones de la CAN.

⁴⁷ Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina. Documento aprobado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina (5 de febrero del 2010). En: http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf

⁴⁸ Consejo Consultivo Laboral Andino, Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina.

⁴⁹ Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor (también conocida como la Mesa Andina de Consumidores) y la Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina.

⁵⁰ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Op. Cit.; p. 77-83.

⁵¹ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Op. Cit.; p. 70-97.

⁵² COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Op. Cit.; p. 96.



A MODO DE CONCLUSIÓN: PROPUESTAS DE CONSOLIDACIÓN

El escenario actual obliga a proponer un proceso de fortalecimiento y ampliación de la participación ciudadana, que pasa necesariamente a nivel regional por la consolidación de la sociedad civil. Este proceso deberá tener en cuenta los conceptos de participación ciudadana y de sociedad civil, las experiencias comparadas de los procesos de integración y el diagnóstico de la participación en el marco de la CAN, pero también la complejidad intrínseca del proceso de integración andino, debido a sus implicancias jurídicas relacionadas a la sesión de competencias a los órganos de la CAN y el desarrollo de una normativa supranacional que, sin embargo, no impiden reconocer el predominio de los Estados, específicamente de sus Gobiernos, en el proceso de toma de decisiones.

268

Las medidas que se implementen deberán articular estrategias de generación de competencias, sostenibilidad y promoción de la articulación de OSC andinas; pero también impone a los actores vinculados al proceso, reconocer la necesidad de generar nuevos espacios y mecanismos de participación a partir de aproximaciones sucesivas. En ese sentido, puede sugerirse⁵³:

- Elaborar una política institucional de la CAN que considere un conjunto de principios para la participación ciudadana. Algunos de estos principios podrían ser:

- Dinamismo y flexibilidad de la participación. El proceso de regulación de un mecanismo o espacio.
- Información en la participación. Toda creación de un espacio o mecanismo de participación obliga a brindar el nivel suficiente de acceso a la información relevante para su participación.
- Autonomía de la participación. Los mecanismos no deben sujetar la participación de las OSC a entidades extrañas a su propio sector.
- Transparencia del proceso. La participación debe ser un proceso transparente, permitiéndose conocer los aportes de todos los agentes que intervienen en la toma de decisiones.
- Apertura hacia la participación. Un mecanismo o espacio de participación necesita de una cultura organizacional de apertura hacia los aportes de las OSC.
- Respeto de la diversidad e igualdad de trato. Las OSC son diversas en cuanto a sus conformaciones, capacidades y prácticas. En ese sentido, los mecanismos y espacios deben reconocer esa pluralidad y desarrollar medidas que favorezcan la igualdad de trato.
- Eficacia de la participación. Los mecanismos y espacios creados deben generar niveles efectivos de participación, con obligaciones para los órganos concernidos de brindar información, explicitar el aporte de las OSC y su aprovechamiento en la toma de decisiones, o definir formas de articulación en la implementación o el seguimiento de las decisiones adoptadas.
- Promoción de la participación. No basta regular un mecanismo o espacio de participación: es necesario que se expliciten medidas concretas de promoción de la participación.
- Planificación de la participación. Los procesos de participación deben ser planificados, con reglas y normas claras para la participación de las OSC, respetando plazos razonables para recibir sus aportes.
- Responsabilidad, coherencia y retroalimentación. Los actores, incluyendo las OSC, deben desarrollar sus actividades de toma de decisiones o incidencia con responsabilidad y coherencia, teniendo como fin último la consolidación de la experiencia integradora y el desarrollo de las personas humanas. Expresión de esta obligación es la necesidad, desde los órganos de la CAN, de una retroalimentación continua con las OSC.

⁵³ Algunas de estas y otras propuestas fueron diseñadas por el autor para la publicación: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Op. Cit.; p.101-148.



- Impulsar un diálogo estructurado entre la CAN, los Estados y las OSC no representadas en los Consejos Consultivos para la implementación de un órgano consultivo ciudadano. Según lo explicado, la fragmentación de la sociedad civil andina impide generar consensos a corto plazo. Los niveles de desconfianza y también de agendas opuestas entre sectores dificulta la posibilidad de generar una iniciativa en el corto plazo. Sólo un diálogo estructurado (definición de metas comunes, actividades y cronograma), puede asegurar la superación de las diferencias. Este diálogo estructurado permitiría, en primer lugar, un acercamiento entre los diversos sectores de la sociedad civil; en segundo lugar, un debate integral de la sociedad civil sobre su participación y la apropiación de las OSC como órgano que las integrará; y, en tercer lugar, desarrollar una iniciativa consensuada también con los Estados y órganos del SAI. Para este esfuerzo, debería tomarse como punto de partida la propuesta técnica desarrollada por el Instituto Laboral Andino, que incluye una propuesta de Decisión.

En este caso, será importante analizar la experiencia del CC-SICA, que brinda mejores posibilidades para orientar a las OSC de la región a desarrollar procesos de articulación sostenibles. Asimismo, será especialmente relevante también la experiencia del CESE europeo, específicamente por el desarrollo de amplias y comprensivas funciones que permiten una verdadera articulación de este órgano al proceso de toma de decisiones (por ejemplo, la mencionada obligatoriedad de consulta en algunas temáticas).

- Creación del Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil: Se propone la creación de un registro de OSC, voluntario, autónomo en su organización y sostenible con la intervención de las propias OSC, pero articulado al órgano técnico y de apoyo de la CAN. En ese sentido, el Registro de OSC de la Comunidad Andina, se caracterizaría principalmente por:

- Estaría integrado inicialmente por las OSC que han participado en SOCICAN. Dentro de estas organizaciones, se elegiría un "Comité

de Enlace" responsable de su implementación. Este Comité de Enlace estaría integrado por los representantes de las tres (o más) redes de OSC que se han generado en el marco del proyecto.

- La característica principal del registro es su carácter "habilitante" para participar en espacios formales de participación (reuniones, foros de consulta, entre otros sugeridos). No obstante, sería un registro facultativo, para evitar excluir a organizaciones que no quieran registrarse, pero sí participar de manera puntual a través de algún mecanismo (ver experiencia OEA).
- Se sugiere que los requisitos sean sugeridos por el Comité de Enlace, y validados por este órgano con las otras OSC que se integran directamente al Registro. No obstante, nos permitimos sugerir tomar en cuenta lo siguiente:
 - o La OSC esté constituida en un país miembro.
 - o Demuestre una trayectoria previa de trabajo de al menos 5 años.
 - o Manejo transparente de sus recursos (que tenga auditorías realizadas).
 - o Envíe un informe informativo anual de actividades, con cargo a la suspensión de su membresía, entre otros.
- Pertener al registro implicaría un conjunto de "beneficios" como:
 - o Estatus de observador en reuniones.
 - o Acceder a borradores de documentos.
 - o Recibir copia de las Decisiones adoptadas.
 - o Solicitar financiamiento para su participación, entre otros.

A mediano plazo, podría otorgárseles la posibilidad de participar en grupos ad-hoc, comités de expertos o grupos de trabajos.

- Medidas de fortalecimiento y sostenibilidad. Independientemente de los mecanismos de participación que podría implementar la CAN, la sociedad civil andina necesita incentivos y apoyo para sostener su acción colectiva a nivel regional. En ese sentido, al menos deberían implementarse:



- **Fondo para la Participación de la Sociedad Civil:** En cada foro internacional en el que se ha impulsado la participación de las OSC (BID, Banco Mundial, OEA, Unión Europea, ONU), se han generado fondos especiales que sostengan las actividades de las OSC. Estos fondos estarán destinados a fomentar la participación de la sociedad civil a través de las siguientes vías: a) subvención de pequeños proyectos; o, b) financiamiento a OSC para su participación en actividades (reuniones) de los órganos de la organización donde se debatan planes de acción, agendas, políticas y cualquier decisión pública.
- **Programa de Generación de Competencias:** Este programa podría implicar: (i) Capacitación para OSC sobre la Comunidad Andina; (ii) actividades de sensibilización y capacitación a los funcionarios de la SG-CAN sobre participación ciudadana; y, (iii) el desarrollo de iniciativas educativas en colegios y universidades, especialmente el desarrollo de propuestas curriculares.

Finalmente, los primeros debates sobre participación de la sociedad civil en la integración andina demostraban una preocupación en cómo hacer para que la sociedad estuviera mejor informada o cómo se podría generar una mejor identificación, una percepción positiva de la ciudadanía a favor de la integración andina. Naturalmente esa preocupación sigue vigente y se mantendrá, pero no es suficiente. En la actualidad la interrogante central es cómo la sociedad civil puede participar en el proceso de toma de decisiones interestatal presentando sus puntos de vista y propuestas que le den vitalidad y riqueza a ese proceso, no para sustituir a la autoridad sino para construir el proceso de toma de decisiones con una legitimidad que no se reduce al origen de elección de las autoridades o instancias gubernamentales.

La respuesta a esa pregunta solamente puede ser construida participativamente. En ese sentido, estas reflexiones están destinadas a aportar a ese proceso de construcción colectiva, con la participación de los Estados, los órganos de la CAN y las OSC.



AGRICULTURA FAMILIAR AGROECOLÓGICA CAMPESINA EN LA CAN*

La Agricultura Familiar Agroecológica Campesina (AFAC) es aquella agricultura que se caracteriza por utilizar principalmente mano de obra familiar; tiene una marcada dependencia por los bienes y servicios que le provee el entorno natural (ecológico) y su propio agroecosistema; trabaja a una escala de producción pequeña y altamente diversificada; desarrolla tecnologías propias y adaptadas a su condición ecológica, social y cultural; propicia justicia social y equidad; y, está inmersa en la dinámica de desarrollo de su comunidad y región.

Avances de la AFAC en los países de la CAN

Las experiencias de producción familiar agroecológica en diferentes regiones del mundo han evidenciado que es una opción viable para promover la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, conservar la biodiversidad de nuestros países.

En los países andinos, los pequeños productores, junto con los movimientos agroecológicos, han cumplido un rol importante para la promoción y sostenimiento de este tipo de iniciativas, como una propuesta con potencial para atender la precaria situación prevaleciente en el campo.

En **Bolivia** existe un reconocimiento oficial y un marco constitucional muy favorable para el desarrollo de la AFAC. La fuerte base organizativa de la sociedad civil y las organizaciones sociales son los pilares de la AFAC. Han desarrollado sistemas de producción ecológicos muy competitivos focalizados en los granos y cereales andinos. Sin embargo, falta desarrollar una mejor integración de los distintos elementos que diversifican el agro ecosistema. Bolivia es el único país de la subregión andina que cuenta con un marco institucional de fomento a la AFAC que opera a través del Consejo Nacional

de Producción Ecológica (CNAPE), que es un espacio de diálogo entre el sector público y la sociedad civil para implementar acciones a favor de la agricultura ecológica.

Colombia fue el país pionero de la CAN en cuanto al pensamiento y la corriente agroecológica. Esta fuerza inicial de la sociedad civil expresada en redes de alcance nacional que movilizaba recursos y presencia a nivel nacional, hoy se encuentra dispersa. Es un país con un gran potencial, por los recursos humanos y la diversidad biológica y cultural que posee, que tiene que trabajar sobre el fortalecimiento de un frente común que integre a los distintos actores del movimiento. Una de estas experiencias que viene logrando con éxito es la Red de Mercados Ecológicos del Valle del Cauca, que, como experiencia de comercialización de productos que provienen de la AFAC, da muchas luces hacia la construcción de procesos similares en otros espacios no sólo en Colombia sino también en los otros Países Miembros. El actual contexto político es favorable para implementar acciones favorables a la AFAC. Los testimonios de las fincas AFAC colombianas son altamente movilizadoras e inspiradoras. Son familias que han logrado trascender un discurso tecnócrata, para alcanzar una propuesta de cambio social mucho más profundo.

Ecuador cuenta con un contexto político favorable con la Ley de Soberanía Alimentaria que abre posibilidades de incidencia agroecológica. Es el caso de las Escuelas de la Revolución Agrarias, cuyo objetivo es construir un sistema de transferencia tecnológica nacional en el marco del Buen Vivir. Por otro lado, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha creado la Mesa Nacional de Mercado como un espacio de diálogo entre Estado y organizaciones sociales impulsando diferentes iniciativas de comercialización solidaria, entre las que se cuenta la AFAC. Sin embargo, muchas

* Publicación "Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina: Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y conservar la biodiversidad" – Secretaría General de la CAN, Lima, Mayo 2011.



de las organizaciones sociales están vinculadas a temas de reivindicación de los derechos campesinos más que a los temas AFAC propiamente dichos. Existiendo una rica base de experiencias AFAC en Ecuador que, junto a la integración de los distintos actores vinculados con una agenda agroecológica, podrían hacer el gran cambio dadas las condiciones favorables actuales para lograr políticas de fomento.

En **Perú** su mayor capital, además de las experiencias AFAC, es el capital institucional con la que cuenta. No sólo ha logrado conformar un frente campesino de base amplia como lo es una Asociación Nacional de Productores Ecológicos, sino que también ha logrado articular a la sociedad civil a través de un consorcio nacional con diversas organizaciones de alcance nacional que tienen en la agenda como punto prioritario impulsar la AFAC. Perú es referente en experiencias AFAC, en mercados ecológicos y en articulación institucional. Sin embargo, su punto más débil se presenta en el contexto político que, por más esfuerzo que la sociedad civil haya invertido en el diálogo con el sector público, muy poco se ha conseguido a nivel central.

A nivel comunitario

En la XXV Reunión del Comité Andino Agropecuario del 29 de mayo del 2009, los Viceministros acordaron trabajar en los temas de Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria en la Comunidad Andina. Con este mandato se desarrolló el Proyecto "Promoción de la Agricultura Familiar Agroecológica Campesina de la Comunidad Andina", bajo la ejecución de un Grupo de Trabajo Subregional sobre Agricultura Familiar Agroecológica Campesina (AFAC), integrado por los delegados de los Ministerios de Agricultura de los países andinos y de la Secretaría General de la

Comunidad Andina (SGCAN), que contó con el apoyo de cooperación técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Con base en el trabajo realizado se ha identificado el potencial que tiene la AFAC como opción de desarrollo, y en particular para mejorar la seguridad y soberanía alimentaria en los países andinos conservando la biodiversidad. En tal sentido, el Grupo de Trabajo mencionado acordó recomendar la ejecución de un Programa Andino para el Fomento de la Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina, cuyo objetivo es posicionar la AFAC en la Comunidad Andina y en sus Países Miembros, como política de desarrollo integral e instrumento para la lucha contra la pobreza y la exclusión, contribuyendo a la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, la conservación de la biodiversidad, y la mitigación y adaptación al cambio climático.

El Programa, que está en proceso de aprobación, contempla acciones conducentes al fortalecimiento institucional, el mejoramiento de los sistemas de producción y comercialización a través de proyectos de investigación e innovación, el fomento de la producción, transformación y comercialización de productos orgánicos, y el acceso a la información relevante para el desarrollo de la AFAC.

Su aprobación permitirá fomentar iniciativas a favor de los pequeños productores, impulsando el comercio con justicia y solidaridad, entre otras formas, que promuevan inclusión económica y social; promover el bio-comercio bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, respetando el marco normativo nacional de cada País Miembro, y fomentar el consumo sostenible de productos que se deriven de procesos productivos generados con rentabilidad económica, social y ambiental.



LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: NUEVOS RETOS PARA LA CAN

María Clara Sanín¹

Los mecanismos de integración regional son, por esencia, espacios de trabajo colaborativo en la búsqueda de objetivos comunes. En estos escenarios, la cooperación es una herramienta fundamental al facilitar recursos, conocimientos y espacios de diálogo para la consecución de dichos objetivos. Los Países Miembros de la Comunidad Andina (CAN) tienen una larga historia de cooperación al desarrollo bajo esquemas bilaterales, pero enfrentan el reto de fortalecer su cooperación regional en un cambiante panorama global de la cooperación al desarrollo, que afecta de manera diferente a cada uno de los cuatro países.

Un cambiante panorama de la cooperación

Durante la última década, la cooperación al desarrollo viene en un proceso de transformación tanto de sus enfoques y prioridades como actores. Por un lado, los compromisos de los donantes tradicionales de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)², derivados de la Declaración del Milenio, marcaron una tendencia de aumento y concentración de la ayuda en las regiones y países más pobres del planeta. Por otro lado, el creciente número de países de renta media³ y de economías emergentes ha impulsado un resurgimiento de sus relaciones de cooperación. La Cooperación Técnica Horizontal (CTH), también conocida como Cooperación Sur-Sur (CSS)⁴, es cooperación entre países en desarrollo que busca impulsar el intercambio

de experiencias y conocimientos para promover su desarrollo social y económico.

Esta cambiante realidad es evidente en América Latina. Según datos del año 2009, los 9,09 mil millones de dólares que recibió la región de AOD (en términos netos de ese año) representa tan sólo el 7,5 por ciento del total de los flujos a escala global⁵. En materia de CSS, el Informe del 2010 de Cooperación Sur Sur en Iberoamérica reporta un total de 881 proyectos y 321 acciones para el mismo año⁶.

Sin embargo, estas transformaciones se evidencian de manera diferenciada en los cuatro Países Miembros de la CAN. En relación a la OAD, Colombia y Bolivia concentran el 20 por ciento de los flujos que llega a América Latina en una tendencia de aumento, mientras que Ecuador y Perú muestran un estancamiento o decrecimiento de este tipo de ayuda.

En materia de CSS, el Informe de la CSS en Iberoamérica reporta que los cuatro Países Miembros de la CAN recibieron el 17% de los proyectos y el 18% de las acciones de CSS entre países de Iberoamérica en el 2009. Sin embargo, de esta cantidad muy pocas acciones o proyectos fueron entre los Países Miembros de la CAN (siete proyectos y 16 acciones). En esta cooperación, Colombia se perfila, entre los cuatro, como el mayor oferente, pero todos tienen una amplia participación como receptores.

¹ Directora de Enlaza, organización especializada en Cooperación y Responsabilidad Social con sede en Bogotá, Colombia.

² La Ayuda Oficial al Desarrollo son los flujos bilaterales que los organismos oficiales de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo dirigen a los países en desarrollo para promover su desarrollo y bienestar económicos. Estos pueden ser donaciones o, si tiene al menos un carácter de donación de al menos el 25 por ciento.

³ El Banco Mundial utiliza la categoría de países de renta media para aquellos con un PBN per cápita entre US\$ 1,006 y US\$ 12,275 según el método Atlas. Fuente: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>

⁴ En 1978, esta cooperación fue definida en el Plan de Acción de Buenos Aires, como: "(...) un medio para crear la comunicación y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo. Es una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico".

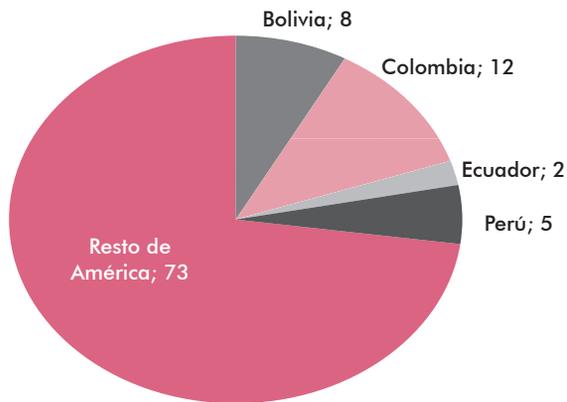
⁵ OECD, Development Aid at a Glance Statistics by Region. America, 2011 Edition, OECD-DAC, Paris, 2011, p. 2.

⁶ El Informe es un esfuerzo conjunto entre todos los países de Iberoamérica por reportar la cooperación tanto que otorgan como que reciben. SEGIB (2010). Informe de Cooperación Sur Sur en Iberoamérica. SEGIB, Madrid.

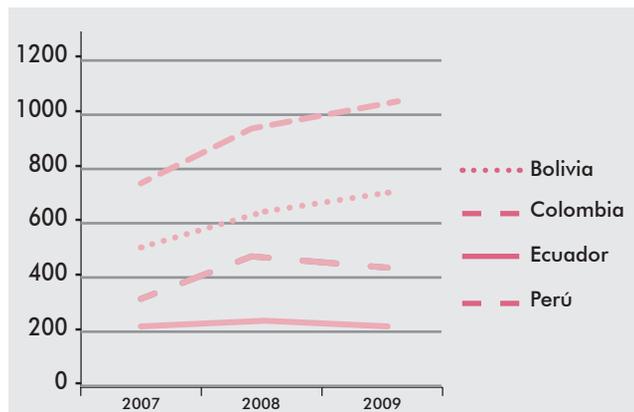
⁷ Ibid.



Porcentaje de desembolsos netos de AOD a América y Países Miembros de la CAN 2009



AOD neta recibida por los Países Miembros de la CAN en US\$ millones 2007/2009



Fuente: Gráficos elaborados a partir de la información disponible en: OECD, Development Aid at a Glance Statistics by Region. America, 2011 Edition, OECD-DAC, Paris, 2011.

Proyectos y acciones de CSS reportados por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en el Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica 2010

		Receptor proyectos CSS					
		Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Total entre CAN	Total con Iberoamérica
Ofertante proyectos CSS	Bolivia	/	1			1	1
	Colombia	1	/		3	4	77
	Ecuador			/		0	15
	Perú	0	0	0	/	0	0
	Total entre CAN	1	1	0	3	5	
	Total con Iberoamérica	67	38	29	21		155

		Receptor acciones CSS					
		Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Total entre CAN	Total con Iberoamérica
Ofertante acciones CSS	Bolivia	/	0	0	0	0	0
	Colombia		/		2	2	39
	Ecuador	2	0	/	1	3	9
	Perú	0	2	1	/	3	27
	Total entre CAN	2	2	1	3	8	
	Total con Iberoamérica	8	9	30	12		75

Fuente: Cuadros elaborados a partir de la información disponible en SEGIB (2010) Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica. Madrid 2010.



Adicionalmente a la cooperación bilateral, los países de la CAN reciben cooperación de organismos internacionales y terceros países canalizada por medio de la Secretaría General para fortalecer sus procesos de integración subregional. Con el objetivo de mejorar la gestión y coordinación de estos recursos, la CAN aprobó la Estrategia Andina para Mejorar la Eficacia de la Cooperación Internacional, enfocada a generar programas regionales compartidos. En el año 2009, los diferentes proyectos de cooperación regional sumaron US\$ 12.122.529⁸.

El reto de la articulación

En este panorama, los Países Miembros de la CAN enfrentan nuevos retos en la gestión de su cooperación para el desarrollo. Esto implica procesos de fortalecimiento institucional para ajustar su gestión de la cooperación a los nuevos panoramas, pero también identificar mecanismos que faciliten la articulación de la AOD, la CSS y la cooperación regional para lograr un verdadero escenario de complementariedad.

Para tal fin, es necesario fortalecer la CSS regional, es decir que un bloque de países identifique un objetivo conjunto y cada uno ofrezca y demande conocimientos y capacidades para mejorar el desarrollo social del bloque. La cooperación regional tiene un carácter complementario, pero diferencial de las prioridades o intereses de la cooperación de los países en el marco de sus relaciones bilaterales. En la CAN, el proceso de construcción de los Objetivos Andinos de Desarrollo permite trazar una agenda clara para la cooperación regional.

Además, la cooperación regional requiere desarrollar mejores herramientas y metodologías de trabajo que le permita una mayor articulación con la AOD y la CSS. La CSS de los Países Miembros de la CAN no está vinculada a su política de integración, ni está enfocada en procesos de CSS regional. En este orden de ideas, la política de integración y la de cooperación de los países deben reforzar sus vínculos, para que esta última refuerce su carácter de herramienta de los procesos regionales. Asimismo, se debe profundizar los mecanismos de triangulación AOD/CSS regional, de tal manera que los aportes de terceros países, tanto en recursos como en conocimientos, faciliten el trabajo en bloque.

Finalmente, el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), rector de la agenda social en el marco regional, contempla la puesta en marcha del Programa de Cooperación Técnica Horizontal (PACTHO) para potencializar las posibilidades de la cooperación regional. El gran reto de la Secretaría General es poner en marcha este Programa que permita cristalizar un mayor impacto de los procesos de integración en el desarrollo de la Comunidad Andina.

Bibliografía

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 759: Estrategia Andina para mejorar la Eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

OECD, Development Aid at a Glance Statistics by Region. America, 2011 Edition, OECD-DAC, Paris, 2011.

SEGIB (2010) Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica. SEGIB, Madrid. Plan de Acción de Buenos Aires.

⁸ Estrategia Andina para mejorar la Eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

III. DOCUMENTOS

LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA¹

Alberto Castañeda Cordy

Introducción

La desigualdad y la pobreza son características de la sociedad colombiana. En el 2010, de acuerdo con sus ingresos, 16.432 mil personas (45%) estaban bajo la línea de pobreza y 5.421 mil eran indigentes (16%).

Bajo un concepto integral de pobreza, esto es que va más allá de los ingresos, al considerar variables como el analfabetismo, nutrición, vivienda, entre otros, en Colombia hoy el 34,6% de las familias son pobres multidimensionales. A ello se agrega las marcadas diferencias entre la zona urbana y rural, pues mientras en el 2010 el registro de la pobreza en los centros urbanos fue del 33%, en la zona rural alcanzaba el 50,3%.

De otra parte, son extremas las diferencias de ingresos en el país. El coeficiente de GINI, que mide la distribución de la riqueza, según el cual cero es la igualdad total y 1 la absoluta desigualdad, muestra a Colombia como una de las naciones con mayor inequidad del continente y del mundo al registrar un coeficiente de 0,57.

A pesar que al economía crece y genera riqueza, y que el gasto público social se ha duplicado en las dos últimas décadas, como participación en el PIB, la pobreza se mantiene en niveles altos. En este contexto, la reducción de pobres e indigentes se ha convertido en un objetivo central de la política pública en los últimos cinco años. En una estrategia concentrada, coordinada y focalizada en los más pobres, donde la Política de Generación de Ingresos es uno de los vehículos más importantes para el ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos de esta población y uno de los mecanismos determinantes para la superación de la pobreza. El objetivo central de esta política es el desarrollo e incremento del potencial productivo de la población pobre extrema

a través del aumento de sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, puedan generar ingreso de manera autónoma y sostenible.

Antecedentes

La multiplicidad de trabajos que en los últimos años tomaron como referente el problema de la pobreza, de la marginalidad y de la exclusión social, señalaron que si bien la política social había permitido que el porcentaje de colombianos en situación de pobreza descendiera desde el año 2002, esto no sucedía con los indicadores de pobreza extrema, los cuales se perpetuaban y no se modificaban con las tasas de crecimiento económico de los noventa.

Esta situación llevó a la necesidad de diseñar e implementar una estrategia para acelerar la superación de la pobreza extrema en Colombia, y después de un esfuerzo conjunto de la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) y del Gobierno Nacional, en septiembre de 2006 fue aprobada por el CONPES la creación de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Red JUNTOS), con el propósito de vincular de manera prioritaria a los hogares en situación de pobreza extrema y desplazamiento a la oferta de servicios sociales del Estado².

La Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) planteaba los siguientes hechos:

- A pesar de que la economía crezca una parte de la población permanece excluida de estos beneficios.
- A pesar de que el gasto público social se ha duplicado en las últimas dos décadas -como participación en el PIB-, la pobreza se ha mantenido alrededor del 50%.

¹ El autor agradece la colaboración de Freddy Guayacán y Ángela Pérez, funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, en la elaboración de este artículo.

² CONPES 102, "Red para la Superación de la Extrema Pobreza – JUNTOS".

- La pobreza es un fenómeno de carácter multidimensional, y no sólo una cuestión de ingresos.
- La pobreza es persistente, es decir, se transmite intergeneracionalmente por la existencia de trampas de pobreza.

La población en extrema pobreza

La población en extrema pobreza identifica a grupos de hogares e individuos, que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, se encuentran en condiciones de desventaja (vulnerabilidad) para mejorar su calidad de vida, tales como: i) Alta susceptibilidad a impactos externos o internos; ii) Escaso acceso a activos sociales y económicos, para dar respuesta a estos impactos; iii) Alta dificultad de cambiar su situación de vulnerabilidad por falta de capacidades y oportunidades; iv) Ser sujeto de exclusión social (cultural, política y/o económica).

También considerados los más pobres entre los pobres, constituye la población objeto de atención de la Red Unidos: 1,2 millones de familias que presentan las condiciones de vida más bajas (los dos primeros quintiles) según el Sistema de

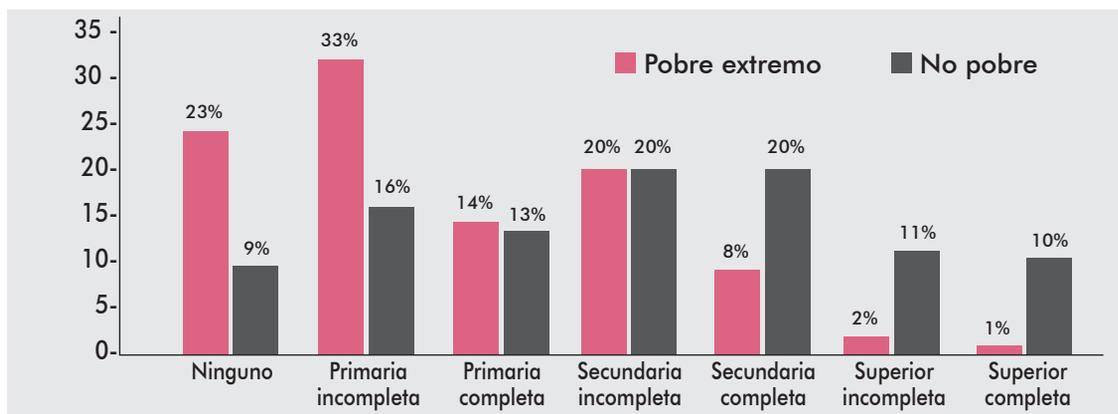
Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)³.

A estas familias se sumaron 718.194 hogares (de acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada - RUPD) de la población en situación de desplazamiento en razón del conflicto interno. Según el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, una persona en situación de desplazamiento es aquella que "...se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de residencia y las actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas.

Características productivas de la población en extrema pobreza

De acuerdo con información del DANE, en 2009 el 56% de los colombianos que se encuentran en situación de pobreza extrema no alcanza a tener primaria completa, mientras que este porcentaje en la población no pobre se reduce a la mitad, siendo del 25%. Al mismo tiempo, tan sólo 8% de la población en situación de pobreza extrema ha terminado su secundaria, comparado con el 20% de la población no pobre.

Gráfico 1
Nivel educativo de la población según nivel de pobreza. Nacional 2009



Fuente: DANE-DNP.

³ El SISBEN es un índice que se fundamenta en un concepto de pobreza multidimensional que tiene en cuenta otras características socioeconómicas de los hogares colombianos como la localización, las condiciones y servicios de la vivienda, la tenencia de bienes durables, el capital humano, la seguridad social, y características demográficas y de ocupación.

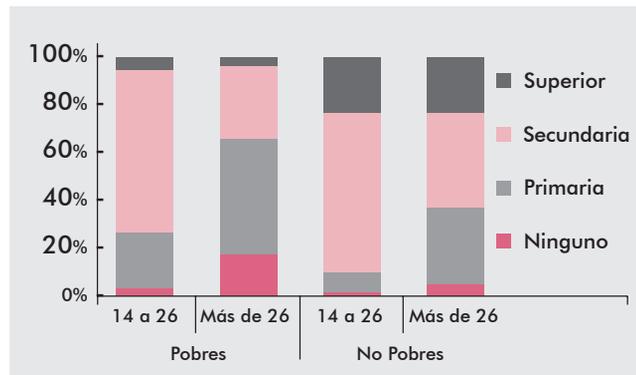


El 74,3% de los jóvenes pobres de 14 a 26 años ha alcanzado nivel educativo de secundaria o superior. Este porcentaje llega a 89% para los jóvenes no pobres. Por el contrario, sólo el 35% de los mayores de 26 años pobres y el 63,5% de los no pobres logran esos niveles educativos.

Los anteriores indicadores, por un lado, dan cuenta del bajo nivel de capital humano de la población pobre extrema en Colombia, principal trampa de pobreza de esta población.

Al analizar los indicadores del mercado laboral, se encuentra que la tasa de desempleo de la población en situación de pobreza extrema es del 25%, 17 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo de la población no pobre, que es del 8,2%. Por su parte, las divergencias en la tasa de ocupación entre un grupo poblacional y otro es de 27 puntos porcentuales. Sin embargo, aún más preocupante es encontrar que un gran porcentaje de la población ocupada se encuentra en la informalidad, con una tasa del 86% para la población pobre extrema, lo cual indica que la mayoría de esta población se encuentra en el rebusque.

Gráfico 2
Nivel educativo de la población según nivel de pobreza. Nacional 2009



Fuente: DANE-DNP.

Las principales actividades en las que se ocupan los pobres extremos están relacionadas con actividades del sector agropecuario y del sector comercio (21%). Por otro lado, relacionado con la alta tasa de informalidad de esta población, se encuentra que la mayor parte de los pobres extremos están en actividades por cuenta propia (62%).

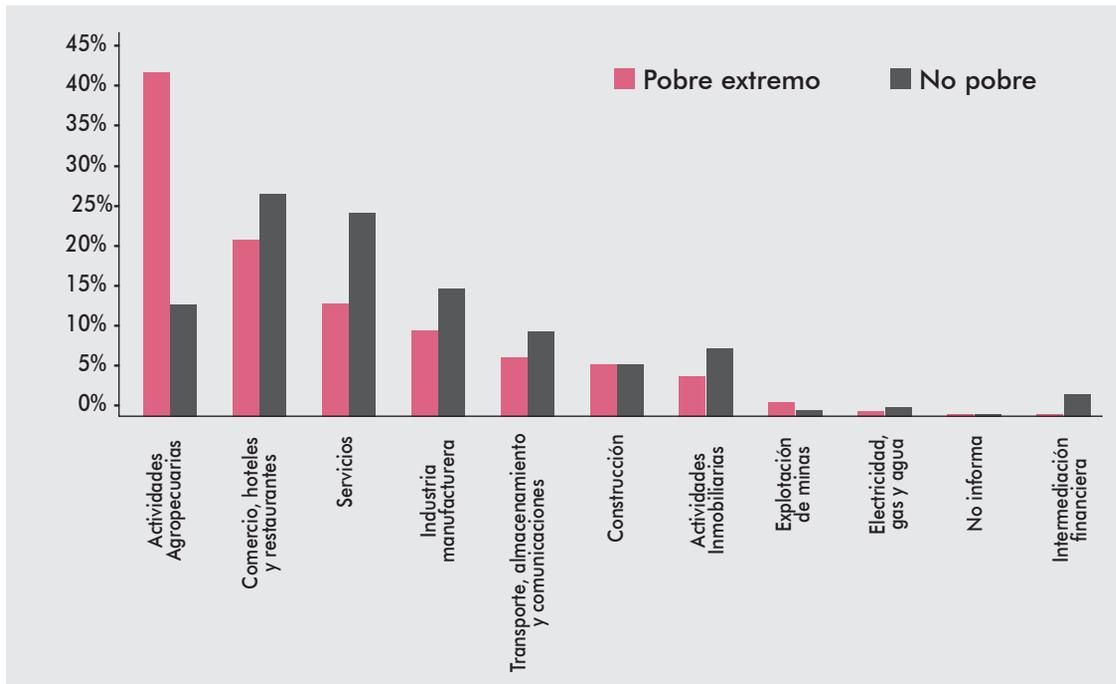
CUADRO 1
INDICADORES DE MERCADO LABORAL SEGÚN NIVEL DE POBREZA, NACIONAL 2009

CONCEPTO	POBRE EXTREMO	POBRE MODERADO	NO POBRE
Población total	7.158.551	12.739.550	23.805.592
Población Económicamente Activa	2.292.302	5.252.186	13.396.369
Tasa Global de Participación	46,3%	56,4%	67,3%
Tasa de Desempleo	25,3%	16,0	8,2%
Tasa de Ocupación	34,5%	47,4	61,8%
Tasa de Informalidad	86,1%	73,5	53,1%
Ingreso Laboral Medio	\$ 71.971	\$ 231.157	\$ 860.233

Fuente: DANE-DNP.

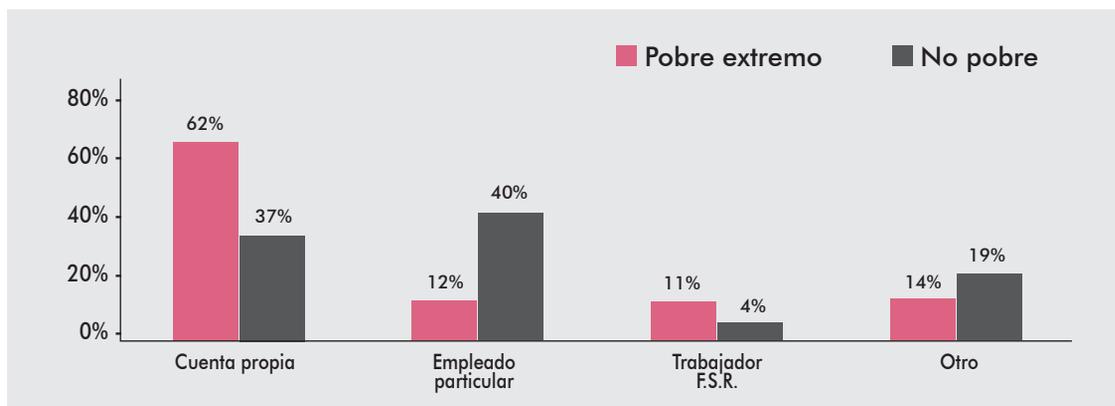


Gráfico 3
Ocupados según rama de actividad según nivel de pobreza. Nacional 2009



Fuente: DANE-DNP.

Gráfico 4
Ocupados por posición ocupacional según nivel de pobreza. Nacional 2009



Fuente: DANE-DNP.



El Sistema de Protección Social –SPS–

Ante la dimensión del problema, en Colombia se han implementado un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, contenidas en el Sistema de Protección Social, del cual hacen parte: i) el Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones, riesgos profesionales y protección al cesante); ii) el Sistema de Promoción Social y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, articulado al sistema educativo; iii) Incluye, además, mecanismos de atención de desastres y otro tipo de herramientas que complementan estas estrategias en coyunturas particulares y temporales; iv) así como programas de apoyo a las familias para que generen ingresos y adquieran activos como herramienta para mejorar sus condiciones de vida⁴.

En este contexto, el CONPES 3616 plantea que un SPS consolidado contribuirá a lograr los objetivos de la Política de generación de Ingresos al generar la posibilidad de que los hogares de la PPED tengan: i) un ingreso estable puesto que, bajo el enfoque de manejo social del riesgo, le apunta a que la población esté protegida frente a choques que afecten la generación de ingresos; ii) un ingreso suficiente dado que los mecanismos de solidaridad y redistribución, y los instrumentos de focalización del SPS, canalizan recursos de la población con capacidad de pago a la población pobre y vulnerable (sin capacidad de pago), permitiendo el acceso prioritario a los servicios sociales básicos; y iii) un ingreso creciente, debido a que con el acceso y protección del capital humano y productivo, es posible que la población acumule activos, y de esta forma, contribuya al crecimiento económico y a su propio bienestar (pág. 26).

En el marco de la protección social, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema -UNIDOS- es, junto con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, uno de los subsistemas del SPS.

Estrategia de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - Unidos

En septiembre de 2006 fue aprobada por el CONPES la creación de la **Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Red JUNTOS)**⁵ con el objetivo central de vincular de manera prioritaria a los hogares en situación de pobreza extrema y desplazamiento a la oferta de servicios sociales del Estado. En este sentido la estrategia tiene los siguientes fundamentos:

- I) Es integral al interior de sus intervenciones y se vincula con las acciones previstas por otras políticas de atención a la PPED, particularmente Vivienda y Tierras.
- II) Basa su accionar en el principio de coordinación, que implica organizar y articular tanto la oferta estatal como la privada, con el propósito de generar impactos integrales y sostenibles en la PPED.
- III) A partir de los principios de complementariedad y subsidiariedad, utilizar de forma eficiente los recursos.
- IV) Enfoque diferencial, las acciones buscan adecuarse, a partir de la caracterización, a las condiciones especiales de cada familia, logrando expandir sus capacidades de acuerdo con sus propias potencialidades.
- V) Enfoque territorial, en la medida que promueve la participación activa y el liderazgo de las autoridades y actores locales en el diseño e implementación de las estrategias para cumplir con los objetivos de la política, de acuerdo con las particularidades territoriales.

El objetivo general de UNIDOS, por tanto, es construir y fortalecer, en las familias que se encuentran en situaciones de pobreza extrema, la capacidad de gestionar su propio desarrollo para superar su estado de pobreza y mejorar sus condiciones de vida. Para lograrlo, el Estado se compromete a otorgar a los beneficiarios de UNIDOS, mediante la acción concertada de 24 entidades del Gobierno, acceso integral y preferente a un conjunto de programas y servicios sociales, para que alcancen

⁴ Ley 789 de 2002.

⁵ Con el inicio de la administración del Presidente Juan Manuel Santos (2010) la Red Juntos pasó a llamarse Red Unidos.



mejores condiciones de vida definidas a través de 45 Logros Básicos en 9 dimensiones, entendidos como el acceso a medios dirigidos a mejorar su

calidad de vida. Esta Red opera con profesionales y 8.452 cogestores sociales que hacen un acompañamiento a las familias.

CUADRO 2
ESTRATEGIA DE LA RED PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

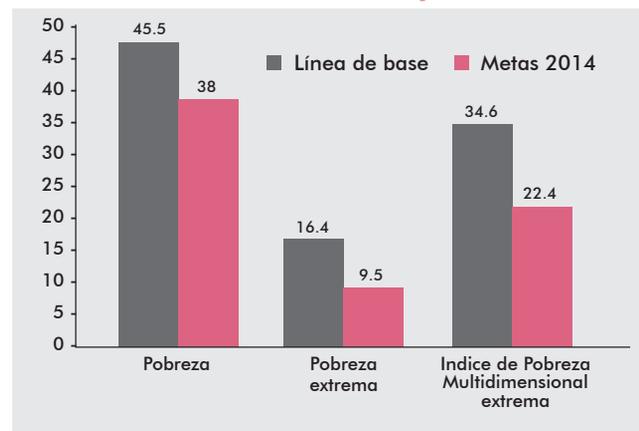
LOGROS BÁSICOS FAMILIARES	CONDICIONES BÁSICAS TERRITORIALES	DIMENSIONES
Conjunto de condiciones deseables que una familia en extrema pobreza debe alcanzar para superar su situación y mejorar su calidad de vida.	Grupo de variables deseables para un municipio en términos de capacidades institucionales, de gestión y de oferta, que ayudan a consolidar los sistemas de Protección Social local.	IDENTIFICACIÓN
		INGRESOS Y TRABAJO
		EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN
		SALUD
		NUTRICIÓN
		HABITABILIDAD
		DINÁMICA FAMILIAR
		BANCARIZACIÓN Y AHORRO
		APOYO PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA

La Red cuenta con una base de datos que registra a 1.500.000 familias Unidos -INFOUNDOS- donde se registran variables socioeconómicas, demográficas, de ingresos del hogar, ocupacionales, de niveles de escolaridad y formación para el trabajo, condiciones de habitabilidad, salud, entre otras.

ii) generación de ingreso es una dimensión donde su oferta presenta mayor inflexibilidad; y iii) esta dimensión es uno de los cuellos de botella de la Estrategia UNIDOS.

El Gobierno de Colombia, para el periodo de gobierno 2010-2014, ha fijado como meta la promoción de 350.000 familias, ayudándolas a salir de su estado de pobreza extrema. Estas familias se encuentran vinculadas a la Red para la superación de la pobreza extrema de Colombia, UNIDOS. Como criterios de promoción de estas familias, se estableció que la dimensión de ingresos y trabajo⁶ es una de las dimensiones prioritarias de la estrategia, esto con base en tres razones: i) la generación de ingresos junto a habitabilidad son las dos dimensiones que mayor impacto tienen en los diferentes indicadores de pobreza (pobreza por ingresos, e Índice de Pobreza Multidimensional);

Gráfico 5
Colombia. Metas de pobreza



Fuente: DNP.

⁶ La red para la superación de la pobreza extrema UNIDOS trabaja en torno a nueve dimensiones, donde una de ellas es Ingresos y Trabajo.



La política de generación de ingresos -PGI-

El 28 de septiembre de 2009, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el documento 3616 “Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento”. Esta política constituye la dimensión de Ingresos y Trabajo de la Red Unidos y se Focaliza en adultos y jóvenes en edad de trabajar que no hayan alcanzado los siguientes logros de la dimensión de Ingresos y Trabajo de la Red Unidos:

- Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingreso y/o tienen un mecanismo de sustento económico al interior del hogar.
- Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.
- Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.
- El hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.

Se enfatiza en la necesidad de proveerles los instrumentos para generar ingresos suficientes y sostenibles, de manera autónoma (CONPES 3616). Esto es, desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento (PPED), aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades para que los diferentes grupos que la componen, puedan acceder y acumular activos. A su vez, el Sistema de Protección Social (SPS) fortalecido y consolidado debe garantizar que la PPED acceda a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades.

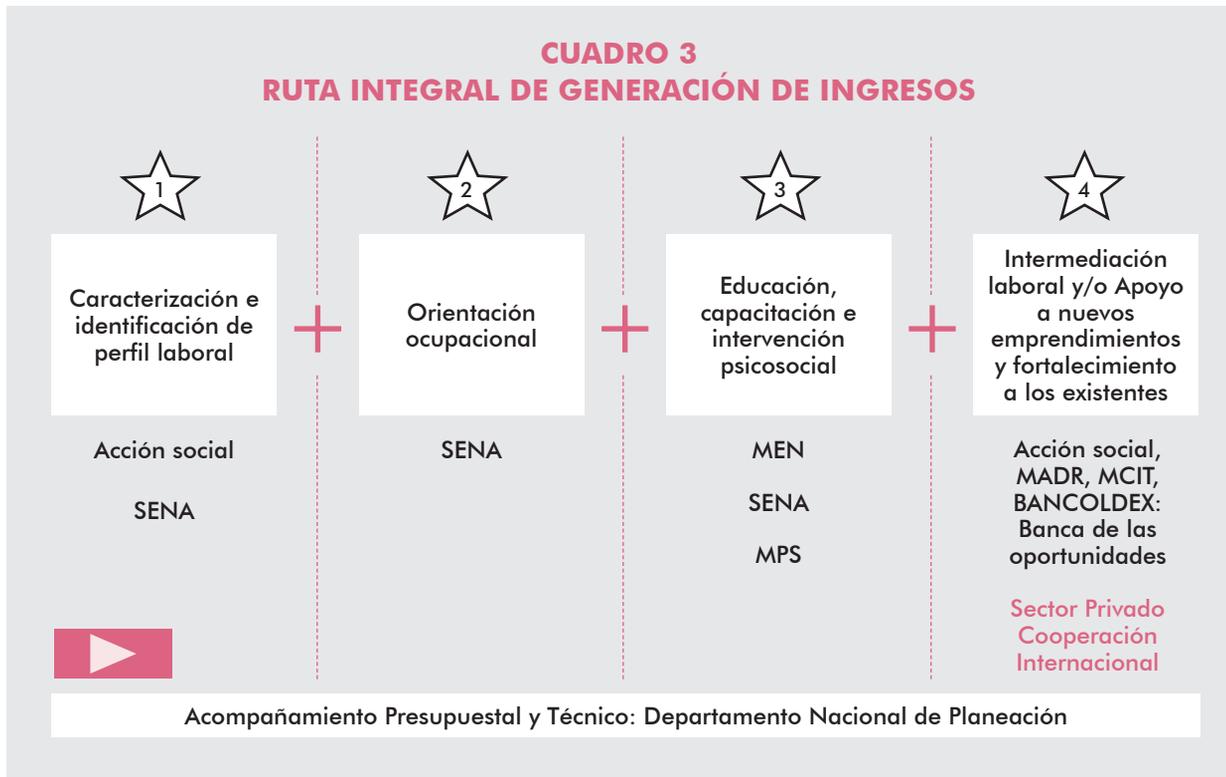
En desarrollo de este objetivo, la PGI busca proveer a la PPED los mecanismos para superar las restricciones que enfrenta en la generación de ingresos, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en este frente.



Fuente: DNP

En consecuencia, la política privilegia soluciones de mediano y largo plazo que fomentan la independencia económica de las familias, a partir de la generación de ingresos suficientes y sostenibles, dejando atrás aquellas intervenciones de corto plazo. Se concentra, además, en el objetivo de aumentar el potencial productivo de la población, es decir, en mejorar la oferta de mano de obra, más que en potenciar la demanda de ésta. Sin embargo, algunas de las estrategias, como la intermediación laboral y el apoyo a nuevos emprendimientos, están encaminadas a favorecer la incorporación de la población en puestos de trabajo.





Fuente: DNP.

La PGI parte de las siguientes premisas⁷:

- La PGI es uno de los vehículos más importantes para el ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos de la PPEd, así como de los mecanismos determinantes para la superación de la pobreza;
- Se requiere una participación activa de la población en el proceso de superación de la pobreza extrema y su estabilización socioeconómica;
- Las intervenciones en materia de generación de ingresos deben ser integrales, coordinadas y diferenciales;
- La política requiere un enfoque territorial;
- La política debe tener un enfoque de intervención psicosocial en todos sus componentes.

El documento CONPES 3616 plantea un conjunto de acciones con el objetivo que la PPEd supere las barreras para desarrollar capacidades y acumular activos: i) adecuación de algunas políticas e instrumentos para que la PPEd pueda acceder a los servicios de forma adecuada y oportuna; ii) diseño de nuevos instrumentos o la expansión de existentes; iii) la integración de los diferentes instrumentos que se crean o fortalecen a través de esta política, en el entendido de que la población requiere atención integral, tanto en las acciones intersectoriales (v.gr. educación, servicios financieros, desarrollo rural, etc.) como en lo que respecta a las acciones intra-sectoriales (v.gr. al interior de desarrollo rural: acceso a tierra, riego, asistencia técnica, etc.); y iv) la organización de la política en fases, considerando que la PPEd cuenta con diferentes stocks de capital (educación, salud, tierras, servicios financieros, etc.).

⁷ Documento CONPES 3616.



Perfil de la población en edad de trabajar de la Red Unidos

A febrero del 2011 la línea de base de la Red Unidos -INFOUNIDOS- reportaba la existencia de 4.690.881 personas, de las cuales 3.240.080 (69%) se encontraban en edad de trabajar, esto es, entre los 10 y 60 años. Algunas características de esta población en edad de trabajar:

- El 84% correspondía a personas en extrema pobreza (2.724.093 personas) y el 16% a desplazados (515.987);
- El 49,1% eran hombres y 50,9% mujeres;
- El 58% es urbano y el 42% rural;
- 2.181.149 (67%) se encuentran ubicados en municipios de nivel 5 y 6;⁸
- 314.510 personas no saben leer ni escribir: (10%), de los cuales 57.754 (18%) son menores de 26 años;⁹
- El 55% tiene estudios máximos de primaria;
- Otro 13% tiene estudios de secundaria incompleta (169.825 personas);
- El 38,9% son económicamente inactivos (1.262.738 personas);
- De la población económicamente activa 1.290.451 personas se encuentran ocupadas y otras 686.891 personas desocupadas (21,2%).

Estas cifras globales permiten reconocer las principales características particulares de la PPED, definitivas en el momento de señalar una

PGI, como su origen rural, bajo nivel de capital humano, su localización en municipios pequeños y de baja capacidad institucional, y su alta participación económica, entre otros.

A partir de esta caracterización de la población en edad de trabajar se definen unas rutas de generación de ingresos que guarda correspondencia con los atributos individuales de las personas (edad, experiencia laboral, formación para el trabajo, nivel educativo) y las condiciones del entorno económico y productivo del territorio, definidas en las Agendas Internas de Productividad y Competitividad departamentales.¹⁰

El documento CONPES 3616 plantea que la oferta de generación de ingresos institucional para la población en extrema pobreza y para la población en situación de desplazamiento, sea articulada de manera integral y sea orientada de manera preferencial a esta población.

La ejecución de la política de generación de ingresos corresponderá a la oferta coordinada de las siguientes entidades públicas: Banca de las Oportunidades con el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX); Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible (MADR); Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT); Ministerio de Educación Nacional (MEN); Ministerio de Protección Social (MPS); Acción Social (AS); Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

⁸ El Artículo 6 de la Ley 617 de 2000 define la categorización de los distritos y municipios, los cuales son clasificados de acuerdo a su población e ingresos corrientes de libre destinación, la clasificación se divide en 7 categorías: Categoría especial, primera categoría, segunda categoría, tercera categoría, cuarta categoría, quinta categoría, sexta categoría. La clasificación se realiza de la siguiente manera:

Categoría especial: Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

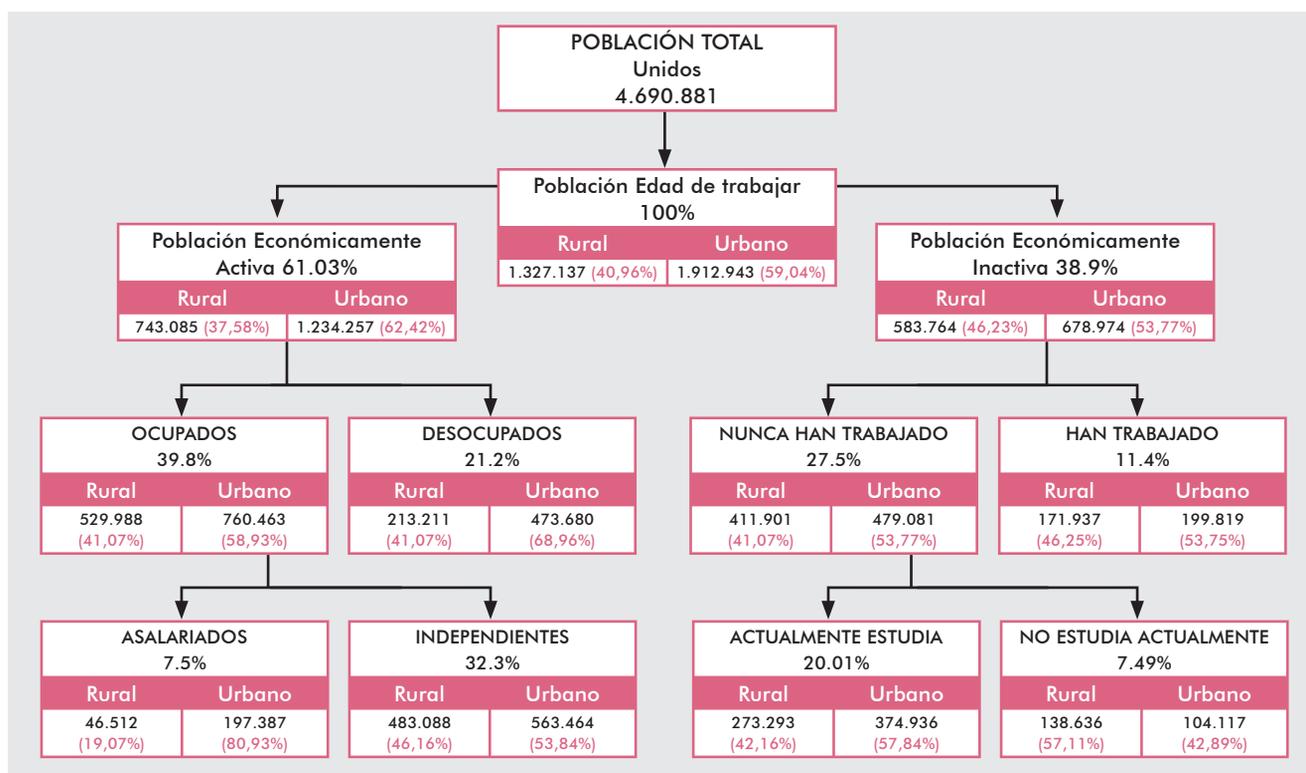
Sexta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

⁹ En 2008, el porcentaje de no pobres que no sabía leer ni escribir era de 6,3%.

¹⁰ Las Agendas Internas de Productividad y Competitividad permitieron identificar y consensuar las apuestas productivas y las acciones estratégicas que debe realizar tanto el gobierno nacional como el territorial, el sector privado y la academia, para mejorar la productividad y competitividad departamentales.



Población de la Red Unidos en Edad de Trabajar (10 a 60 años), Rural y Urbana



Fuente: GPE-DNP. con base en InfoUnidos

Institucionalidad en la gestión de la oferta de generación de ingresos

La ausencia, por mucho tiempo, de una coordinación definida de esta política, que se ocupase de su gestión, programación y operatividad, y de mecanismos claros de articulación entre las entidades públicas ha generado una perpetuidad de la inercia institucional, lo cual se traduce en problemas de focalización, menor impacto y sostenibilidad de estos programas y proyectos.

Para enfrentar esta situación, el gobierno nacional plantea la necesidad de una institucionalidad que tenga como objetivos: i) coordinar las acciones de las entidades del orden nacional; ii) articular estas acciones y presupuestos con la oferta programática y presupuestos de los gobiernos locales, donde ello hubiese a lugar; iii) diseñar y desarrollar una oferta programática que responda a las características productivas, sociales y culturales de la población

víctima del desplazamiento forzado por la violencia y de los territorios donde ésta se encuentra; iv) gestionar un sistema de información que permita focalizar la inversión del Estado en los territorios y programas prioritarios, y paralelamente hacerle seguimiento a la implementación de la política identificando debilidades y obstáculos, y consecuentemente respondiendo de manera adecuada y oportuna; v) dar lineamientos técnicos en lo referente a la asistencia técnica a los entes territoriales para el diseño y gestión de estrategias de intervención de generación de ingresos para población en situación de desplazamiento; vi) articular las intervenciones de atención psicosocial con las rutas de atención integral de generación de ingresos; y finalmente, vii) consolidar los esfuerzos que, en materia de GI para población vulnerable, son llevados a cabo por la cooperación internacional y el sector privado a través de los programas de responsabilidad social empresarial.



Ruta de generación de ingresos

La heterogeneidad de la PPED exige el diseño apropiado de programas selectivos y diferenciados que respondan a las especificidades, necesidades y expectativas de los colectivos objeto de atención. En este sentido, la construcción del perfil socio laboral de cada persona es, sin duda, el principal insumo para el diseño de la oferta programática institucional para la población de la Red Unidos. A partir de la información de la línea de base de la Red INFOUNIDOS, es posible construir perfiles sociolaborales generales de la población en edad de trabajar y lineamientos para las consecuentes rutas generales de generación de ingresos que puede seguir cada persona.

El gobierno nacional atiende a la población con oferta de generación de ingresos a través de tres líneas de intervención: formación para el trabajo, servicios para el enganche laboral, y emprendimiento y/o fortalecimiento de los negocios existentes.

286

Las características productivas del territorio brindan la información necesaria para analizar la pertinencia y viabilidad de la oferta de generación de ingresos en las ciudades y áreas rurales. Estas características tienen en cuenta variables como el tejido productivo y la estructura económica, a través de fuentes como lo son los observatorios laborales, las Agendas Regionales de Competitividad, los informes de coyuntura económica de las Cámaras de Comercio locales, y otra información a partir de la cual se construye el perfil productivo del territorio. Esta información es de particular importancia a la hora de definir líneas de emprendimiento, formación para el trabajo, la manera de abordar los posibles empleadores, los horarios de programas y la frecuencia (por ejemplo, las áreas rurales donde se trabaja intensamente pero de manera estacional). Mucha de la población PPED cuenta con títulos de formación y capacitaciones que no obedecen a necesidades reales de los territorios, o ha desarrollado emprendimientos no

ajustados a criterios de realismo de mercado y de competitividad productiva que finalizan en frustraciones y continuidad en la situación de pobreza y exclusión productiva.

Formación para el trabajo

En este contexto, la oferta de formación para el trabajo está dirigida a brindar las capacidades técnicas para acceder al mercado laboral, bien sea en la modalidad de empleo o con la implementación de un plan de negocio.

En Colombia la formación para el trabajo se divide en formación complementaria y formación titulada. La primera contempla cursos inferiores a 300 horas de formación, que buscan complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos que tiene el participante en un oficio específico. La formación titulada se divide en nivel semicalificado, nivel técnico y nivel tecnológico. El primero consiste en cursos de 300 a 840 horas y 100 horas de emprendimiento o competencias para el empleo, que le permiten al participante adquirir habilidades para desenvolverse en una línea productiva específica; para acceder a este nivel es necesario haber terminado quinto de primaria. El nivel técnico consiste en cursos de 881 a 2.600 horas; para acceder a este nivel el participante debe haber terminado noveno grado o el grado escolar exigido por la institución receptora, en este nivel el participante adquiere competencias laborales para desenvolverse en un oficio determinado. Finalmente, el nivel tecnológico se compone de cursos cuya duración se encuentra entre 2.601 a 3.600 horas y para acceder a este nivel es necesario contar con un título de bachiller.¹¹

Los grandes retos se encuentran en: superar los bajos niveles de educación formal de la población pobre; que la formación responda a las especificidades, necesidades y expectativas de la población; y que la capacitación responda a los requerimientos y oportunidades del entorno productivo.

¹¹ Además de estos niveles, en Colombia una persona puede validar sus conocimientos prácticos en un oficio determinado a través de la "Certificación de Competencias", este proceso es adelantado por el SENA, el cual evalúa y certifica aprendizajes pasados o experiencias obtenidas en el ejercicio de un oficio anterior.



Empleabilidad

La estrategia de empleabilidad se materializa en los territorios. En este contexto la situación del mercado de trabajo en las regiones es el resultado de un variado conjunto de factores, donde se destacan: i) El impacto directo de la actividad económica sobre la demanda de mano de obra; ii) Si bien se parte que la generación de empleo descansa en la capacidad de la economía de las ciudades de crecer de manera sostenida, no pueden ignorarse otras causas de naturaleza estructural que explican el alto desempleo y la mala calidad de los empleos existentes (los nuevos empleos se producen en sectores con limitadas exigencias de calificación del capital humano, con reducida dotación tecnológica y con elevada dosis de temporalidad); iii) Otros son de carácter más permanente y están asociados a cambios de largo plazo en la estructura económica de la ciudad (el doble fenómeno de la continua expansión del sector servicios y la diversificación del sector en actividades cada vez más heterogéneas); iv) Otro conjunto de factores opera directamente sobre la oferta, como el nivel educativo y la experiencia de la fuerza de trabajo; v) Procesos que son resultado simultáneo de la oferta y demanda laboral, como el proceso de urbanización, las migraciones, el desplazamiento forzado por el conflicto interno y los cambios en la participación laboral¹²; finalmente, existe otro conjunto de factores locales que afectan exclusivamente el mercado laboral de una ciudad, como son: el desempeño económico, la composición industrial, su base exportadora y las características microeconómicas del propio mercado laboral.

La población en edad de trabajar de la Red Unidos se encuentra en una situación de vulnerabilidad frente al mercado laboral, esto es, tiene una baja probabilidad de inserción laboral en el mercado formal, en razón de su bajo nivel educativo, escasa formación para el trabajo, medida en términos

de competencias específicas y generales, falta de experiencia laboral y bajo capital social.

Aun reconociendo que un ritmo fuerte y estable de crecimiento es fundamental para crear empleos de calidad aceptable, cabe destacar que los argumentos de orden macroeconómico son insuficientes para explicar y remover las causas del desempleo persistente y la alta precariedad de los empleos existentes en la ciudad¹³.

De igual manera, las acciones orientadas a potenciar la entrada al mercado laboral de la población vulnerable por sí solas son insuficientes si no están insertas en una estrategia de crecimiento económico rápido y sostenido.

En consecuencia, el programa de empleabilidad está orientado al logro de tres objetivos:

- i) Mejorar la calidad de los empleos de la población actualmente ocupada, que lo hace en empleos de baja productividad y bajos ingresos, asociados a la informalidad laboral (70%);
- ii) Generación de nuevos empleos de calidad para la población de la Red Unidos que se encuentra desempleada;
- iii) Buscar el enganche de personas en edad de trabajar inactivas, que no se encuentran estudiando y que alguna vez estuvieron ocupadas, para generar un ingreso complementario al hogar.

Intermediación laboral

Los servicios de enganche laboral buscan mejorar la conexión entre la población que busca empleo y los trabajos disponibles o vacantes. Estos servicios no se limitan a enganchar a las personas rápidamente en nuevos empleos, sino que además están encaminados a referenciar a la población

¹² No se desconoce la existencia de factores de tipo nacional que afectan de modo común el mercado laboral de las regiones del país, como los cambios en la demanda agregada, debido a cambios en la productividad de la economía o como respuesta a shocks externos (acuerdos comerciales, por ejemplo) o cuando se experimentan modificaciones en las normas e instituciones que rigen el funcionamiento del mercado laboral (reformas laborales: Ley 100, Ley 789, ajustes del salario mínimo, entre otras, las cuales han configurado el actual entorno laboral colombiano).

¹³ En este sentido, es importante señalar que los mercados de trabajo correspondientes a los diferentes tipos de actividad presentan muy diversos tipos de ajuste ante cambios en la demanda agregada: mientras el empleo asalariado es procíclico, esto es, guarda una estrecha y directa relación con el nivel de actividad económica, el trabajo por cuenta propia, en su mayoría articulado a las actividades informales, es anticíclico, esto es, en el corto plazo responden en menor grado a las variaciones en la actividad económica.



a servicios que mejoren sus condiciones de empleabilidad, realizando un mejor matching entre oferta y demanda laboral.

La población de la Red Juntos dispone de menos capital social, esto es, tienen una red de relaciones con personas que comparten las mismas dificultades para ingresar al mercado laboral formal (como puede verse en el cuadro siguiente, donde el 8% del desempleados PPED pidió ayuda a un familiar o amigo; mientras que la población no pobre de este canal en la búsqueda de empleo se extiende al 70%).

Además, uno de los objetivos específicos del sistema de intermediación debe ser la democratización de la búsqueda de empleo, eliminando la discriminación étnica, cultural, de género, edad o social, y desarrollando en estos trabajadores sus capacidades, autoestima y derechos.

En este proceso, además de los agentes del mercado de trabajo, deben integrarse las entidades de formación, proveyendo la información, la

asesoría, la capacitación y certificación necesaria. Esto, porque además de mejorar las prácticas de búsqueda de empleo y ahorrarles costos a los trabajadores de la Red, es necesario orientar su vocación ocupacional, y establecer una mayor correspondencia entre su preparación y empleo efectivo.

Emprendimiento

Esta línea de intervención esencialmente le apunta: i) al auto-empleo,¹⁴ es decir a la puesta en marcha de actividades productivas autónomas y sostenibles, que en su funcionamiento pueden trabajar de manera individual, asociativa o como parte de una cadena de valor más grande; y ii) al fortalecimiento de los negocios existentes, pues hay 1.046.552 trabajadores independientes (81% de la población ocupada de las PPED).

Los emprendimientos de la PPED son mayoritariamente establecimientos unipersonales, determinados por la propia informalidad. Son “emprendedores por necesidad”, esto es, personas que se ven obligadas a generar por su cuenta

**CUADRO 4
POBLACIÓN RED UNIDOS DESEMPLEADA. CANALES PARA CONSEGUIR EMPLEO**

¿Qué hizo para buscar empleo?	Freq.	%
Pidió ayuda a familiares, amigos o colegas	57.458	8.36%
Visitó, llevó o envió hojas de vida a empresas o empleadores	25.394	3.70%
Visitó, llevó o envió hojas de vida a bolsas de empleo o intermediarios	6.739	0.98%
Puso o consultó avisos clasificados	540	0.08%
Se presentó a convocatorias	826	0.12%
Hizo preparativos para iniciar un negocio	1.334	0.19%
Buscó en Internet	504	0.07%
Otro medio	1.469	0.21%
No realizó ninguna actividad	592.627	86.28%
Total	686.891	100%

Fuente: INFOUNIDOS-DNP

¹⁴ Uno de los rasgos que caracterizan al empleo autónomo es su concentración en determinadas ramas, especialmente del sector servicios. En efecto, más de la mitad de estas unidades unipersonales se establece en el sector comercio minorista y otra tercera parte en el sector servicios (restaurantes, bares y similares, servicios relacionados con telecomunicaciones, peluquerías y salones de belleza, mantenimiento y reparación de vehículos, etc.), esto es, en sectores con reducidas barreras de entrada, dadas las limitadas exigencias de calificación del capital humano y dotación tecnológica (Castañeda et al, 2009).



y riesgo un negocio para sobrevivir ante la falta de empleo o ante la imposibilidad de acceder al mercado laboral. Y las ventajas de un negocio para entrar con éxito al mercado, aunque son de diferente índole, están determinadas por la escala de producción,¹⁵ y en el caso de la PPED, el reducido tamaño de sus negocios influye en la capacidad de éstos para financiarse en condiciones óptimas, innovar y competir.

Los bajos niveles de productividad y la precariedad de las condiciones laborales de estos negocios de subsistencia se expresa en la realización de su actividad en la propia vivienda del empresario y otro en el espacio público y en que obtienen utilidades netas inferiores a un salario mínimo legal.

El rol del Estado, en consecuencia, en esta línea de intervención, es reducir las fallas de mercado, acercando la oferta de servicios a la población menos favorecida. Buscando que el fortalecimiento de las competencias productivas, empresariales y comerciales, reduzcan efectivamente las restricciones financieras, técnicas, administrativas y comerciales que limitan la expansión de su escala y reducen la productividad y competitividad de las actividades de la PPDE. Que en forma asociada o individual, los miembros de estos colectivos participen en actividades de mayor riesgo y de mayor rentabilidad, dejando atrás los actuales mecanismos informales, poco eficientes y equitativos.

Entre los servicios al emprendimiento se encuentran: acompañamiento técnico para el diseño de planes de negocio, servicios de acceso a mercados, servicios de fortalecimiento empresarial, servicios de financiamiento para el fortalecimiento, capitalización empresarial, etc. El portafolio de servicios de emprendimiento, tanto financieros como no financieros, debe

tener en cuenta el ciclo de vida de los proyectos productivos (idea, pre inversión, inversión, operación y consolidación, expansión), el entorno comercial y económico donde se encuentre, garantizando de esta manera la sostenibilidad de la iniciativa empresarial del proyecto productivo. La gran dificultad es la ausencia de capital semilla para los nuevos emprendimientos de una población que enfrenta grandes restricciones crediticias por parte del sector financiero.

La mayor dificultad se encuentra en la superación de las restricciones crediticias para desarrollar el emprendimiento que padece la PPDE. En efecto, la reducida dimensión de los negocios condiciona la financiación bancaria, en una relación directa que discrimina contra estos negocios. Esto significa que la restricción cuantitativa del crédito es la vía elegida por los bancos para cubrir los mayores riesgos de estos prestatarios. Ya sea por sus mayores posibilidades de desarrollar conductas oportunistas (menor información disponible), o ya por su menor calificación crediticia, que proviene de la relación que suele existir entre la menor dimensión y la menor antigüedad, la mayor probabilidad de desaparición y la menor capacidad de endeudamiento de los negocios (Castañeda, 2002). Y, paralelamente, la existencia de costos financieros elevados dada su posición objetiva de riesgo: costos en la generación de información (y, por ende, altos costos de transacción), riesgos morales (falta de reputación debida a su corta trayectoria empresarial y a su propia inexperiencia), los riesgos tecnológicos (en los casos que vayan a desarrollar un nuevo producto) y los riesgos de mercado. Estas limitaciones definen las tasas (más altas para cubrir los mayores riesgos de las microempresas)¹⁶ y los plazos de los instrumentos financieros que se dirigen a estas unidades productivas.

¹⁵ El tamaño de los establecimientos está asociado a las economías de escala presentes en la tecnología de producción, las cuales están referidas al número de unidades producidas durante un período determinado de tiempo y para la cual se emplean unas cantidades de trabajo y capital.

¹⁶ Las cuales pueden ser cubiertas gracias a los menores salarios que pagan y al mantener sus trabajadores por fuera del orden laboral vigente (protección social, salud, etc.).



Es claro, por tanto, que tras su creación, en sus primeros años de vida, estas unidades se enfrentan a una serie de factores que afectan sus posibilidades de supervivencia y de expansión en el mercado.

Emprendimiento rural

La mayoría de los productores familiares desarrollan su actividad productiva dentro de la informalidad, y por este hecho, así como por su tamaño, son excluidos del acceso a los servicios financieros. Existen limitaciones de orden financiero y operativo (distancias, horarios, seguridad) para que el crédito formal llegue a los agentes rurales de muy bajos ingresos.

La microempresa rural, generalmente, mantiene una relación directa o indirecta con el predio. El microempresario cultiva su parcela, cría especies menores y en las épocas de menor rentabilidad de las actividades agropecuarias vende su fuerza de trabajo o desarrolla actividades de servicios y comercio. Las actividades microempresariales, además, son desarrolladas de manera dispersa y alejadas de los centros de mercado.

Los procesos productivos de las microempresas rurales se caracterizan por sus bajos niveles tecnológicos, por la baja calidad y volumen de la producción, por la falta de capital de trabajo y por sus inestables relaciones con el mercado.

Las restricciones financieras que operan para el emprendimiento urbano de pequeña escala se acentúan a nivel rural. Esto en razón que las asimetrías de información y el riesgo de crédito, entran en pugna con otros criterios de rentabilidad social relacionados con la mayor integración de los diferentes grupos sociales, o la convergencia económica entre regiones, o el equilibrio rural urbano.

Conclusión

El cumplimiento de la política de generación de ingresos dirigida a la población colombiana en situación de pobreza extrema y en desplazamiento, enfrenta muchos retos. El primero de ellos, lograr que sus programas lleguen efectivamente a su po-

blación objetivo. Aquí es importante no sólo definir los criterios de entrada sino, también, los criterios de salida de los beneficiarios de sus acciones.

La heterogeneidad de la población marca otro gran reto: el diseño apropiado de programas selectivos y diferenciados que respondan a las especificidades, necesidades y expectativas de los colectivos objeto de atención. Que la capacitación responda a los requerimientos y oportunidades del entorno productivo, delineados por las Agendas de Productividad y Competitividad de las ciudades. Que la capacitación incremente la productividad y competitividad de estos trabajadores en el mercado laboral y que su destino final no sea el desempleo o la continuidad en la informalidad.

Que la población encuentre fuentes financieras para iniciar los emprendimientos (capital semilla), ausencia convertida en el principal obstáculo, que permita sacar su trabajo independiente de los ingresos de subsistencia. Que los esfuerzos de emprendimiento con estas poblaciones descansen en criterios de realismo de mercado y de competitividad productiva. Que el fortalecimiento de las competencias productivas, empresariales y comerciales, reduzcan efectivamente las restricciones financieras, técnicas, administrativas y comerciales que limitan la expansión de su escala y reducen la productividad y competitividad de las actividades informales. Que en forma asociada o individual, los miembros de estos colectivos participen en actividades de mayor riesgo y de mayor rentabilidad, dejando atrás los actuales mecanismos informales, poco eficientes y equitativos.

Estos retos se superarán si los programas de generación de ingresos logran cumplir con las condiciones de: i) Pertinencia, esto es, que responden a las necesidades de la población; ii) eficiencia, determinando si los resultados que se obtienen son adecuados a los medios utilizados; iii) eficacia, que los objetivos de los programas se han logrado; iv) efectividad, que los programas han alcanzado el conjunto de efectos sobre la población que se habían previsto; v) satisfacción, entendida como el sentimiento subjetivo de los beneficiarios respecto a los programas.



Los objetivos y compromisos deben estar orientados a construir capacidades y a provocar impactos sobre la población pobre extrema. A modificar las condiciones de vida de la población que realiza su actividad en la informalidad. E introducir cambios en los comportamientos y en las actitudes que los sustentan (la desconfianza con el Estado, la negación a la asociación económica, las auto restricciones con el sector financiero, la concepción de beneficencia del Estado, entre otros).

Finalmente, los resultados se concretarán si a nivel macro existe una estrategia de política global que promueva la creación de empleos de calidad, acelere la generación de nuevos empleos de productividad aceptable y mejore la productividad e ingresos de los trabajos existentes. Estrategia que involucra una política económica y social a escala territorial, la cual sólo puede producir resultados si: i) está inserta en un marco de

crecimiento económico que amplíe el mercado de trabajo y las oportunidades de empleo a niveles compatibles con la expansión de la fuerza de trabajo de los territorios; ii) parte de un trabajo coordinado entre las diferentes entidades públicas con pautas sólidas, esto es, una acción conjunta para aumentar la cobertura, criterios unificados para alcanzar mayor eficiencia y apoyos de largo plazo para garantizar la continuidad y permanencia de las acciones desarrolladas.

Fuentes.

Castañeda A. (2002): Globalización y Crisis Económica: Incidencia en la Financiación de las Unidades de Pequeña Escala. Fundación Ford- Fundación Corona.

Castañeda A. Ocampo J.A. Errázuriz M. (2009): Políticas para la redimensión del tejido productivo de Bogotá. Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá.



DECISIÓN 745: AÑO ANDINO DE LA INTEGRACION SOCIAL (2011)*

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores,

VISTOS: Los artículos 1, 3, 16, literales b) y g), 129 y 130 del Acuerdo de Cartagena y las Decisiones 553 y 601 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Propuesta 257/Rev. 1 de la Secretaría General; y

CONSIDERANDO: Que la eliminación de la pobreza de las clases marginadas para lograr la justicia social; la afirmación de la identidad cultural y de formación de valores ciudadanos para la integración del área andina; la participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y, la atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales; constituyen objetivos de desarrollo social de la población andina previstos en el Acuerdo de Cartagena;

Que para la consecución de tales objetivos, el Acuerdo de Cartagena dispone el emprendimiento de acciones en los diversos ámbitos de interés comunitario, incluyendo la salud, el trabajo digno, la seguridad social, la vivienda de interés social, la educación, la cultura, la participación popular, la igualdad de oportunidades así como la inclusión social de los pueblos y comunidades locales;

Que el Consejo Presidencial Andino en su XVII Reunión, celebrada en Tarija en junio de 2007, expresó su convencimiento de que es necesario forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y en armonía con la naturaleza;

Que entre los principios orientadores de la Agenda Estratégica Andina, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en febrero de 2010, se encuentran: el desarrollo de nuevas oportunidades de inclusión económica y solidaridad social, la reducción de asimetrías, el carácter integral del proceso de integración y la

promoción de la participación de la ciudadanía en el proceso de integración;

Que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamado el 2011 como el "Año Internacional de Juventud" y el "Año Internacional de los Afrodescendientes";

Que es necesario impulsar políticas comunitarias, nacionales y locales activas de inclusión como medio para prevenir la pobreza y la exclusión; ayudar a promover las mejores prácticas en la aplicación de políticas públicas sociales y en las iniciativas ciudadanas; y, contribuir a acercar la Comunidad Andina a sus ciudadanos y a favorecer la expresión y la profundización de la identidad regional;

Que es preciso generar mecanismos de coordinación de los programas, proyectos y acciones en el ámbito del desarrollo social entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y entre éstos y los Países Miembros;

DECIDE:

Artículo 1.- Con el propósito de promover la agenda subregional, las políticas de los Países Miembros y las iniciativas ciudadanas sobre la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial, se declara al año 2011 como el "Año Andino de la Integración Social".

Artículo 2.- Durante el Año Andino de la Integración Social, los Países Miembros y los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración:

- a) impulsarán y difundirán, a nivel subregional, fronterizo, nacional y local, políticas activas de inclusión y cohesión social como medio para prevenir la pobreza y la exclusión, especialmente de las personas y grupos de atención prioritaria, incluyendo a los adultos mayores, a los niños y jóvenes, a los migrantes, a las mujeres embarazadas, a las personas con discapacidad, entre otros;

* Décimo Octava Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores – 14 de diciembre de 2010 – Videoconferencia.



- b) Promoverán e intercambiarán experiencias sobre las mejores prácticas para el reconocimiento y protección de los derechos sociales y culturales así como para la universalización y acceso efectivo a la educación, salud, la vivienda de interés social, el empleo digno, la seguridad y soberanía alimentaria, la seguridad social, la cultura, el deporte;
- c) Fomentarán la sensibilización de los medios de comunicación, la opinión pública y los diferentes actores sociales sobre la importancia de reducir las asimetrías socioeconómicas y la desigualdad de oportunidades;
- d) Difundirán y apoyarán las iniciativas ciudadanas que contribuyan a la inclusión y participación social así como a la integración y desarrollo social local, nacional, fronterizo y subregional;
- e) Articularán acciones para promover los derechos de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes y su participación en el proceso andino de integración;
- f) Integrarán en las acciones que desarrollen con ocasión del Año Andino de la Integración Social la perspectiva de género e igualdad de oportunidades; y,
- g) Coordinarán acciones conjuntas en el marco del "Año Internacional de Juventud" y del "Año Internacional de los Afrodescendientes", proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Artículo 3.- La Secretaría General de la Comunidad Andina adoptará las medidas necesarias para asegurar la coherencia y complementariedad de las acciones y las iniciativas de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración que se desarrollen con ocasión del Año Andino de la Integración Social y coordinará la ejecución de acciones conjuntas entre dichos órganos e instituciones.

Artículo 4.- La Secretaría General de la Comunidad Andina podrá establecer, con recursos de su presupuesto ordinario y de la cooperación inter-

nacional, un fondo para el financiamiento de las acciones que se desarrollen a escala subregional.

De manera complementaria y con recursos de la cooperación internacional, podrá cofinanciar iniciativas comunitarias, binacionales, gubernamentales y no gubernamentales que se desarrollen en el marco de las acciones previstas en el artículo 2, incluyendo:

- a) La organización de reuniones, seminarios y, en general, actos que aborden las políticas sociales y sensibilicen a los actores sobre los temas vinculados al Año Andino de la Integración Social;
- b) Campañas informativas, educativas y de promoción, incluidas las iniciativas de solidaridad, producción de instrumentos de comunicación, iniciativas de las instituciones educativas y de organizaciones no gubernamentales que contribuyan a los objetivos del Año Andino de la Integración Social;
- c) La organización de eventos culturales y deportivos que promuevan la integración e inclusión social; y,
- d) El desarrollo de encuestas, sondeos de opinión y estudios sobre la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial.

Artículo 5.- Cada País Miembro designará un Organismo Nacional de Coordinación, que se encargará de coordinar, a nivel nacional, su participación en el Año Andino de la Integración Social.

Un representante de cada uno de los Organismos Nacionales de Coordinación y de cada uno de los órganos e instituciones del Sistema de Integración conformará un Comité del Año Andino que articulará las iniciativas comunitarias y nacionales y dará seguimiento a las acciones conjuntas acordadas.

Artículo 6.- La presente Decisión entrará en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los catorce días del mes de diciembre del año dos mil diez.



DECLARACIÓN:

JORNADAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Cochabamba - Bolivia, 18 de Septiembre del 2011

Los más de tres mil ciudadanos andinos y representantes de los Pueblos Indígenas, Pueblos afrodescendientes, trabajadores, mujeres, jóvenes, productores, empresarios de Bolivia y de los países miembros de la Comunidad Andina, participantes en las Jornadas de Participación Ciudadana en la Integración Regional:

Demandamos la profundización de la integración de los pueblos andinos, suramericanos y latinoamericanos, con la activa participación de la sociedad civil y de los ciudadanos en general;

Respal damos la Declaración de los Presidentes Andinos dada en la ciudad de Tarija de trabajar juntos por una integración integral que esté al servicio del vivir bien de nuestros pueblos;

Valoramos la declaración del Año Andino de la Integración Social, que está permitiendo abrir espacios de conocimiento, diálogo y participación en la construcción de una Comunidad Andina más incluyente y justa;

Exhortamos a nuestros gobiernos a fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los diferentes procesos de integración regional;

Considerando la iniciativa de nuestros Presidentes de revisar la estructura institucional de la Comunidad Andina, proponemos conformar un consejo andino de participación ciudadana que integre y articule a los consejos consultivos y las mesas andinas existentes así como a otros miembros de la

sociedad civil, como las mujeres, los jóvenes, los pequeños productores, migrantes, entre otros;

Reconocemos la importancia de la integración andina y suramericana para hacer frente a las crisis mundiales actuales, como la económica y financiera, ambiental, energética, y para juntos lograr superar nuestros problemas comunes, como la pobreza, las desigualdades, la exclusión y la inseguridad ciudadana;

Proponemos a nuestros Presidentes y Cancilleres que el 2012 sea declarado como el Año Andino de la Diversidad e Interculturalidad, con el objeto de promover el reconocimiento de nuestra identidad andino-pacífico-amazónica y el respeto de nuestro patrimonio natural y cultural compartido;

Apelamos a nuestros Gobiernos a hacer las gestiones necesarias para la reincorporación plena de la hermana República Bolivariana de Venezuela a la Comunidad Andina;

Hacemos entrega de nuestras propuestas y recomendaciones sobre las prioridades expresadas en cada una de las mesas a las autoridades de Bolivia y, por conducto de la Secretaría General de la Comunidad Andina, a las autoridades de los demás Países Miembros;

Pedimos que las autoridades de la Comunidad Andina nos comuniquen las acciones que adoptarán para tener en cuenta esta declaración y nuestras propuestas y recomendaciones.



LA PRESENCIA DEL PUEBLO AFRODESCENDIENTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS AMÉRICAS

Ricardo Patiño*

Todos y todas, en distintos momentos, hemos visto imágenes de aquellos cazadores de esclavos, los mismos que recorrían África para secuestrar a los originarios de distintas tribus y etnias, para luego ser trasladados cual mercancía humana al nuevo continente. En el transcurso del viaje, muchos que se resistían a su nueva condición, preferían morir antes que someterse a una vida plagada de maltratos, especialmente las mujeres, muchas veces lo hacían con sus hijos e hijas. De todas formas, el negocio seguía siendo rentable y por eso se extendió aproximadamente por más de tres siglos.

Este momento histórico condicionó el rostro demográfico cultural del continente americano y produjo también profundas transformaciones en extensas zonas africanas comprendidas entre la actual República de Senegal y la República de Angola, zona de aprovisionamiento de los negreros portugueses, holandeses, franceses e ingleses.

La trata transatlántica movilizó un aproximado de 11 millones de africanos que fueron objeto de migración forzada, esclavizados, separados muchas veces de sus familias; el sistema estaba absolutamente diseñado para romper con patrones culturales aparentemente y con historias de vida que transformarían la realidad.

Una vez en el nuevo continente, había que recrear los patrones culturales para no perder la raíz, matizados claro está por las condiciones de vida y realidad social de ese entonces. Un ejemplo claro de ello son las religiones afros, presentes en algunos países de nuestro continente como Brasil, Cuba, Venezuela, en donde los deidades africanas se asimilan a los santos católicos, generando así un sincretismo religioso que mantiene hasta nuestros días los ritos a

los orixás, en el candomblé brasileño, o la santería cubana. Pero también a lo largo y ancho de América Latina podemos encontrar historias de resistencia en contra de la esclavitud y a favor de la libertad. La presencia de hombres y mujeres que defendían la vida y cuyos mandatos ancestrales estaban en contradicción con lo propuesto por el sistema esclavista, feudal y colonial. Tal es así que resaltan nombres como Antón, Alonso de Illescas, Martina Carrillo y María Chiquinquirá en el Ecuador, Benkos Bioho en Colombia, el rey Felipe en Venezuela, el rey Bonifacio en Bolivia, Zumbi en Brasil, Toussaint Louverture en Haití, los cimarrones de Surinam, Bayano en Panamá, etc. Todos ellos, nombres sepultados por la historia oficial de los países y revelados por los descendientes de africanos en el nuevo continente.

Pero veamos el caso del Ecuador, que no es menos ajeno a la realidad del continente con algunos aspectos importantes a destacar como la continua lucha por la libertad promovida por Antón y posteriormente por Alonso de Illescas, en lo que se constituyó en ese tiempo la república de los zambos de Esmeraldas, tierra liderada por los africanos y habitada originariamente por indígenas, quienes, para efectos de armonía en la convivencia, hicieron pactos incluso ofreciendo a sus hijas como esposas de los africanos y, en el caso del Valle del Chota, Cuenca del río Mira y Salinas, fueron los jesuitas los encargados de la introducción de esclavos a través del puerto de Cartagena, Colombia. Esclavitud, maltrato, resistencia, pobreza y exclusión son también realidades vividas por los esclavizados que llegaron a nuestro país.

Revisar la historia del Ecuador tiene sentido en la medida de identificar a personajes aún desconocidos que participaron en la independencia, a

* Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador.



quienes Simón Bolívar ofreció la libertad si se le unían, o los trabajadores del astillero de Guayaquil. También los descendientes de africanos han construido nuestra nación, hasta hace poco, con la Constitución del 98 y ratificada en los artículos 56 y 57 de nuestra Constitución.

Racismo y discriminación

Nuestros países latinoamericanos son herederos de Estados coloniales y, por la estructura en la cual se constituyeron, aún mantenemos prácticas excluyentes que continuamente atentan contra los derechos de los pueblos históricamente discriminados.

El racismo, en sus formulaciones clásicas, era la doctrina que asumía que el origen biológico manifestado en las diferentes razas marcaba las capacidades y características de los grupos humanos, y por tanto sus derechos básicos.

Esta forma jerárquica de concebir a los colectivos por razones biológicas se fue formulando de forma paralela al avance del expansionismo capitalista europeo por el mundo, como una forma de justificarlo, y tuvo su mayor expresión en el siglo XIX. De esta forma, estas doctrinas se empezaron a conformar en un entorno estamental, que concebía a la sociedad como fragmentada, pero quedaron también en la base de las primeras versiones del liberalismo supuestamente igualitario. Esta tesis quedó desacreditada en el siglo XX, pero su influencia ideológica ha quedado plasmada en la “**pigmentocracia**” que plasmó la idea básica de que existen grupos superiores a otros.

Así, el racismo como ideología y las prácticas que la acompañan, son un producto de **unas fuerzas históricas que buscan justificar la desigualdad** de accesos al poder y a los recursos, haciendo creer que esta desigualdad es “natural”, producto de un origen plasmado en la “raza” o la “cultura”. Pero, una vez sedimentado como ideología, el racismo tomó vida propia, convirtiéndose por sí mismo en una fuerza de exclusión autónoma. Como ideología, su fuerza radica en lograr la enajenación de los dominados,

que acaban asumiendo los prejuicios de los dominantes y percibiéndose a sí mismos como los culpables de su situación.

En América Latina, el racismo está vinculado a la colonización europea y a la forma en que posteriormente se crearon los estados nacionales. Por ello, son los pueblos afrodescendientes e indígenas quienes más lo sufren, pero es un fenómeno que afecta a toda la sociedad (Memoria Jornadas de Participación Ciudadana, Guayaquil, Ecuador).

En el Ecuador y según la encuesta de Medición del Grado de Prejuicio Racial y Discriminación de los ecuatorianos frente a la población afroecuatoriana, realizada en el 2004, se evidencia que el 65% de los encuestados admite que los ecuatorianos son racistas, apenas un 10% se reconoce abiertamente racista. Si miramos más datos, la encuesta considera que los afroecuatorianos son en un 88% las mayores víctimas de racismo y discriminación, le siguen los indígenas con el 71%.

Si además de esto miramos los indicadores sociales, efectivamente la situación social de los afroecuatorianos es crítica, en:

Educación. Los datos que arrojó el censo del 2001 muestran la inequidad que el país vivía en esos momentos, donde las tasas de analfabetismo en la población afroecuatoriana mayor de 15 años supera el 10,5% frente al 9% nacional y frente al 5% de los que se autodenominaron blancos. De este alto promedio las mujeres afros continúan presentando las tasas más altas: 11% respecto al 9,5 en hombres afros; incluso las mujeres afroecuatorianas se mantienen con el 1% por encima de la tasa de analfabetismo de todas las mujeres del Ecuador (10%).

Salud. Un estudio de la Unicef (citado por Cowater Inc. Canadá) revela que las regiones que tradicionalmente habitan las comunidades afroecuatorianas, en materia de salud, se encuentran en desventaja frente a otras de la nación. El panorama de acceso a la salud es más



complejo. En estos contextos, la población afro debe enfrentarse a la falta de recursos económicos para pagarse dichos servicios. En barrios marginados de Guayaquil la infraestructura en salud es precaria y la comunidad afro no tiene mayor opción que acudir a centros sanitarios instalados por la Iglesia y que cuentan con un mínimo de personal médico para cubrir sus necesidades más apremiantes.

Empleo. De acuerdo con los datos sobre empleo que arrojó el Censo del 2001, se estima que en el Ecuador existen 231.760 personas afroecuatorianas que están en el rango de población económicamente activa (PEA), lo que corresponde al 38,7% del total de los afros, mientras que en relación con la población económicamente activa en todo el país, sólo representan el 7,2%. De acuerdo con la gran encuesta nacional del 2001, las cinco principales ramas de ocupación de los afroecuatorianos, en su orden de importancia, son: agricultura, ganadería, caza y silvicultura (19,8%); comercio al por mayor y por menor y sector de la reparación (16,9%); industria manufacturera (9,05%); sector de la construcción (7,49%); servicio doméstico (6,85%). Mientras que las cinco ramas de actividad económica que menos ocupa esta población son: organizaciones y organismos extra-territoriales (0,01%); minas y canteras (0,5%); intermediación financiera (0,27%); suministro de gas y energía (0,25%) y actividades de servicios sociales y salud (1,67%).

El Gobierno de la Revolución Ciudadana que ha liderado el compañero Rafael Correa Delgado ha promovido un mejor desarrollo social de los sectores más desposeídos del país. Si bien la inversión social ha mejorado considerablemente, aún necesitamos incidir mucho más en la vida de los pueblos afrodescendientes e indígenas.

La lucha contra el racismo y la discriminación la han promovido las propias víctimas. Por décadas los Estados han sido indiferentes ante la exclusión y discriminación, lo que ha generado menos oportunidades tanto para indígenas como afrodescendientes. Las condiciones de

pobreza, y las delicadas condiciones de vida, se deben también a esa falta de políticas públicas para promover la inclusión y la mayor participación de estos sectores (Memoria Jornadas de Participación Ciudadana, Guayaquil, Ecuador).

En este punto es importante revelar que Ecuador es signatario de varios tratados internacionales y otros instrumentos internacionales como son la Declaración y el Plan de Acción de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación, Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica 2001. En este contexto, este documento ha sido la hoja de ruta que las organizaciones afrodescendientes han impulsado y han planteado a los Estados la implementación del mismo. Los Estados, por su parte, han cumplido parcialmente la tarea, todavía existen aspectos que no han sido recogidos. Sin embargo, en el caso del Ecuador, se reconocen varios de los aspectos planteados por el documento de Durban, como son: las acciones afirmativas, planteadas en el Art. 11, inciso segundo; y el Art. 57, #2, 3 de los derechos, los colectivos de los pueblos y nacionalidades en donde nadie puede ser víctima de racismo y discriminación y el Estado garantizará mecanismos de reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por este tipo de actitudes.

Recordemos además que el Ecuador es el segundo país en América Latina que cuenta con un Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial, la Exclusión Étnica y Cultural, el mismo que contempla la implementación de una política pública a través de cinco ejes y 56 acciones que deben ser ejecutadas por la institucionalidad del Estado. Aquí reconocemos que todavía estamos en deuda con los sectores históricamente discriminados.

Para su análisis: Existen también otros mecanismos internacionales a los cuales es importante que tanto el Estado como la sociedad civil le hagan seguimiento, como por ejemplo la OEA, quien desde hace algunos años viene diseñando el proyecto de La Convención Internacional



sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, proyecto que es uno de los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos. Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, y entró en vigor el 4 de enero de 1969, luego de alcanzado el número de ratificaciones necesario. La misma no debe ser confundida con la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, proclamada en 1963, que constituyó uno de los antecedentes de la Convención.

Gracias a iniciativas de organizaciones afrodescendientes como las Oficinas Regionales de Análisis y Políticas de Equidad Racial (Oraper), con el apoyo de la Unesco, se crea la Coalición de Ciudades Libres de Racismo; este es un espacio articulado de municipios e intendencias, cuyas poblaciones son mayoritariamente afrodescendientes, en donde además de compartir experiencias exitosas en cuanto a la aplicación de política pública con énfasis en afrodescendientes, también se logran acuerdos de cooperación entre municipios o intendencias frente a la realización de planes y programas importantes para el mejoramiento de la vida de las ciudades y sus pobladores.

Sin desconocer los esfuerzos históricos que han realizado los pueblos en encontrar espacios de articulación y solidaridad para sacar adelante sus propuestas, es fundamental promover el diálogo y encontrar espacios como el ALBA, en donde el año pasado la Cancillería y la Secretaría de Pueblos dimos un paso importante: el Encuentro de pueblos indígenas y afrodescendientes. De allí que es importante pensar en incorporar la agenda de los pueblos afrodescendientes, indígenas en el marco de la Unasur. Estos son espacios de incidencia y de articulación a nivel de la región en donde también es posible consolidar mecanismos técnico-políticos que favorezcan el desarrollo de nuestros pueblos e impulsen acciones conjuntas entre los Estados.

Dentro de la Comunidad Andina de Naciones, también el esfuerzo por generar espacios de

articulación como la Mesa Andina de Afrodescendientes, en donde se han recogido las aspiraciones y propuestas de los pueblos afrodescendientes de la región, que no necesitan que organismos, les digan lo que tienen que hacer. Son ellos, con sus propuestas, quienes nos dan luces para la acción de los gobiernos y de instancias bilaterales.

El papel de los medios de comunicación en el tema de los afrodescendientes

Para los medios de comunicación el tema parece no importar, es ahí donde se reproduce el racismo cultural y simplemente los afrodescendientes no existen, es ahí en donde se marca elementos que alimentan el comportamiento de nuestras sociedades, por eso, debemos tener una nueva y buena Ley de Comunicación, que regule y sancione efectivamente a aquellos medios de comunicación que a través de sus programaciones difunden una serie de valores contrarios a nuestra realidad y afectan al reconocimiento de que somos un país diverso. Así lo dice nuestra Constitución a través de su inclusión como un país plurinacional e intercultural.

2011, Año Internacional de los afrodescendientes

La Asamblea General de Naciones Unidas, en la 65° sesión plenaria del 18 de diciembre del 2009 bajo la resolución 64/169, resolvió: -Proclamar el 2011 como Año Internacional de los Afrodescendientes, con miras a fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes en relación con el goce pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos, su participación e integración en todos los aspectos de la sociedad, y la promoción de un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de su herencia y su cultura.

En el marco de esta proclama, el Estado ecuatoriano ha marcado como objetivo estratégico la implementación de una política pública intercultural que, a través de acciones afirmativas, garantice los derechos de los afrodescendientes, sin que eso signifique que nos olvidamos



de la responsabilidad con los sectores históricamente discriminados; pero si hay que marcar precedentes, hay que hacerlo con hechos que efectivamente transformen la vida de los afroecuatorianos y para eso todas las instituciones públicas vamos a poner nuestro mayor esfuerzo para que esto sea así.

Saludamos que se haya conformado la Comisión Nacional Afroecuatoriana, un espacio de las organizaciones sociales que en un proceso colectivo y participativo serán los encargados de observar la implementación de la política pública para los afroecuatorianos.

Nuestra Constitución, que es nuestra hoja de ruta, claramente nos plantea entrar en un diálogo entre Estado y sociedad civil, pero además tenemos el reto de consolidar la plurinacionalidad y la interculturalidad. Este ha sido el gobierno que sin duda marcó la diferencia en

cuanto a la constitución de su Gabinete, cuando el Presidente de la República decidió incorporar en su equipo al poeta Antonio Preciado como Ministro de Cultura y a Alexandra Ocles como Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, entre otros. La representación es una herramienta y seguimos trabajando en ella, pero el Estado plurinacional e intercultural pasa además por tres aspectos fundamentales: la redistribución de la riqueza, la redistribución del poder y del reconocimiento de aquellos sectores excluidos de nuestra sociedad y su vital incorporación a nuestro desarrollo hoy y el complemento fundamental del Plan Nacional del Buen Vivir.

El Gobierno del Ecuador ratifica su voluntad de garantizar los derechos del pueblo afroecuatoriano, impulsar juntos la lucha contra el racismo y la discriminación y consolidar así al Ecuador como Estado plurinacional e intercultural.



EL VIVIR BIEN: UNA PROPUESTA DE LOS PUEBLOS PARA LA ARMONÍA DEL PLANETA¹

David Choquehuanca*

Hermanos, durante muchos años nuestros pueblos, nuestras comunidades, nuestros antepasados, nuestras naciones, fuimos saqueados permanentemente. Hubo un saqueo sistemático de nuestros recursos naturales. No solamente en Bolivia, sino en los países andinos. Y nos han reducido a simples colonias, los países más poderosos -poderosos entre comillas- del mundo.

Primero, invadieron nuestros territorios, se adueñaron de nuestras riquezas. Nos llamaron animales. Nos han dicho que no tenemos alma, por tanto no teníamos derecho a la tierra. Se adueñaron de nuestra cultura. Ofendieron a nuestra Pachamama, a nuestra madre tierra. Depredaron nuestros recursos naturales, nuestros bosques, nuestro continente. Antes vivíamos acá todos. Compartíamos todo. Teníamos acceso al Pacífico y al Atlántico.

Éramos hermanos, vivíamos hermanados, hasta que llegan estos hombres extraños y nos dividen con banderas, con himnos y nos ponen diferentes nombres, a pesar que nosotros tenemos nuestra propia identidad. Destrozan nuestros principios, nuestros códigos, atentan contra nuestra historia y nos imponen otras historias. Y cuando nuestros niños, nuestras comunidades, nuestros abuelos, les preguntan a los profesores, tanto en los colegios como en las universidades, ¿cuándo nos van a hablar de nuestra historia?, les dicen: "Ah, no, los indígenas no tienen historia". Y nosotros les preguntamos ¿cómo se llama lo que han hecho nuestros abuelos? "Ah no, eso se llama etnohistoria", nos han dicho.

No solamente nos han dicho que no teníamos historia, y que nosotros les hemos creído. Claro,

sí, no es historia. Es etnohistoria. Han atentado contra nuestra historia, contra nuestra cultura, contra nuestro arte. Igual nos han dicho que los indígenas, los indios, no pueden ser artistas. "Lo que producen ellos no se puede llamar arte". Entonces ¿cómo se llama?, preguntamos. "Eso es artesanía", nos han dicho. Y nosotros nos hemos organizado como artesanos, les hemos creído muchas cosas.

Y nos han dicho: "Lo que tocan ustedes, lo que está relacionado con la naturaleza, no es música". Y les hemos dicho ¿cómo se llama entonces lo que tocan nuestros abuelos, nuestro pinquillo? Nos han dicho: "No, eso es folclore". Y nosotros les hemos creído... Han destrozado nuestros templos... Pero desde nuestros abuelos, nuestras comunidades, los indígenas nunca nos dimos por vencidos, nunca..., sabíamos que nuestro arribo ha de llegar, que vamos a volver nuevamente a gobernarnos nosotros mismos, que nuevamente vamos a recuperar nuestra música, sabíamos desde nuestros abuelos.

Por eso tenemos esos grandes hombres, que no solamente han luchado por la integración. Podemos mencionar varios de ellos, líderes indígenas, grandes hombres que vienen desde las universidades; en Colombia, en Bolivia, en Ecuador, en nuestra América. Tenemos grandes hombres, hombres que nunca se han dado por vencidos, hombres soñadores, que sabían que un día el sol iba a salir para nuestros pueblos nuevamente. Que vamos a volver a nuestro camino, decíamos esta mañana, igual que nuestros antepasados, igual que nuestros mártires. Sabíamos que un día vamos a gobernarnos nosotros mismos. Y estamos en ese proceso.

¹ Conferencia del Canciller de Bolivia en las Jornadas de Participación Ciudadana de los Pueblos en la Integración Regional - Guayaquil, Ecuador - 19 de Mayo 2011

* Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia



Cuando estamos hablando de la participación de los movimientos sociales en la CAN, estamos hablando de que tenemos que participar en resolver los problemas que tenemos en nuestras comunidades, en nuestros pueblos, en nuestras naciones, de manera más activa.

Y además estamos en esos años. Los mayas dicen que el "no tiempo" ya está terminando. Estamos en los tiempos del "no tiempo", dicen los mayas. Y yo digo, claro, por eso, con razón, decimos que no hay tiempo, nunca hay tiempo para nada. Los hermanos de las comunidades quieren hablar con las autoridades, muchas veces no podemos atender -los ministros- a todos los movimientos sociales. No hay tiempo. Y les decimos: "Hermanos, no hay tiempo". Y los mayas dicen: estamos en el "no tiempo", no hay tiempo. Y un hermano me escribe un correo y me dice: "Los indígenas del campo tenemos tiempo. Y los indígenas de la ciudad tienen reloj". No hay tiempo. Pero los mayas dicen que el calendario maya termina el 2012, no sabemos ¿qué va a pasar?

He leído que la hermana Rigoberta tenía que estar aquí, conversando con ella. Ella decía: "No es el fin del mundo, no es el fin de los mayas; el 2012 es el fin del "no tiempo". Y vamos a entrar en el tiempo. Yo a mis hermanos les digo que después del 2012 vamos a hablar. Ya habrá tiempo, porque vamos a estar en esos tiempos del "no tiempo".

Y nosotros, los aimaras, decimos: "Ahora estamos en la sociedad de la no-unidad, en la maya. Maya es individualismo, *mayaki*. El código Pachacuti dice que, a partir del 2012, se da ese salto, ese gran cambio, esa revolución. Está en las piedras. Estamos en esos años. Pachacuti, retorno al equilibrio. Mayas, retorno al tiempo del "no tiempo". Retorno de esa sociedad de la no unidad, a la sociedad de la unidad.

Por eso será que, en los últimos años, los movimientos sociales, las juntas vecinales, los movimientos estudiantiles, profesionales, afrodescendientes, asociaciones de ganaderos, de pesqueros, todos ellos, los que nos hemos

organizado como artesanos -porque nos han hecho creer que sólo somos artesanos-, no somos artistas. En nuestras comunidades no hay, aunque ya ahora nos estamos levantando. Ya no ponemos entradas folclóricas a nuestra central que hicimos: "Manifestación cultural de nuestros pueblos". Así lo ponemos. Porque nos han dicho, eso es folclore.

En estos últimos años, algunos estudios dicen que estamos en los años de los movimientos sociales, las juntas vecinales, todos los pueblos juntos hemos decidido recuperar nuestros valores, nuestra historia, nuestra música, nuestro arte, nuestra espiritualidad, nuestros recursos naturales, porque tenemos todo. Tenemos todo. Sólo que ese todo ha sido mal administrado. No han administrado nuestros recursos naturales de manera responsable. Por eso estamos en la situación donde estamos. Por eso hay pobreza, por eso hay discriminación, por eso hay racismo.

El racismo, la palabra raza, no hay en nuestro idioma; en maya no hay; en quechua no hay. No existe. En aimara no hay, en chiquitano no hay. En el idioma ua, de los hermanos de Colombia, no hay la palabra raza. ¿Por qué no hay en nuestro idioma la palabra raza? Porque no existía el racismo. Nosotros en Bolivia recordamos el 12 de octubre como el Día de la Raza ¿Por qué recordamos el 12 de octubre como el Día de la Raza? Porque un 12 de octubre de 1492 llega a nuestro continente el racismo. Y si analizamos la palabra pobre, en quechua no hay. Y un hermano decía: "sí existe". ¿Y cómo se dice? *wajcha*, me dijo. No, *wajcha* es huérfano, no hay. La palabra rico, la palabra pobre no existen en nuestros idiomas.

Nos preguntaremos ¿por qué no existían? Decíamos: tenemos todo nosotros. Y hemos empezado un proceso de descolonización, un proceso de recuperación de todo lo que tenemos, nos hemos interpelado, estamos en momentos de interpelarnos; y estos espacios nos sirven a nosotros para interpelarnos a nosotros mismos; de empezar a valorar eso, lo que tenemos, lo que somos nosotros. Esta mañana decíamos, volver a ser nosotros mismos. Porque el proceso de



desculturalización, de la colonización, ha hecho que nosotros dejemos de ser, ya no éramos, nos estábamos olvidando no solamente de nuestra historia, de que tenemos recursos naturales, sino de nuestro idioma.

Pero nuevamente estos pueblos, después de resistir 500 años, nos levantamos y decidimos volver a ser nuevamente. Volver a ser *jaqi*, volver a ser persona. Y como persona... una gran familia. Los andinos somos una sola familia. Los suramericanos somos una sola familia. Los seres humanos somos una sola familia: *tama*. *Tama* igual gran familia. A pesar de una situación adversa, ese principio se ha resistido durante 500 años. Nos han prohibido hablar nuestro idioma. Han atentado contra nuestras propias formas de organización. Han enterrado nuestros códigos. Pero poco a poco, hoy, estamos empezando a desenterrar nuestros códigos que han sido tapados hace 500 años. *Tama* igual familia, pero cuando hablamos de la gran familia no sólo hablamos de los andinos, de los suramericanos, de los seres humanos, sino hablamos del *tacpacha*. *Tacpacha* ¿qué es? Es todo lo que existe. Cuando hablamos de la gran familia, estamos hablando de las plantas, estamos hablando de los animales, de las *uywas* ¿*Uywas* qué es? Es criado. Nosotros somos criados de la madre tierra. Vivimos en las faldas de la madre tierra, de nuestra madre naturaleza. Nos alimentamos de la leche de la madre tierra, que es el agua. Un animal se alimenta de la leche de la madre tierra que es el agua. Una planta se alimenta de la leche de la madre tierra que es el agua. Nosotros nos alimentamos de la leche de la madre tierra que es el agua. Somos criados por la madre tierra. Somos *uywas*.

Y cuando hablamos de la gran familia, estamos hablando de esta gran familia. De todos, todas y todo. No solamente estamos hablando de los seres humanos. Y este principio viene acompañado de otro principio que es la *Tumpa* ¿Qué es la *tumpa*? *Tumpa*: control obligado que tiene que existir entre todos nosotros. Aquí estamos interpeándonos, sabiendo de los problemas que tienen nuestros hermanos agricultores, nuestros

hermanos artesanos, nuestros hermanos productores, en los países de la CAN.

Muchas veces ya no sabemos cómo están nuestros hermanos en algún país de Europa. Creemos que es su problema, nomás. Hay muchos hermanos en Sudáfrica, en África, que están luchando igual que nosotros. En Estados Unidos están luchando por el derecho al agua. Estuve una vez con los indígenas de Alaska, y una hermana había gastado por una autorización para que le den agua para producir, ella ha gastado en un juicio 10 millones de dólares. Y de pronto ella había escuchado una conferencia de las NNUU donde el presidente Morales ha ido a participar. Ella en esa ocasión, cuando fui a Alaska, me ha dicho: "El día que yo he escuchado plantear al presidente Morales que el agua tiene que ser un derecho humano, yo he dicho, ya tengo mi presidente. No estoy sola". Y debe haber muchos en el mundo que están luchando. Y esos que estamos luchando para que el agua no se privatice, que sea un derecho humano, tenemos ya nuestro presidente.

Por ello, decía esta hermana, que ha mandado a hacer un oso de oro para entregarlo al presidente Morales -y ese oso de oro estaba comiendo un pescado-. Ella decía: "El oso de oro es el presidente Morales y el pescado soy yo, decía la señora. Es que el presidente tiene que alimentarse para ser cada vez más fuerte. Yo estoy dispuesta a darle vida para que el presidente Morales sea más fuerte".

Tumpa, control obligado que tiene que existir entre todos nosotros. Hay hermanos que en un departamento están luchando por sus derechos. De pronto, de otras provincias piensan que es una lucha solamente de ellos. Es la lucha de todos. En Bolivia estamos luchando. En Ecuador están luchando. En Perú están luchando. En Argentina están luchando. Y si nosotros recuperamos estos principios seguramente nos vamos a fortalecer.

Me estaban hablando de la *minga*, por ejemplo, que en Ecuador en estos días se va a lanzar para defender los derechos de la madre tierra, sobre



el cambio climático. Es otro principio, la *minga*. Tenemos que darle su real contenido a la *minga*. La *minka* decimos nosotros en Bolivia.

Los movimientos sociales en estos últimos años nos estamos fortaleciendo políticamente. Hay una participación política y se están quedando esos tiempos donde las organizaciones sociales tienen que ser apolíticas. Hasta principios nos han enseñado en el sindicato. Nos decían, hacer respetar la independencia sindical, que los dirigentes no tenían que meterse a la política. Pero hoy se está rompiendo lo que nos han enseñado y los movimientos sociales hemos entrado en el terreno de la política. ¿Para qué? Para gobernar-nos nosotros mismos. Gobernar-nos nosotros mismos significa devolver esa capacidad de resolver nuestros problemas en nuestras comunidades. No pedir que el presidente resuelva nuestros problemas. Eso es occidental. No es nuestro. Cuando hablamos de gobernar-nos nosotros mismos, estamos hablando de devolver esa capacidad de resolver que tenían nuestras comunidades, nuestras organizaciones. Y no pedir al ministro que resuelva nuestros problemas; al presidente, que resuelva nuestros problemas; sino de manera conjunta, de manera complementaria. A eso llaman algunos mandar obedeciendo. Y hemos empezado a construir la hermandad continental, basada en nuestra propia visión.

Es importante ahora. Los gobiernos dan mucha importancia -no solamente en Ecuador, en Colombia, en Perú, en Brasil, en EEUU, en Venezuela-, dan mucha importancia a los indígenas, mucha importancia. Otros dicen que es el reservorio moral, ético del planeta Tierra. Y estamos construyendo esta hermandad continental, basada en nuestra propia visión, visión de vida, que nosotros llamamos así. Decimos "Hay una cosmovisión, la forma de ver". Pero no decimos que no sólo es cosmovisión la forma de ver el mundo de los indígenas, sino se llama "cosmo bio visión", porque está en función de la vida. Nuestra propia forma de visión de vida. Y ya nos hemos dado cuenta que somos capaces de construir nuestro futuro, nosotros, los pueblos. Hemos vuelto a pensar con nuestra propia cabeza.

Por nuestra propia cuenta. Y estamos cambiando poco a poco.

En Bolivia tenemos una nueva Constitución Política del Estado y la hermana nos ha transmitido ese proceso, icómo nos ha costado! Romper esquemas, formas de pensar. Romper la dependencia. Y lograr poco a poco una verdadera participación de los que trabajamos, de los que queremos nuestro país, de los que queremos construir nuestros sueños y nuestra tierra. ¡No en Europa, no en otros lados! Y hoy nos hemos dado cuenta que tenemos esa capacidad y estamos cambiando poco a poco.

Nosotros, en el pasado, nunca hemos pensado que una hermana indígena podía entrar al Parlamento. No. Nunca. Y jamás hemos pensado que uno que no ha estudiado en la academia, que no es de carrera diplomática, podía ser canciller. Nunca hemos pensando que nosotros que nos hemos graduado en el trabajo -los graduados de la vida-, podíamos un día asumir responsabilidades. Para construir no solamente una nueva sociedad. Nosotros no tenemos que construir solamente una nueva sociedad. Porque hablar de la construcción solamente de una nueva sociedad es excluyente todavía. No está en función del *Tacpacha*. Nosotros tenemos que empezar, está bien, tenemos que construir una nueva sociedad, pero más importante será construir una nueva vida, que va más allá de la construcción de una nueva sociedad.

O sea, no solamente tenemos que pensar en los seres humanos, sino tenemos que pensar en el todo. Por eso en NNUU tenemos avances. Y estamos aprobando leyes como nunca; con la participación de nuestros pueblos, estamos tomando decisiones; nuestros presidentes están tomando decisiones como nunca, con la participación del pueblo. Antes ni siquiera se le consultaba al pueblo. Las medidas que implementaban nuestros gobiernos tenían que ser aprobadas por el FML. Hoy son aprobadas por nuestro pueblo.

Por eso decimos que nace una nueva luz. La luz de los pueblos. Esa luz de los pueblos que da



esperanzas a nuestras organizaciones, que nos da fuerza. Una luz que viene desde nuestros corazones, que viene desde nuestros pueblos. Una luz que nace en la cultura de la vida, de la convivencia armónica, entre hombres y la naturaleza.

Y estamos convencidos -y estas reuniones cada vez nos fortalecen y nos dicen- que sólo con la organización, que sólo con la movilización de la unidad de los pueblos, es posible un proceso auténtico de hermandad andina, de hermandad continental.

Es importante destacar la importancia de la construcción de espacios como éste, inclusivos, abiertos, diversos y plurales, para compartir. Porque aquí nosotros lo que hacemos es compartir, para construir, para construir agendas comunes que beneficien a nuestros pueblos. Es hora de que los pueblos aporten. Los que nos hemos forjado en la vida. Los que nos hemos graduado en el trabajo, ya no podemos quedarnos callados, ya no podemos quedarnos con las manos cruzadas. Es hora de hablar, es hora de decir, es hora de hacer.

Los pueblos siempre han pedido a los gobiernos, han pedido a través de pliegos. Nunca nos han hecho caso. Y hemos traducido la palabra política en aimara y en quechua. En quechua, *ruana*; *ruana* es hacer. Política igual *ruana*, *ruana* igual hacer. En aimara, *luraña*. Política igual *luraña*, *luraña* igual hacer. Han terminado los tiempos de pedir. Nos tienen que escuchar, pero hay que hablar, no podemos quedarnos callados.

¿Por qué nos hemos quedado callados? no hemos dicho nada durante siglos, como si no tuviéramos voz. Nos hemos vuelto ciegos. No queremos ver lo que está pasando. Pero hoy estamos empezando a ver, estamos empezando a hablar, estamos empezando a hacer. Y queremos que nos escuchen. Estamos aprendiendo. Estamos reflexionando. Estamos discutiendo, analizando, complementándonos, poniéndonos de acuerdo, fijando definiciones de manera comunitaria, de manera conjunta. Fijando metas. Construyendo

estrategias. Pero de acuerdo a nuestras propias cabezas, de acuerdo a nuestro pensar, de acuerdo a nuestro sentir.

Hablaba con una hermana ecuatoriana. Ella me decía: "Tú tienes la palestra, tienes que hacer conocer nuestro pensar y nuestro sentir". Nuestro pensar y nuestro sentir no tienen que ir separados. El pensar está aquí. Y el sentir está aquí. Hay que juntar. A eso llamaba y decía: "Nuestros gobernantes tienen que escuchar nuestro pensamiento". "Nuestro pensa-siento". O sea, el pensamiento no tiene que ir separado del sentimiento. Por ello, hoy nos toca definir juntos, en cada comunidad, en cada país, la forma de gobierno, y el destino de nuestros países.

Es importante la participación de los movimientos sociales. De la sociedad civil. De acuerdo a nuestro propio juicio. En cada país, en cada organización. De acuerdo a nuestras propias ideas. Definir nosotros mismos lo que queremos y cómo queremos vivir nuestras vidas. Nos toca unir el pueblo y las comunidades de nuestros países para administrar y planificar juntos el uso de nuestros recursos naturales; por ejemplo, de nuestros territorios. Comenzar a poner nuevamente los cimientos de ese nuestro continente que se llamaba *Abya yala*. Tenemos identidad, somos del gran *Abya yala*, somos una sola familia, pertenecemos a una gran familia, que tiene todo. Sabemos trabajar, sabemos pensar, tenemos que empezar a sentir orgullo de nuestro idioma, de nuestra vestimenta, de nuestra identidad, de nuestra música. Tenemos que volver a ser nosotros mismos.

Poco a poco, no, estamos entrando en una transformación de esa democracia occidental individualista. Estamos profundizando la democracia. Estamos democratizando la propia democracia. Estamos democratizando la información. Y estamos presenciando en estos tiempos el surgimiento de la vida comunal, de esa democracia de los pueblos, la verdadera democracia comunal. Una vida comunal y orgánica de nuestras comunidades.



Tomando decisiones mediante el consenso. Consenso no es lo que la hermana ministra quiere, no es lo que el ministro quiere. Consenso es lo que el Secretario General, Adalid, quiere. No es lo que los hermanos quieren. Consenso es saber encontrar el *taypi*. El *taypi* es el eje, el centro. Consenso es lo que queremos nosotros. Consenso recoge no solamente el pensar de cada uno de nosotros.

Consenso recoge el pensar y el sentir de cada uno de nosotros. Es lo que pensamos, es lo que sentimos, todos. No es lo que yo quiero. Es lo que queremos todos. Por eso decimos los indígenas es mejor acordar todo mediante el Consenso que mediante la Democracia. Porque existe todavía la palabra sometimiento. Y nosotros buscamos el buen vivir o el vivir bien. Y someter al prójimo no es vivir bien. Someter al prójimo no te garantiza el buen vivir. Y en la democracia someten a las minorías. O las minorías se someten a las mayorías.

No estoy contra la democracia. Tenemos que fortalecer la democracia. Tenemos que profundizar la democracia. Y tenemos que aprender a tomar nuestras decisiones con la participación de todos. Recoger el sentir y el pensar de cada uno de nosotros.

Y a nivel internacional, nuestras propuestas, que vienen desde nuestras raíces, ya empiezan a tener aceptación. Se está construyendo una conciencia de defensa de la vida. Hoy no sólo hablamos en las NNUU de derechos humanos. Las NNUU también van evolucionando. Primero han empezado a discutir los derechos de las personas, los derechos humanos. Luego nosotros, desde nuestras organizaciones, desde estos espacios, hemos ido planteando los derechos de nuestros pueblos. Hemos planteado los derechos colectivos. Y NNUU ha empezado a discutir no solamente los derechos individuales de las personas, sino ya han empezado a trabajar los derechos colectivos, los derechos de los pueblos. Y los indígenas hemos empezado a plantear en NNUU que se discuta los derechos de los pueblos indígenas.

Y luego de décadas, en NNUU se ha aprobado la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Gracias a la lucha de nuestros hermanos, gracias a los espacios como éste, donde se van construyendo propuestas.

Pero no solamente nos hemos quedado allí. Hoy las NNUU están empezando a discutir los derechos de la madre tierra. Ya hemos declarado en NNUU, y gracias a los países andinos, a los países donde hay población indígena. Ya hemos logrado que el mundo, los seres humanos de todos los países, reconozcan no solamente al planeta como algo que no tiene vida, sino ya hay una Declaración universal del día internacional de la madre tierra. De nuestra Pachamama. Madre tierra. 22 de abril, Día Internacional de la Madre Tierra. Eso es un gran salto, es un gran avance. Y ahora se está discutiendo los derechos de la madre tierra. Poco a poco. Más tarde, posiblemente, vamos a plantear en NNUU para que se discuta los derechos cósmicos, que van más allá de los derechos colectivos, de los derechos de los pueblos indígenas, de los derechos humanos. Pero estamos avanzando.

Y desde Bolivia, desde Ecuador, desde los países andinos, frente a la crisis que ha provocado la implementación de un modelo de desarrollo que ha implementado la sociedad occidental, que ha generado muchas críticas, muchos desequilibrios, muchos problemas; desde Ecuador, desde Bolivia, desde los países andinos, desde nuestras organizaciones, se está construyendo una nueva propuesta, que hemos denominado vivir bien o buen vivir. Buen vivir o vivir bien. Que busca volver, que busca el equilibrio consigo mismo. Porque estamos desequilibrados nosotros mismos. Y nosotros decimos -cuando una persona está desequilibrada- decimos está "*machado*", *macha* es macha. ¿Quién no quisiera armonía en su comunidad? ¿Quién no quisiera armonía en su país? Estaríamos felices todos, si todo es armonía, sería todo felicidad.



El trabajo sería felicidad. Pero el trabajo era felicidad. El trabajo era fiesta. En el capitalismo, tienen que pagarte para que trabajes. Si no te pagan no trabajas. Dentro de nuestra comunidad, dentro de nuestra cultura, el trabajo es felicidad, el trabajo es fiesta. En el socialismo se dice que el trabajo tiene que ser una necesidad. Pero para nosotros el trabajo es felicidad. Es cierto.

Estamos en proceso de recuperar todos estos elementos. Todos estos principios. Y nosotros, desde nuestras comunidades, desde nuestros países, estamos trabajando, estamos construyendo la propuesta del vivir bien. Y ¿qué es el vivir bien? Vivir bien es saber alimentarse. Nosotros ya no pensamos en nosotros, ya no nos estamos alimentando. Comemos solamente. Decimos, es hora de comer, vamos a ir a comer, te invito a comer. No decimos: Oye, es hora de alimentarnos, porque ya no nos estamos alimentando, no comemos lo que deberíamos de comer.

306

En Bolivia nos han hecho despreciar lo mejor que tenemos. En Bolivia tenemos la quinua, tenemos el olluco, tenemos la oca, tenemos el *izaño*, tenemos todo, pero eso producíamos antes, teníamos soberanía, resolvíamos nuestro problema alimentario. Teníamos esa capacidad, pero hoy, puro fideo nomás. Es que nosotros vamos a cuáles son las cualidades alimenticias, medicinales, que nuestros pueblos producían y siguen produciendo. Si hacemos una comparación con lo que estamos comiendo, allí vamos a saber que no nos estamos alimentando. Tenemos que pensar en nosotros. Tenemos que volver a ser *kumaras*. *Kumara* es salud, saludable.

Vivir bien es saber alimentarse, es saber comunicar, es saber escuchar, es saber danzar. No es igual bailar que danzar. Es importante, nosotros lo necesitamos. Tenemos algunas coincidencias con el socialismo. Necesitamos satisfacer las necesidades espirituales, naturales, del ser

humano. Es importante el esparcimiento espiritual. Ir a bailar es importante en la vida. Pero no es igual, así como comer y alimentarse, no es igual. Bailar y danzar, no es igual. Yo he participado de una danza en Ecuador. Allí, el embajador me ha llevado a compartir con nuestros hermanos del Ecuador y he participado de una danza; y para aguantar la danza toda la noche, me han hecho tomar un trago que se llama pájaro azul.

No es igual bailar que danzar. Vivir bien es saber danzar. No sólo bailar. Vivir bien, saber alimentarse; no sólo comer, saber escuchar, saber comunicar, es saber reproducirse. No es cualquier momento, hermanos y hermanas. Tenemos que tener hombres luz. Necesitamos hombres luz en estos tiempos. Necesitamos que vuelvan los *Willcas*. *Willca* es un título. Hombres luz.

Teníamos nuestros títulos nosotros. Teníamos universidades naturales. Tenemos todo. Vivir bien es saber servir. Vivir bien es, en aimara decimos: *munaña*. *Munaña* es amar. *Munayaciña* es ser amado. Vivir bien es amar y ser amado. Vivir bien es saber gobernar. *Abnacaña*, en aimara. Vivir bien es saber trabajar. Decíamos que el trabajo es felicidad, es fiesta. Saber meditar. Hoy ya no meditamos, todo el tiempo trabajamos, para qué, para ganar más plata cada día. No nos damos tiempo para nosotros. Ya no meditamos. Semanalmente debemos meditar un día. Es saber soñar. Ya no soñamos. Vivir bien es saber cuidar nuestra salud.

Y así vamos construyendo poco a poco. Destapando estos nuestros códigos, recuperando de manera comunitaria nuestros saberes, en Bolivia, en Ecuador. Hay varios eventos, no solamente aquí, en Europa. Por eso es importante fortalecer estos espacios de discusión, de cuestionamiento, de detalle, de complementación, de construcción de propuestas, pensando en la vida.

Jallalla!, hermanos.



LA HORA DE LA IGUALDAD BRECHAS POR CERRAR, CAMINOS POR ABRIR*

CEPAL

PRÓLOGO

La profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales. La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades. Significa que la ciudadanía, como valor irreducible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento.

Esto también significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social. Al traducirse en umbrales mínimos -e incrementales- de bienestar y de prestaciones, indirectamente la igualdad de derechos impone límites a la desigualdad en el acceso, sobre todo cuando esa desigualdad, en cierto punto, se traduce en que parte de la sociedad se vea privada del acceso definido normativamente a partir del enfoque de la titularidad de derechos.

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen. Un pacto fiscal que contemple una estructura y una carga tributaria con mayor efecto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública de modo de garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad en la que se incluye una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo.

Un orden democrático en que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores también responde al valor de la igualdad. Un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procuren no sólo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos, constituyen el pilar de la agenda de la igualdad.

La igualdad de derechos no erosiona la meritocracia ni desincentiva los esfuerzos individuales. Por el contrario, promueve un sentido de pertenencia que motiva a los agentes a contribuir al bien común y al progreso económico, pues redundando en derechos más efectivos y en una mayor protección para cada persona. Supone la participación de una gama más amplia de actores que aportan al bien común. Los Estados de bienestar más avanzados del mundo muestran precisamente ese complemento entre igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición positiva de los agentes. No niegan con ello las bondades del mercado sino que hacen del mercado una institución más inclusiva y con una mejor interacción. Las alianzas público-privadas más sólidas, las democracias más avanzadas y las visiones más compartidas de desarrollo a largo plazo se dan en sociedades más igualitarias y donde existe un Estado que desempeña un papel más activo y actúa con visión estratégica para lograr el bienestar y el progreso de todos. Se trata de una agenda política, progresista y de largo alcance.

En este sentido, el análisis que se presenta en este documento adhiere plenamente a la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. La propuesta que aquí se formula va en esta dirección

* Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010



y nos lleva al siguiente punto: cuando hablamos de igualdad lo hacemos sabiendo que hay que crecer para igualar e igualar para crecer. Por lo mismo, en ningún caso proponemos sacrificar el valor del dinamismo económico y productivo en el altar de la igualdad. En el horizonte estratégico de largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa.

Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar mediante la potenciación de las capacidades humanas y la movilización de energías del Estado. Queremos revertir las tremendas disparidades territoriales mediante la construcción de sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas, así como reforzar la protección de las personas mediante el mejoramiento de los mercados laborales, las capacidades de las finanzas y la gestión pública. Del mismo modo que la idea de igualdad supone ocuparse de la vulnerabilidad social, creemos que una macroeconomía que proteja a las personas frente a la volatilidad externa juega un papel fundamental. Esta meta no se alcanza automáticamente y requiere de políticas en varios frentes y de más y mejor mercado. Si hay que nivelar el campo de juego, hay que hacerlo elevando los niveles medios y agregados de productividad e ingresos.

Por último, en la consideración del valor de la igualdad y la manera en que se conjuga con el crecimiento, no puede dejarse de lado el cambio climático, un factor que determina marcadamente el futuro de todos. Igualdad significa, en este sentido, solidaridad con las generaciones venideras que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además, abogar por la celebración de acuerdos internacionales para mitigar los efectos del cambio climático de modo tal que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y no sean los pobres ni los países pobres quienes terminen asumiendo los mayores costos de este cambio. Significa pensar en el paradigma

del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y un vínculo más amable con la naturaleza.

En síntesis, la igualdad transforma a la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las oportunidades con una ciudadanía efectiva y de este modo fortalece el sentido de pertenencia.

LA VISIÓN DE LA CEPAL Y LOS DESAFÍOS DE LARGO PLAZO

El desarrollo enfrenta hoy desafíos e inflexiones que emergen del fragor de la coyuntura de la crisis. Esta situación sorprende a la región en un escenario de integración que también plantea nuevos elementos. Actualmente existe una mayor madurez para reconocer que no hay modelos y soluciones únicas que se apliquen a todos los países por igual. La diversidad ha ganado espacio en cuanto a la manera de enfrentar los problemas y lo que nos une es, ante todo, el valor de la democracia y el deseo de reinventar espacios propios de convergencia en el ámbito político, como el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo (CALC), siendo los objetivos cada vez más convergentes entre países. En materia comercial, por ejemplo, América Latina y el Caribe han forjado nuevas miradas y modalidades más pragmáticas para fortalecer el comercio intrarregional, enlazando las cadenas de valor a partir de los bienes intermedios y no sólo compitiendo por la comercialización de bienes finales. Asimismo, respondemos como entidades nacionales ante los mercados globales. De allí la importancia de las instancias multilaterales y de cooperación para hacer frente de manera firme a las amenazas de la volatilidad, la inestabilidad y la inseguridad climática, nuestros grandes males públicos globales.

Hemos hecho referencia al comienzo de este documento a los cambios estructurales que se plantean a raíz del colapso del modelo de autorregulación



de los mercados. Pero el desarrollo también debe hacerse cargo de la profundidad de las estructuras. La crisis es tema del presente con implicancias de largo plazo y, a su vez, requiere de la toma de decisiones y la aplicación de medidas en el presente. También es necesario tener en cuenta la profundidad de las tendencias estructurales, que suponen un verdadero cambio de época, entre las que cabe mencionar las cuatro que siguen.

La primera es el cambio climático, que se relaciona estrechamente con una larga historia de industrialización, con patrones productivos con gran emisión de carbono y consumo de energías fósiles y, más aún, con un modo específico de relación que entabla el ser humano con la naturaleza para procurar su reproducción colectiva. Los efectos son profundos, sistémicos y, de no mediar cambios decisivos y acuerdos globales al respecto, catastróficos. En estos acuerdos el multilateralismo es básico; se requiere la voluntad de los Estados, pero también debe imperar una nueva "justicia global" para que los esfuerzos y los acuerdos no condenen al mundo en desarrollo a anclarse en el subdesarrollo.

De este modo, el cambio climático impone límites, obliga a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo, coloca a la solidaridad intergeneracional en el centro de la agenda de la igualdad e, incluso, cuestiona nuestra relación con el mundo. Dicho de otro modo, bajo la amenaza del cambio climático, el futuro de cada persona está indisolublemente amarrado al futuro de todos. Nunca como ahora, de cara al calentamiento global, a la destrucción del medio ambiente y a la crisis en las fuentes de energía, la interdependencia ha sido tan fuerte. En este marco, hay que definir las alternativas y las restricciones que enfrenta la región para transitar hacia economías con menos emisiones de carbono y menos uso de energías fósiles.

Para América Latina y el Caribe el cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico o, si se aborda de manera oportuna e integrada, en una oportunidad para la renovación y mejora de

las infraestructuras, el avance de los procesos productivos, la creación de modos de transporte más eficientes y con menos emisiones, y la promoción del cambio paulatino hacia un patrón de desarrollo con menor contenido de carbono. Este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva en la medida que implique la provisión de servicios públicos de mejor calidad y que son fundamentales para el bienestar de los estratos menos favorecidos.

La segunda tendencia es el cambio tecnológico y la llamada sociedad red, sociedad de la información o sociedad del conocimiento. No hacemos referencia al progreso técnico sólo como un requerimiento de la competitividad global. Lo que viene gestándose con las innovaciones en las tecnologías de la información y de las comunicaciones es una sociedad muy distinta que modifica patrones económicos y productivos, modos de trabajar y organizarse, sistemas de comunicación, dinámicas de aprendizaje e información, vínculos sociales, formas de gobernar y ejercer la democracia y el control social.

El sistema red empuja a la desregulación y la autorregulación. El problema surge cuando esto se proyecta hacia zonas de la vida global donde la desregulación se ha mostrado nociva y peligrosa, como los ámbitos financiero, del tráfico de armas, la organización del trabajo y el manejo del medio ambiente, entre otros. Por lo mismo, la propia red debe constituir un medio para potenciar la regulación de aquellos ámbitos de la vida global que, precisamente por su falta de control, amenazan con crisis globales en los sectores económico, productivo, ambiental y de la seguridad mundial. Aquí se ha planteado, por ejemplo, la importancia de regular el sistema financiero y la institucionalidad laboral.

Una tercera tendencia es la transición demográfica por la que el peso relativo de distintos grupos de edad de la población cambiará en el correr de las próximas décadas. Al respecto, se ha dicho que en América Latina y el Caribe, con diferencias importantes de un país a otro, existe



un fenómeno de bono demográfico, dado que la disminución de la población infantil y el envejecimiento todavía incipiente de la población adulta se traduce en una proporción mayor de población en edad de trabajar con relación a la población en edad de dependencia. El beneficio que significa el bono debe aprovecharse en las próximas décadas, en que el mayor peso de población envejecida planteará otra ecuación entre población productiva y dependiente, y requerirá altos niveles de productividad de la sociedad para generar los recursos para cubrir las necesidades de salud y seguridad social.

La transición demográfica lleva, por último, a replantearse el equilibrio en la ecuación Estado-mercado-familia para resolver las necesidades de bienestar y desarrollo de capacidades. A medida que cambia el peso de las edades, hay que reevaluar la manera en que intervienen estos tres agentes para la provisión de servicios, desembolsos monetarios y redes de apoyo. En este marco se ubican de manera estratégica las transferencias y los servicios de cuidado¹. Apoyar hoy la economía del cuidado implica fomentar una mayor participación femenina en el empleo, ampliándose así la base de población productiva de cara a la transición demográfica. También supone, junto con el esfuerzo de progresividad en el sistema educacional desde la temprana infancia hasta, por lo menos, el fin de la educación secundaria, invertir en las capacidades productivas de la próxima generación activa. Esa generación tendrá un mayor peso sobre sus espaldas a medida que aumente la dependencia de la población envejecida y, por tanto, necesita prepararse desde ya para ser más productiva. De allí también la propuesta de avanzar con respecto a un pilar solidario de la seguridad social, dado que el rol de las transferencias públicas para pensiones no contributivas tendrá que ir ampliándose a medida que envejezca una población que, en gran medida, no ha logrado insertarse de manera continua en sistemas contributivos o de capitalización individual.

Una cuarta tendencia es el cambio cultural. El mayor intercambio global crea mayor conciencia de la diversidad de gustos, valores y creencias, pero también genera profundas intolerancias culturales y religiosas, algunas de las cuales cristalizan en formas virulentas que constituyen nuevas amenazas para la seguridad global. Tras la caída del muro de Berlín crece el imaginario de la democracia como parte del patrimonio cultural global, pero los conflictos interétnicos reviven los fantasmas de la violencia colectiva. La expansión mundial del consumo y el financiamiento transforman al mercado en un eje privilegiado en que se definen sentidos, identidades y símbolos. La globalización de las comunicaciones y de la información, así como el uso masivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, cambia las referencias espacio temporales de muchas personas, la representación e imagen del mundo, a la par que abre interrogantes sobre el ritmo y profundidad con que mutan las preferencias, los proyectos de vida y las pautas de convivencia. Junto con las identidades religiosas avanza la secularización propia de la modernidad. El etnocentrismo y el patriarcado se ven remecidos cada vez más por movimientos indígenas y de mujeres. La amenaza del cambio climático obliga a la humanidad a repensar su relación con la naturaleza y con el planeta, que es la gran residencia colectiva.

El cambio cultural cuestiona las formas de organizar la sociedad. Por ejemplo, no se pueden hacer políticas para jóvenes sin pensar en la radicalidad de los cambios culturales que experimenta la juventud. El componente de género y de cultura es cada vez más transversal a la hora de proponer políticas pro igualdad y reclama un difícil equilibrio entre igualdad de oportunidades y respeto de las diferencias. La igualdad de derechos, que hemos hecho nuestro valor central, constituye la piedra angular de la política, pues le da una vocación universalista que le permite absorber y conciliar estos veloces cambios culturales que vive el mundo.

¹ En este sentido hay que considerar también como otra tendencia el cambio en los arreglos familiares y los desafíos que le plantea a la relación entre el Estado y la familia.



De cara al futuro es preciso que el nuevo paradigma del desarrollo dé lo mejor de sí en aras de una globalización que propicie una mayor conciencia colectiva sobre los bienes públicos globales, permita a públicos muy diversos tener voz en el concierto abierto de la gobernabilidad global, dando así más vida a la democracia en el planeta, haga llegar a los sectores excluidos las herramientas necesarias para reducir las brechas en materia de capacidad,

derechos ciudadanos y acceso al bienestar, y se anticipe con políticas de largo plazo, pero de urgente implementación, a los escenarios que proyectan las tendencias, tanto en materia climática como demográfica, tecnológica y cultural.

A esta mirada más global y más estratégica quiere sumarse la propuesta que aquí se ha presentado.

COMUNIDAD
ANDINA

SECRETARIA GENERAL



Con el apoyo de:



www.comunidadandina.org

