

[illegible]

	Este informe de trabajo se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. Este informe no ha pasado por un proceso riguroso de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo Gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Los comentarios deben dirigirse a Carlos Perafán, carlospe@iadb.org.	
--	--	--

Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario
Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible

Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Desarrollo Sostenible

INDICE

1.	ANTECEDENTES	1
2.	LAS ECONOMIAS TRADICIONALES INDIGENAS	3
3.	PROPUESTAS DE ADECUACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS A LAS ECONOMÍAS INDÍGENAS	5

1. ANTECEDENTES

- 1.1 Durante los últimos años, los organismos multilaterales y los gobiernos de la región han aunado esfuerzos para erradicar la pobreza, focalizando en muchos casos a la población indígena que se localiza dentro de los percentiles más bajos de la población, generalmente por debajo de los límites de pobreza absoluta. A pesar del esfuerzo realizado, la brecha entre los indígenas y el resto de la población en lugar de disminuir ha aumentado¹, poniendo en duda la eficacia de la estrategia que se ha venido usando. Para el BID, “la desigualdad en evidencia en la sociedad Latino Americana es de las más pronunciadas en el mundo y una barrera formidable para el avance de la región²”.
- 1.2 La participación indígena en el total de la población de América Latina se sitúa entre el 9.2%³ y el 15%⁴, dependiendo de quién realice el cálculo y de qué criterios –ascendencia, cosmovisión y costumbres, integridad territorial, lengua, factor subjetivo- se utilicen para ello.
- 1.3 Cabría suponer que una población de esta magnitud estuviese representada al menos de manera porcentualmente aproximada en dos variables económicas: (i) en su distribución entre los sectores de la actividad económica, y (ii) en la inversión; más aún, si se tiene en cuenta que los indígenas, en general, poseen *assets* proporcionalmente importantes en tres aspectos: (i) capital social, (ii) tierras, y (iii) acceso a recursos naturales⁵.
- 1.4 En cuanto a la distribución de las actividades indígenas entre los sectores de la producción tenemos que ellos están representados principalmente en el sector primario de producción de materias primas, muy poco representados en el sector secundario de transformación de productos, con una baja representación dentro del sector terciario de prestación de servicios y dentro de este, no aparecen representados dentro de la producción de tecnología.
- 1.5 En cuanto a la inversión (privada), los indígenas sólo acceden mínimamente a recursos de capital. Sin embargo, hay indicadores de que ellos se encuentran produciendo un ahorro considerable en la región. Sus consignaciones en el sector bancario no generan una reciprocidad de servicios, trasladándose el multiplicador bancario a otros sectores, dentro de una aparente situación en la cual los indígenas aparecen financiando a otros sectores de la población nacional.
- 1.6 Varias causas se han mencionado para explicar ambas situaciones: (i) pobreza, (ii) discriminación, (iii) marginalidad, (iv) carencia de garantías, (v) capital social de tipo *bondage* (direccionado hacia adentro del grupo) que se opone al capital social de tipo *outreach* (direccionado hacia afuera), y (vi) carencia de capacidad para competir en el mercado

¹ Iturralde, Diego. Presentation. Indigenous Peoples and Social Sector Projects Workshop. IADB-WB-PAHO. Washington, Abril 11, 2000

² IADB, Annual Report, 1999. P. 7.

³ Deruyttere, Anne. “Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: el papel del BID”. IADB. 2000. Presentación.; basado en datos IPES 1999, III y CELADE.

⁴ Organizaciones indígenas varias.

⁵ Una ojeada a las economías indígenas de la región nos muestra a lo siguiente; fortalezas: tierra en posesión, sistemas de reciprocidad del trabajo, sistemas de complementariedad; recursos naturales, derechos de vía, derechos de paisaje, derechos sobre biodiversidad, organización social, responsabilidad comunitaria; debilidades: carencia de garantías, colaterales, sistemas de contabilidad, *know how* empresarial, capacidad técnica y financiera y falta de confianza de otros sectores de la población para emprender negocios con ellos.

- 1.7 Las medidas que han buscado superar las limitaciones en el flujo de recursos financieros a los pueblos indígenas han sido: (i) privatización de la tenencia de la tierra, (ii) microcrédito, e (iii) inversión en servicios sociales⁶.
- 1.8 Los programas implementados no han cambiado de manera significativa la marginación indígena en términos de su participación en los sectores de transformación de productos y de prestación de servicios. Tampoco han contribuido a una equidad en el flujo entre el ahorro y la inversión: (i) de acuerdo con el estudio sobre impacto de los programas de titulación entre pueblos indígenas de SDS/IND, los indígenas se han negado en buena parte a participar de estos programas. En los lugares en que se ha obtenido algunos resultados de privatización de los territorios indígenas (México, Ecuador, Perú), este hecho, que suponía en el diseño el efecto positivo de allanar el camino para que los indígenas pudiesen ofrecer colaterales a la banca, ha sido en general irrelevante para mejorar su acceso al crédito; (ii) los programas de microcrédito, basados más que todo en esquemas de ahorro básico y de garantía solidaria, han sido de corte minimalista, concentrándose principalmente en actividades de producción de materias primas, lo que ha fomentado el aumento de áreas de cultivo, afectando los nichos ecológicos, antes que la mejora en tecnologías y productividad. Tampoco han contribuido significativamente a diversificaciones de la actividad productiva indígena en los sectores secundario y terciario de la economía; y (iii) aunque los países de la región han avanzado sistemáticamente en la mejora de los indicadores de mortalidad infantil, analfabetismo y escolaridad, las inversiones de capital social en el campo de la educación se han concentrado en la educación básica indígena –no siempre con criterios multiculturales–, dejando un vacío en el campo de la educación superior indígena.
- 1.9 La demanda indígena actual puede definirse en términos de desarrollo con identidad. Los pueblos indígenas, en general, desean beneficiarse del desarrollo de una manera tal que no deban pagar el precio de la desintegración de sus culturas y formas de organización social, sino antes más bien potenciarlas en la articulación a los desarrollos nacionales y a la globalización. Para ello demandan: (i) acceso a la capacitación, en especial a la educación superior, (ii) preinversión redefinida a partir de la reflexión cultural de las prioridades de desarrollo, (iii) acceso a la inversión pública a nivel autónomo y participativo, (iv) participación en la explotación de los recursos dentro de sus territorios y (v) acceso a sistemas de financiamiento para la producción y actividades económicas
- 1.10 La demanda indígena viene superando el concepto paternalista y minimalista. En general, los indígenas desean transformar sus materias primas, aumentando así su productividad sin comprometer su medio ambiente, controlar sus propios recursos naturales con explotaciones de bajo impacto y cambiar de nicho en el mercado laboral, para pasar de asalariados básicos y generalmente estacionales a prestadores de servicios especializados. Los indígenas son conscientes de que es necesario crear una base económica propia –que incluye un mercado interno indígena– que les vaya desligando de la dependencia de recursos estatales y de donantes y que les permita sustentar su autonomía y la inversión pública en sus territorios. Una buena parte de la población indígena de la región posee alguna forma de integración a las ciudades y una buena carga de angustia por la dificultad de establecer sus negocios, sus empresas, de educarse en las universidades. Lo anterior nos conduce a este último campo, el de acceso a servicios de

⁶ Los Fondos de Inversión Social han incluido entre sus actividades financiadas los “proyectos productivos”. Sin embargo, la mayoría de los fondos terminan financiando obras de infraestructura. Los indígenas tienden a solicitar lo que creen que las entidades ofrecen (*supply driven*), dentro de la lógica de cubrir necesidades. Por otra parte, los esquemas comunitarios muchas veces son de difícil adecuación a las redes económicas de parentesco. Ver: Renshaw, Jonathan. “Fondos de Inversión Social y Pueblos Indígenas”. IADB. SDS/IND, Abril de 2000. Renshaw encontró que en Surinam que la inversión durante la ejecución del SIMAP había sido de 78% en infraestructura y sólo del 19% en proyectos productivos (de los cuales sólo el 8% en agricultura).

financiamiento para las actividades económicas, tema en el que se viene centrando cada vez más la demanda de los pueblos indígenas de la región.

- 1.11 Para abordar esta problemática, es de interés resaltar el hecho de que las estrategias arriba mencionadas obedecen a esquemas de adaptación de las economías indígenas a servicios preestablecidos en el mercado financiero; vale decir, conllevan el esfuerzo, por parte de los pueblos indígenas, de adaptarse a una lógica y a una serie de procedimientos propios del actual mercado financiero, dentro de una perspectiva de programas para la pobreza. El objetivo de esta discusión es el de analizar la conveniencia de buscar modelos de alternativas de financiamiento para los pueblos indígenas, con un cambio en la perspectiva de acercamiento, que pase de la necesidad de la adaptación de las economías indígenas a la oferta financiera, a una concepción que implique la adaptación de la oferta financiera a las realidades de las economías indígenas y a los postulados del desarrollo con identidad.
- 1.12 El acceso a la oferta del servicio financiero externo a los pueblos indígenas para inversión privada se ha prácticamente condicionado tanto al sistema de crédito a interés, como a la figura de la hipoteca como colateral. La hipótesis de la discusión es que ambas estrategias poseen incompatibilidades con la direccionalidad del capital social indígena, lo que ha implicado una lentitud o parálisis en el flujo del servicio. Este documento presume entonces la existencia de una disfunción entre la lógica del mercado financiero externo y aquella que rige la sinergia de las actividades de las redes de relaciones sociales de los pueblos indígenas. Para entender las diferencias culturales entre ambas sinergias del capital social, es procedente caracterizar las economías indígenas y dentro de ellas el papel cultural que juegan las economías tradicionales indígenas (eTIs).

2. LAS ECONOMÍAS TRADICIONALES INDÍGENAS

- 2.1 Las economías indígenas están compuestas por una economía tradicional con un segmento de economía de mercado, que puede ser de mayor o menor magnitud, dependiendo del caso que se trate. Por lo general, el segmento de economía de mercado comporta adaptaciones interculturales, como mercancías que se producen con técnicas u organización del trabajo tradicionales para venderlas al mercado o cuyas rentas se aplican a reciprocidades o complementaridades tradicionales. Usualmente, este sector de mercado se maneja a manera de *nicho*, con una parte de la producción especializada para el mercado o con estacionalidades en el mercado laboral, a través de la venta temporal de trabajos básicos. La lucha por el mantenimiento de la identidad cultural conlleva el cálculo ideal de un equilibrio entre la producción y el trabajo tradicionales y aquellos de mercado, de tal manera conducido, que se evite el efecto de desarticular la sostenibilidad ambiental de la producción tradicional y que impida la monetarización interna de las relaciones de reciprocidad en el trabajo; un ejercicio que no siempre se logra, que genera tensiones y que afecta los proyectos que se ejecutan en los territorios indígenas. Es precisamente a partir de la búsqueda de este equilibrio que los indígenas buscan oportunidades en sectores periféricos, no tradicionales de su economía (minería, forestería, transformación de productos, profesionalización, prestación de servicios), con el ánimo de suplementar sus ingresos sin afectar las relaciones tradicionales.

- 2.2 Una manera de explicar qué es una economía tradicional⁷ es la de calificarla como aquella forma de economía que se compone de prácticas ancestrales de adaptación a un medio determinado, en las cuales no interviene el dinero. Las economías tradicionales indígenas contienen los siguientes elementos: (i) en la producción, dichas prácticas ancestrales determinan un *paisaje específico*⁸, en virtud de formas particulares de apropiación del territorio, conocidas como *uso cultural del territorio* de cada pueblo indígena, generalmente trabajadas con *técnicas tradicionales*; (ii) en la distribución (de lo producido ancestralmente y de la asignación de la fuerza de trabajo), operan mecanismos diferentes a la intermediación del dinero, conocidos como *reciprocidad* y *redistribución*. Estos mecanismos están, a su vez, íntimamente relacionados con la articulación de grupos en otro paisaje, esta vez social, conocido como el de las *redes de reciprocidad*, el cual, en las regiones de cordillera, se escalonan a lo largo de los diferentes pisos térmicos en un fenómeno denominado *complementaridad vertical* y en las planas a través de *complementariedades de oposición*. La sostenibilidad de estas economías está ligada a éticas (armonía, equilibrio) que ligan las redes sociales al ambiente, de forma igualmente complementaria; (iii) en el consumo, se caracterizan por poseer formas de igualación, con ideales de una verdadera *abstención de la acumulación*; (iv) por regla general, la organización social determina en mayor o menor grado la asignación del trabajo, el usufructo de recursos y la distribución; y (v) la tierra es un ser vivo que se pertenece a sí mismo, lo que conlleva que los tratamientos legales nacionales del tema de la propiedad se consideren una distorsión por parte de los indígenas. La apropiación privada se justifica a nivel de usufructo –generalmente de carácter *segmentario*–, y no de disposición de la tierra, aspecto que los pueblos indígenas prefieren sea interpretado como comunal.
- 2.3 Para una sinergia del capital social de este tipo, es explicable que el crédito a interés y el sistema de la hipoteca como colateral presenten problemas de implementación y que ello a su vez afecte el flujo de los servicios financieros, por falta de confianza de los prestamistas y que, en algunos casos, genere como corolario fenómenos de autoaislamiento y de discriminación.
- 2.4 Una pregunta viable relacionada con esta problemática es: ¿existen formas alternativas posibles de articulación del servicio financiero a la realidad de las economías tradicionales, diferentes a los sistemas de crédito con interés y del sistema de garantías de hipoteca de la propiedad, que en lugar de afectar las economías tradicionales, las potencien?. Y más allá de ello: ¿cómo obtener seguridades contractuales para una articulación de estas economías a la globalización?.
- 2.5 La hipótesis secundaria de este documento es que la respuesta a ambas preguntas debe buscarse en dos campos: (i) en el de la experiencia histórica, hoy en buena parte en desuso, de financiación y distribución tradicionales y (ii) en otras oportunidades de financiación de la globalización y de la modernización de los estados.
- 2.6 En el campo de la experiencia histórica, es importante mencionar tres fenómenos: (i) **barter**: la existencia precolombina en los Andes de sistemas de redistribución basados en la complementaridad horizontal de unidades verticales de reciprocidad⁹, con un sistema de contraprestaciones en trabajo estacional¹⁰, bienes y contabilidad de *quipu*; (ii) **rental markets**: la existencia en la colonia hispánica, que pervive en algunas comunidades andinas, de un sistema de

⁷ Erróneamente consideradas como de “subsistencia”, ya que no existe sino una parcial identidad entre las unidades de producción y las de consumo. El productor está ligado a una cadena no monetaria de distribución.

⁸ A través de fotografías aéreas o imágenes satelitales, son discernibles las áreas transformadas de ocupación de los pueblos indígenas, por la uniformidad y particularidad de su apropiación del territorio.

⁹ En la colonia, los conquistadores españoles desarticulaban el sistema premonetarista de distribución de bienes por complementariedad vertical, al establecer un sistema de asignación de encomiendas por nicho ecológico (o *archipiélago*).

¹⁰ Los conquistadores desvirtuaron el mecanismo del pago en trabajo estacional, al asignarse *mercedes* de los talleres de manufactura en que se efectuaban estos pagos y se producía el excedente de transformación (textiles, masonería, trabajo de metales, producción de sal, cerámica, conservas –*chuño* (papa deshidratada), *charqui* (carne seca) y pescado seco–), convirtiendo algunos de ellos en *obrajes* de trabajo forzado, en especial los textiles.

crédito con garantías de usufructo, conocido, dependiendo de su modalidad, como *censo enfiteútico* o *preservativo*; y (iii) la existencia de un sistema de contratación a mediano y largo plazo, de prestaciones mutuas no conmutativas, conocido como *contrato de reciprocidad*¹¹ y de sistemas impositivos comunales basados en la prestación de trabajo conocido en los andes como *mita*.

- 2.7 En el campo de las oportunidades de financiación alternativa de la globalización, es de interés, para efecto de ser tenidas en cuenta como la base de posibles articulaciones adecuadas, las siguientes modalidades: (i) la financiación de proyectos por venta de cuotas partes y (ii) las asociaciones de capitales y en el campo de la modernización del estado, (iii) las privatizaciones y concesiones.

3. PROPUESTAS DE ADECUACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS A LAS ECONOMÍAS INDÍGENAS

- 3.1 Con base en lo anteriormente expuesto, bajo la premisa de la búsqueda de una articulación de las economías indígenas a la globalidad sin renunciar a su propia identidad, se sugiere explorar alternativas financieras en los siguientes campos: (i) tierras; (ii) intercambio; (iii) infraestructura; (iv) recursos naturales; (v) mercados de capital; (vi) educación superior; y (vii) infraestructura financiera.

A. Tierras

- 3.2 El estado actual de la discusión acerca de la tenencia de la tierra indígena se viene centrando en la necesidad de sobrepasar la dicotomía de tenencia de la tierra privada/comunal hacia el reconocimiento de los modelos de tenencia propios de la cosmovisión indígena¹². A pesar de lo anterior, no ha llegado el momento en el cual los países de la región pongan en práctica esta recomendación, en buena parte por la dificultad de entender la diversidad y sentido de los derechos indígenas de tenencia y de acompañarlos al sistema jurídico occidental imperante. En el tema se viene avanzando en dos áreas: (i) en el de reconocer un derecho colectivo a los indígenas, como pueblo o comunidad, sobre un territorio específico y reconocer a su vez el derecho de estos pueblos de organizar la tenencia de la tierra de acuerdo a sus propias normas y procedimientos internos, sin que el Estado intervenga en el catastro y registro de esos derechos y (ii) en la elaboración de mapas de usos culturales, especialmente usados para análisis de impactos, pero que permiten visualizar los sistemas internos de derechos culturales sobre categorías de tenencia de la tierra.
- 3.3 El problema que nos ocupa se refiere a la necesidad de encontrar una fórmula que permita a los indígenas utilizar su *capital* territorial como un medio de acceso a servicios financieros. La opción de convertir los títulos comunitarios en propiedad privada individual, que se ha explorado en México y en Perú, no ha dado resultados alentadores. En México, después de la liberación de los ejidos, sólo un 3% ha optado por titular privadamente las tierras¹³, demostrándose una preferencia de los ejidatarios por el mercado de arriendo de tierras antes que por el de venta. En el

¹¹ Con modalidades individual (*cambio de mano*) y colectiva (*minga*).

¹² Plant, Roger y Hvalkof, Soren. "Land Titling and Indigenous Peoples". IADB, 2000 (en preparación)

¹³ "Mexico Ejido Reform: Avenues of Adjustment Five Years Later", Draft, World Bank, September 1998.

Perú, el programa de titulación privada ha aumentado la probabilidad de acceso al crédito en un 8% en la costa; pero sólo en un 2.8% en la sierra, entre la población quechua/aymara¹⁴.

- 3.4 Aparte de la implementación de la recomendación del reconocimiento de los derechos culturales sobre la tierra, se sugiere la exploración de dos estrategias para asegurar sistemas de financiación con colaterales diferentes a hipotecas sobre el dominio: (i) el apoyo a mercados de usufructo (*rental markets*) y (ii) la conformación sistemas de garantías para la inversión en territorios indígenas.
- 3.5 **Mercados de usufructo.** Una de las críticas indígenas al paradigma de la financiación productiva a través del crédito con intereses, se centra en el sistema de compromisos para asegurar los pagos por contraprestación, conocido por ellos como *endeue*. Dentro de la etnohistoria de su contacto con las sociedades dominantes, el *endeue* ha implicado la pérdida de tierras y territorios, bien a partir de esquemas directos de colaterales por hipoteca¹⁵ o a partir del acrecentamiento de las deudas, en un sistema desigual¹⁶ que de manera indirecta terminaron comprometiendo la estabilidad de las ocupaciones territoriales y aún la existencia misma de los pueblos indígenas.
- 3.6 Aparte de la utilización de la figura de la hipoteca como colateral para acceder al crédito –que la mayoría de los indígenas no posee la capacidad o ni la voluntad para usarla–, los indígenas no han encontrado ofertas financieras privadas diferentes a las que requieren prenda agraria y fianza solidaria, de bajo monto y alta condicionalidad. Lo anterior se agrava por el hecho de la inexistencia de un mercado de uso de las tierras, ya que, al no encontrar el mecanismo, los usufructuarios que no usan la tierra no la sacan al mercado por temor a perderla, fenómeno que se expresa en la presencia de extensas áreas incultas en los territorios indígenas¹⁷.
- 3.7 La estrategia que se propone es el fomento de mercados de usufructos: un sistema de financiación de mercado de renta de la tierra¹⁸, con antecedentes coloniales entre los indígenas andinos en el sistema de los *censos enfitéuticos*. Consiste en un forma de financiación en la cual se paga la suma puesta a disposición del usufructuario con tiempo de disposición de un lote de terreno, el cual se saca al mercado interno indígena para fomentar la producción entre comuneros que no poseen tierra suficiente o que desean aumentar sus áreas de cultivo. Con el pago del arriendo se compensa el dinero que se ha puesto a disposición del prestatario. Esta modalidad puede articularse a cooperativas de ahorro y crédito indígenas preexistentes o a centros de intercambio, estableciéndose un reglamento del censo –incluyendo el sistema de valoración de activos y de cálculo de rentabilidades–. El sistema mantiene los derechos familiares o de parentesco sobre el dominio de un lote, pero tolera su uso por otras personas. Permite que estas familias acudan al sistema para obtener recursos de capital para inversiones o gastos mayores (entierros, nacimientos, matrimonios) por fuera de las distorsiones de sistemas financieros desiguales (prestamistas), fomenta el uso racional de la tierra y el ahorro en la banca de primer piso, siendo su efecto más importante la reconstrucción de un mercado interno indígena de tierras que respeta los postulados de la territorialidad indígena. Además, el contrato del censo puede ser usado como garantía por el titular o como contragarantía por parte de la banca indígena de primer piso que facilita el dinero para la operación.

¹⁴ Orihuela, María del Carmen. “*Estudio: Crédito Agrario*”. Proyecto FAO/MINAG/MINEI (TCP/ PER/4552), Lima

¹⁵ Como en el caso de las deudas con tenderos en la meseta Cundiboyasense en Colombia en los siglos XIX y XX, cuyo efecto fue el de la pérdida no solo de la posesión de la tierra sino el de la desaparición de la cultura Chibcha.

¹⁶ Como en el caso del *endeue* en los procesos extractivistas (pieles, quina, caucho).

¹⁷ En el Ecuador, el CODEMPE calcula que más del 50% de las tierras indígenas con riego están sin uso.

¹⁸ Los *rentals markets* han venido implementándose con éxito en India y Pakistán como una alternativa para el acceso a la tierra. Ver Sadoulet, Elizabeth y otros. “*Access to Land via Land Rental Markets*”. FAO, Roma, 1998.

- 3.8 **Sistema de garantías.** No se observa que la tendencia de aumento de la inversión extranjera en la región haya beneficiado mayormente a los pueblos indígenas. El impedimento estructural consiste en que como no es posible obtener la propiedad por parte de los inversionistas, no existe la confianza sobre la cual pueda cimentarse una tendencia hacia la inversión en los territorios indígenas. La falta de confianza para invertir en los territorios indígenas afecta también a los inversionistas nacionales. En la actualidad, muchas de las iniciativas indígenas en áreas como el etnoturismo, la explotación de recursos naturales, la industrialización y la oferta de vivienda y de servicios cuenta con este impedimento. Se sugiere por lo tanto la exploración de esquemas de apoyo a la inversión, a través de seguros o de fondos de garantía, que se constituyan en elementos de acompañamiento de las ofertas de negocios indígenas para allanar el camino dando confianza a los inversionistas potenciales. Los seguros o garantías pueden ser contragarantizados de diversas maneras, entre otras formas, con los mercados de usufructo y con la intervención de la banca indígena de primer piso.

B. Intercambio

- 3.9 El sistema de distribución trabajo/productos de la economía tradicional indígena está basada en el mecanismo de la reciprocidad. En la América precolombina no sólo existían las reciprocidades locales/de parentesco que aún perviven (como la *vertical* en los Andes) sino redes que las unían, con sistemas elaborados de ahorro, crédito y contabilidad no monetarios, que fueran desarticuladas durante el dominio español. Lo que aquí se sugiere es apoyar la reconstrucción de sistemas de reciprocidad horizontales¹⁹ entre localidades, a través de la complementariedad de trabajo y producciones locales, articuladas al mercado externo a través de centros de intercambio, con el ánimo de fomentar un mercado interno indígena, un ahorro indígena y mejores oportunidades de negocio para la comercialización de su producción.
- 3.10 **Centros de intercambio.** Se propone el apoyo a la financiación de una red de intercambio inspirado en el sistema de distribución indígena quichua precolombino, consistente en la conformación de centros de acopio locales, manejados a partir de cuentas individuales entre los productores y el centro, que establecen un flujo de reciprocidad entre los productos que el productor retira en un determinado tiempo del centro y aquella producción o trabajo que en otro le tiempo aporta al centro. El sistema permite ahorros en la compra de artículos de consumo y de insumos al por mayor y en el manejo de cosechas para su acumulación y venta en el mercado. Permite el establecimiento de trueques entre producciones por complementariedad vertical (por piso térmico, incluye productos similares cosechados en períodos diferentes) u horizontal (productos diferentes e igualación de modas de la curva de producción de productos similares) y la posibilidad de fomentar esquemas de transformación secundaria de las materias primas indígenas. La idea de reconstituir complementariedades verticales y horizontales puede incluir el trabajo indígena²⁰ como medio de pago y de capacitación ligado al establecimiento de procesos de transformación secundaria de productos y de industrialización, dentro de un proceso de articulación a la globalización.

¹⁹ Paradójicamente, las reciprocidades horizontales no desaparecieron. Ellas perviven en la relación con los tenderos de pueblo o *chulqueros* (como despectivamente les llaman los indígenas del Ecuador) que poseen un sistema de intercambio de reciprocidad con sus clientes indígenas. Les proveen de mercancías y dinero en cualquier época, a demanda de los indígenas, sin contraprestación conmutativa, pero comprometiendo su producción y trabajo al futuro, dentro de una contabilidad reputada ampliamente como desigual.

²⁰ En la mayoría de pueblos indígenas, el trabajo estacional (con condiciones desfavorables frente al permanente) sigue siendo la principal fuente de obtención de dinero.

C. Infraestructura

- 3.11 Tradicionalmente el esfuerzo fiscal indígena se ha basado en la prestación de trabajo. En la colonia el tributo se pagaba vía trabajo, a través de la *mita*. Durante el período republicano de las haciendas, la tenencia de la tierra se aseguró a través de sistemas de peonaje o aparcería (como en los *huasipungos* ecuatorianos). En la actualidad, los indígenas prestan *servicio* u *obligación* en forma de trabajo a sus autoridades comunales, de amplia utilización para los obras públicas y oficios de administración (arreglo de caminos, construcción de escuelas o centros comunales, participación en fiestas, transporte, capacitación, ejercicio de cargos de autoridad, etc.).
- 3.12 En la actualidad, los pueblos indígenas enfrentan dos problemáticas en este campo: (i) cómo demostrar un esfuerzo fiscal en sus entidades territoriales²¹ que les asegure un nivel adecuado en de transferencias para sus presupuestos, y (ii) cómo viabilizar contrapartidas para la implementación de proyectos de infraestructura en sus territorios.
- 3.13 De manera creciente, se ha venido utilizando la estrategia de la inclusión del trabajo como contrapartida para la ejecución de proyectos de infraestructura indígena, con buenos resultados, como en el caso de los Fondos de Inversión en varios países o como las experiencias del Plan Nacional de Rehabilitación en Colombia, Solidaridad en México o el programa BID de Caminos Rurales en la Sierra del Perú, entre otros, que han agregado al uso del trabajo el empoderamiento a las comunidades para la ejecución autónoma de los proyectos.
- 3.14 Lo que aquí se propone es la utilización de esta estrategia en un contexto más amplio, que comprende: (i) la utilización del trabajo comunal como instrumento de esfuerzo fiscal de las municipalidades indígenas a través del emprendimiento de obras de infraestructura en una escala mayor a la actual y (ii) la admisión de la contabilidad del trabajo como aporte de capital de empresas indígenas para el trámite de ofertas de concesión (construcción y operación de vías de comunicación, sistemas de riego, etc.).

D. Recursos naturales

- 3.15 Durante las últimas décadas los pueblos indígenas se han visto enfrentados a sus respectivos gobiernos por razón de la propiedad de los recursos naturales en sus territorios. De manera creciente, el derecho de los pueblos indígenas a los recursos naturales en sus territorios se les ha ido desconociendo: primero, con la declaración de la propiedad nacional del subsuelo (que no existía en el derecho de indias) y posteriormente con la usurpación de usufructos de tránsito y de agua y de derechos sobre recursos forestales, energéticos, paisajísticos, de biodiversidad, y de autoría, que son tema en distintos foros nacionales e internacionales.
- 3.16 **Concesiones.** Dentro del proceso de modernización del estado que se vive en la región, se observa la tendencia a transferir al sector privado de manera incremental la responsabilidad de prestación de servicios públicos y la explotación de recursos naturales (por concesión o privatización). Dentro de esta perspectiva, se ha identificado la posibilidad alternativa de que los indígenas compitan como actores en la concesión de servicios o de explotación de recursos, en especial dentro de sus territorios. Algunos de los sectores identificados son: (i) el agua, tanto en el campo del manejo de microcuencas como en la de la operación de circuitos de riego, (ii) el mantenimiento y construcción vial, (iii) la explotación forestal, (iv) la producción de energía, (v) el transporte, y (vi) la producción minera.

²¹ En la región, 5 países reconocen territorios indígenas como entidades político – administrativas autónomas (Nicaragua, Panamá, Colombia, Ecuador y Bolivia).

- 3.17 Esta estrategia²² colocaría a los pueblos indígenas en el mercado de capitales, en la búsqueda de socios para licitar concesiones o para implementar comodatos, en una dinámica de mercado diferente a la reivindicativa que sólo ha dado resultados positivos limitados hasta el momento. En el caso del Ecuador, donde los indígenas han venido avanzando en esta propuesta, ellos esperan que las entidades multilaterales y el Gobierno acepten incluir recursos para capitalizar sus opciones, como una forma de subsidio focalizado dentro de los paquetes de ajuste fiscal que se vienen negociando.

E. Mercados de capital

- 3.18 La idea de que la población indígena es rural y su economía agraria no corresponde a la realidad de la actual tendencia. La población indígena es cada vez más urbana en Latino América²³ y sus aspiraciones menos agrarias. La demanda indígena en lo económico está derivando de la financiación de la producción agrícola hacia prospectos clasificables en los sectores secundario y terciario de la economía. Incluyen toda clase de proyectos de explotaciones mineras, forestales, empresas de transformación, empresas de servicios, educación, etc. Aparte de los constreñimientos en el acceso al crédito, llama la atención la inexistencia de inversiones del capital privado no indígena en proyectos económicamente viables indígenas, algo que constituye una brecha de exclusión.
- 3.19 **Bolsa de negocios indígenas.** Lo que aquí se propone es el apoyo a la conformación de una bolsa de negocios indígenas. Consiste en el diseño de proyectos indígenas que puedan ser colocados en el mercado para atraer capital, dentro de un sistema de *equity* y de seguros a la inversión. Se prevén dos modalidades: (i) proyectos que puedan ser ofrecidos en el mercado bajo un sistema sociedad de capital en fideicomiso, con el propósito de sacar las acciones de la operación al mercado para su financiamiento, asegurando garantías para la inversión (ver supra.: 3.8); y (ii) proyectos diseñados para la búsqueda de socios en *joint venture* para los cuales habría que asegurar la participación indígena en el capital. Antes que definir las modalidades posibles para el mercado de capitales, lo prioritario es un esfuerzo por país y regional para conformar un portafolio de proyectos económicamente viables y de negocios indígenas que puedan ser colocados exitosamente en el mercado.

F. Educación superior

- 3.20 Durante los últimos 20 años, el esfuerzo de los gobiernos y de los organismos multilaterales en el campo de la educación han sido notables, tanto en los recursos invertidos, como el terreno conceptual, que ha pasando de la noción de la integración (aculturación) a la de la educación bilingüe y más recientemente, a la de la interculturalidad. Sin embargo, estos esfuerzos han estado casi exclusivamente limitados al área de la educación básica. La competencia creciente que se vive en este momento en la región como consecuencia de la globalización exige esfuerzos adicionales en la educación profesional indígena.

²² Que viene siendo propuesta por la CONAIE en el Ecuador como una forma pragmática y posible de lograr una presencia indígena en los sectores estratégicos de la economía y de intervenir en un mercado oligopólico. La Conaie ha obtenido del Gobierno la concesión de la distribución del gas domiciliario y el comodato de la Imprenta Nacional. Estudia propuestas al Gobierno en: explotación de gas, generación de energía, comunicaciones, ferrovías, carreteras y circuitos de riego.

²³ Aunque está lejos de actual bajo el síndrome del *cholo* peruano de los años 50' – 60', cuando el proceso de urbanización implicaba para quechuas y aymaras la negación de su pasado indígena, un fenómeno que todavía se vive en el Perú. De manera creciente, los indígenas de la región vienen reivindicando su identidad de pueblo y convirtiéndola en materia de orgullo y bandera de lucha.

- 3.21 No existe una evaluación regional del estado de la participación indígena en la educación superior, pero los pocos indicadores que poseemos apuntan a una situación de exclusión en la cual los profesionales indígenas no están representados proporcionalmente respecto de los otros sectores de la población. Las razones de este fenómeno no sólo son económicas sino también culturales, con un fuerte corolario de discriminación.
- 3.22 La problemática viene abordándose en la región con tres estrategias: (i) cupos preferenciales en las universidades para indígenas, proporcionales a su población, acompañados de becas de sostenimiento y (ii) la creación de universidades indígenas (Uraccan en Nicaragua, Programa CRIC en Colombia, Universidad Amazónica, etc.). La racionalidad que justifica las universidades indígenas parte de los siguientes conceptos: (i) la desventaja académica occidental de los estudiantes de nivel medio indígenas se compensa con sus conocimientos culturales y por lo tanto se requiere de un *pensum* y una concepción académica especial, que se adapte a esta situación; (ii) es necesario diseñar carreras especiales para los indígenas, acordes con sus características culturales y necesidades específicas; y (iii) la universidad indígena debe ser de doble vía: no solo un instrumento de enseñanza del conocimiento occidental a los indígenas sino del conocimiento indígena al resto de la población.
- 3.23 Sea como fuere, a partir de cualquiera de estos modelos, la realidad es que la oferta actualmente existente es altamente inadecuada para la demanda y que es necesario aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones cualitativas y especialmente cuantitativas a esta problemática.

G. Infraestructura financiera

- 3.24 La demanda indígena que persigue disponer de mecanismos financieros específicos o focalizados surge de la percepción que ellos poseen de una falta de equidad en dos aspectos: (i) en la distribución de la inversión pública; y (ii) en la dificultad de acceso a los servicios financieros privados.
- 3.25 En cuanto a la inversión pública, la inequidad se ha venido tratando de corregir a través de tres mecanismos: (i) las transferencias directas del presupuesto nacional, que se vienen realizando en algunos países a las entidades político-administrativas indígenas, bajo un criterio de proporcionalidad (como en el caso de las transferencias a los resguardos indígenas en Colombia) o de esfuerzo fiscal (como en el caso de los municipios indígenas en Bolivia) y aquellas que se asignan a la población indígena a través de subsidios de vejez, de vivienda o de seguridad social²⁴; (ii) la creación de fondos especiales para inversiones en territorios indígenas, como en el caso de México, Chile y Ecuador (propuesto). En los países que no poseen un mecanismo de asignación de recursos focalizado y equitativo, los indígenas se quejan de discriminación; (iii) las transferencias a través de bonos (de pobreza, escolares, de salud, de vejez), que se han venido generalizando en los países con estrategias de ajuste macroeconómico y que a su vez son vistos por los indígenas como paternalistas, prefiriéndose un escenario de subsidios focalizados.
- 3.26 En cuanto a los mecanismos financieros para la inversión privada indígena, la región ha venido experimentando con microcréditos, créditos solidarios, bancos solidarios, cajas de ahorro y bancos comunales. Mientras estos mecanismos de primer piso han probado su eficacia, la respuesta ofrecida adolece de minimalismo –pequeños créditos, que circunscriben la actividad a micro operaciones y no responden a la demanda actual– y de incapacidad de utilizar el multiplicador bancario para potenciar el ahorro indígena –por ser entidades no reguladas–. Sin embargo, constituyen una base nada despreciable de experiencias que puede ser articulada a

²⁴ Focalizados como indígenas (caso Colombia) o bien en virtud de su pertenencia a los percentiles más pobres de la población.

algunos de los mecanismos aquí propuestos. Un esfuerzo de asistencia técnica y regulación de esta banca de primer piso podría sentar las bases para el desarrollo de una banca indígena, máxime si fuese posible ir la gradualmente capacitando para el manejo de las transferencias que se focalizan territorial o poblacionalmente a los indígenas.