

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES**

Departamento de Economía Aplicada I



**DESARROLLO HUMANO VERSUS
EMPODERAMIENTO: ¿PUEDE EL ENFOQUE DE
DESARROLLO HUMANO EXPLICAR
ADECUADAMENTE LA POBREZA DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS? EL CASO DE LOS MAASAI EN KAJIADO,
KENIA**

**MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR POR**

Isabell Kempf

Bajo la dirección del Doctor:
Pedro José Gómez Serrano

Madrid, 2004

ISBN: 84-669-2495-7



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y
EMPRESARIALES

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA APLICADA I
DOCTORADO EN ECONOMIA INTERNACIONAL Y DESARROLLO

TESIS DOCTORAL

DESARROLLO HUMANO VERSUS EMPODERAMIENTO:
¿PUEDE EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO
EXPLICAR ADECUADAMENTE LA POBREZA DE LOS
PUEBLOS INDIGENAS?
EL CASO DE LOS MAASAI EN KAJIADO, KENIA

ELABORADA POR ISABELL KEMPF

DIRECTOR: DR. PEDRO JOSE GOMEZ SERRANO

MADRID, JUNIO DE 2004

Desarrollo Humano versus Empoderamiento: ¿Puede el enfoque de desarrollo humano explicar adecuadamente la pobreza de los pueblos indígenas?

El caso de los Masai en Kajjado, Kenia

Tesis doctoral de Isabell Kempf

INDICE GENERAL

Índice de los cuadros.....	vii
Agradecimientos	xiii

Capítulo Uno: Introducción

1. Objetivo de la tesis.....	1
2. Justificación del estudio de caso	3
3. Metodología	5
3.1 Explicación histórica en un diseño transeccional-longitudinal	5
3.2 Período que abarca el estudio	8
4. Delimitación del estudio	8
5. Definición de los principales conceptos usados en el análisis	9
5.1 Enfoques sobre la pobreza	9
5.1.1 El enfoque convencional	9
5.1.2 Pobreza temporal versus pobreza crónica	10
5.1.3 La pobreza como violación del derecho al desarrollo.....	11
5.2 Empoderamiento dentro de un enfoque de desarrollo basado en los derechos	12
5.3 Definición de pueblos indígenas.....	13
5.4 Pueblos Indígenas en África.....	14
6. Estructura de la investigación	16

Primera Parte:

La pobreza indígena desde las distintas teorías sobre la pobreza

Capítulo Dos:

Teorías sobre la pobreza basadas en el crecimiento económico y en las necesidades básicas

1. Teorías sobre la pobreza	21
1.1 El carácter multidimensional de la pobreza	21
1.2 Distinciones conceptuales relevantes en la discusión sobre la pobreza y los pueblos indígenas.....	23
2. Teorías generales sobre la pobreza basadas en el crecimiento económico y en las necesidades básicas.....	25

2.1	El crecimiento económico y el efecto del “goteo”	25
2.2	Las necesidades básicas	29
2.3	El Desarrollo Humano	32
2.4	Las ultimas propuestas del Banco Mundial	38
3.	Teorías convencionales específicas sobre el desarrollo de los pueblos indígenas	41
3.1	La integración de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional.....	42
3.2	La identificación de los pueblos indígenas como grupos vulnerables	44
4.	Las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano y su interrelación.....	46
4.1	La relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza	47
4.2	La relación entre la mejora de los servicios sociales y la reducción de la pobreza.....	49
5.	Conclusiones del Capítulo Dos	55

Capítulo Tres:

Teorías enfocadas en las causas estructurales de la pobreza

1.	Teorías generales enfocadas en las causas estructurales de la pobreza	57
1.1	Desarrollo Autónomo	59
1.2	Desarrollo Sostenible.....	63
1.3	Etnodesarrollo	66
1.4	El enfoque del desarrollo basado en los derechos.....	68
2.	Teorías que enfocan las causas estructurales de la pobreza referidas específicamente al desarrollo de los pueblos indígenas	71
2.1	Perspectivas indigenistas	72
2.1.1	Desarrollo con identidad.....	72
2.1.2	Participación equitativa en el desarrollo nacional.....	73
2.2	Las perspectivas de los pueblos indígenas sobre el desarrollo y la pobreza	75
2.3	Autodeterminación y el derecho al desarrollo.....	78
3.	El Modelo de Empoderamiento	80
3.1	La relación entre acceso y control de los recursos y la reducción de la pobreza.....	84
3.2	La relación entre la participación equitativa y la reducción de la pobreza	86
3.3	La relación entre poder económico/auto-determinación y reducción de la pobreza.....	89
4.	Conclusiones del Capítulo Tres	92

Segunda Parte:

Cuadro analítico-explicativo y multi-dimensional sobre la pobreza en Kenia y la situación de los Maasai en el distrito de Kajiado durante los años noventa

Capítulo Cuatro:

La pobreza en Kenia en los años noventa

1.	La situación general de pobreza en Kenia en los años 90	98
1.1	La pobreza absoluta	99
1.2	La pobreza alimentaria	102
1.3	Desigualdades.....	103
2.	La situación de pobreza en Kenia según las variables del Modelo de Desarrollo Humano.....	104
2.1	Ingreso	104
2.2	Empleo	106
2.3	Salud.....	109
2.4	Educación	110
2.5	El Índice de Desarrollo Humano	112
3.	La situación de pobreza en Kenia según las variables del Modelo de Empoderamiento	113
3.1	Acceso y control de los recursos.....	113
3.2	Participación equitativa en el desarrollo nacional y en la toma de decisiones.....	118
3.3	Poder económico y auto-determinación	124
4.	Conclusiones del Capítulo Cuatro	130

Capítulo Cinco:

Políticas de desarrollo y reducción de la pobreza en Kenia durante los años ochenta y noventa: teorías, políticas y resultados

1.	Antecedentes históricos: políticas de desarrollo en los años sesenta y setenta	137
2.	Teorías y políticas económicas durante los años ochenta y noventa	142
3.	Políticas de educación y salud durante los años ochenta y noventa	155
3.1	Políticas de educación	155
3.2	Políticas de salud	159
4.	Políticas agrícolas desde la independencia	161
4.1	Políticas en relación a la tierra.....	161
4.2	Políticas agrícolas de precios y servicios.....	163
5.	Programas para la reducción de la pobreza desde la independencia	166
6.	Conclusiones del Capítulo Cinco.....	173

Capítulo Seis:

La situación de desarrollo y pobreza de los Maasai en el distrito de Kajiado en los años noventa

1.	Los Maasai como pueblo indígena de Kenia	177
1.1	Los orígenes históricos de los Maasai y la pérdida progresiva de sus territorios	179
1.2	Los cambios recientes en la estructura socio-económica de los Maasai	182
1.3	Los problemas de desarrollo de los Maasai en los años noventa	187
2.	La situación del distrito de Kajiado durante los años noventa.....	191
2.1	Características socio-geográficas del distrito.....	191
2.2	Las principales actividades económicas en Kajiado durante los años noventa.....	194
2.3	Indicadores de desarrollo y de pobreza en Kajiado en los años noventa.....	199
3.	Conclusiones del Capítulo Seis	204

Tercera Parte:

Análisis empírico contrastando los dos modelos teóricos

Capítulo Siete:

La situación de los Maasai en Kajiado en los años noventa en relación a las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano

1.	Ingreso.....	210
1.1	Ingreso total y <i>per cápita</i> del distrito	210
1.2	Fuentes de ingreso.....	211
1.3	Distribución del ingreso	214
1.4	Patrones de gasto.....	215
2.	Educación	218
2.1	Indicadores de cobertura	218
2.2	Indicadores de la calidad de la educación.....	225
2.3	Indicadores de acceso.....	226
3.	Salud.....	228
3.1	Indicadores de status.....	228
3.2	Indicadores de acceso.....	232
4.	Conclusiones del Capítulo Siete	236

Capítulo Ocho:

La situación de los Maasai de Kajiado en los años noventa en relación a las variables propuestas por el Modelo de Empoderamiento

1.	Acceso y control sobre los recursos	242
1.1	El ganado	243
1.2	La tierra	246
1.3	El agua	251
1.4	El crédito	252
2.	Participación equitativa en la economía nacional y en la toma de decisiones	254
2.1	Barreras para una participación equitativa en la economía nacional.....	254
2.2	El grado de participación de los Maasai en la toma de decisiones a nivel nacional.....	259
3.	Poder económico/autodeterminación	265
3.1	Riqueza	265
3.2	El grado de auto-determinación de los Maasai en el distrito	269
4.	Conclusiones del Capítulo Ocho	275

Capítulo Nueve:

La situación de los Maasai en Kajiado según la población del distrito

1.	Causas de la pobreza Maasai en Kajiado en los años noventa según los estudios cualitativos	278
1.1	Comparación de los factores identificados en los años setenta y a principios de los años noventa.....	279
1.2	Causas de la pobreza en Kajiado en los años noventa según sus habitantes	281
2.	Los resultados de mi propia encuesta realizada entre el personal de ONGs de desarrollo Maasai que trabajan en Kajiado	285
2.1	La definición de pobreza desde la perspectiva de algunos líderes Maasai.....	285
2.2	Las causas de pobreza de la comunidad Maasai de Kajiado ..	288
2.3	Necesidades para lograr un desarrollo autodeterminado	289
2.4	Causas más importantes de la pobreza de los Maasai del distrito	291
2.5	La situación de las variables propuestas por el modelo de empoderamiento en el distrito según algunos líderes Maasai ..	294
3.	Conclusiones del Capítulo Nueve.....	308

Conclusiones específicas

Capítulo Diez:

Evidencia empírica para las causas sugeridas: conclusiones acerca del poder explicativo de ambos modelos

1. El poder explicativo del Modelo de Desarrollo Humano	312
1.1 La relación entre ingreso y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado	314
1.2 La relación entre educación y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado	317
1.3 La relación entre salud y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado	320
1.4 Conclusiones acerca del poder explicativo del Modelo de Desarrollo Humano	322
2. El poder explicativo del Modelo de Empoderamiento	324
2.1 La relación entre el acceso y control de los recursos y la pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado	326
2.2 La relación entre la participación equitativa y la pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado	328
2.3 La relación entre poder económico/ autodeterminación y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado	330
2.4 Conclusiones acerca del poder explicativo del Modelo de Empoderamiento	333
3. Conclusiones del Capítulo Diez	334

Conclusiones generales

1. De los hallazgos empíricos a las conclusiones teóricas	336
2. Implicaciones políticas	343
3. Futuras investigaciones	346
Bibliografía	350
Anexos	372

INDICE DE LOS CUADROS

Capítulo 1

Cuadro No 1 Estructura y metodología de la investigación

Capítulo 2

Cuadro No 2 Estructura del marco teórico

Cuadro No 3 Relación entre crecimiento económico, servicios sociales y reducción de la pobreza según el modelo de desarrollo humano

Cuadro No 4 La pobreza según el modelo de desarrollo humano

Capítulo 3

Cuadro No 5 El concepto de desarrollo y las barreras para ejercer el derecho al desarrollo según algunos líderes indígenas africanos

Cuadro No 6 Modelo de empoderamiento

Cuadro No 7 Ciclo de igualdad y empoderamiento de UNICEF

Cuadro No 8 Relación entre acceso y control de los recursos y pobreza según el modelo de empoderamiento

Cuadro No 9 Vinculos entre las variables del modelo de empoderamiento

Cuadro No 10 La pobreza de los pueblos indígenas según el modelo de empoderamiento

Capítulo 4

Cuadro No 11 Evolución de la pobreza alimentaria en Kenia durante los años noventa

Cuadro No 12	Crecimiento de la población de Kenia entre 1979 y 1999
Cuadro No 13	Evolución del PIB <i>per capita</i> en Kenia durante los años noventa en precios constantes de 1982
Cuadro No 14	Relación entre el nivel de educación y el empleo en Kenia en 1997
Cuadro No 15	Porcentaje de pobres y no-pobres en cada nivel educativo en Kenia en 1997
Cuadro No 16	Posición de Kenia según el Índice de Desarrollo Humano en 2000
Cuadro No 17	Estructura económica de Kenia
Cuadro No 18	Comparación entre el crecimiento del sector agrícola y del PIB <i>per capita</i> en Kenia en los años noventa

Capítulo 5

Cuadro No 19	Indicadores macroeconómicos de la economía de Kenia para las décadas de 1980 y 1990
Cuadro No 20	Evolución de las exportaciones de café de Kenia en los años noventa
Cuadro No 21	Evolución de los precios para las exportaciones de café de Kenia en los años noventa
Cuadro No 22	Comparación entre los precios pagados a productores en Kenia por el café arábigo y los precios de venta en Alemania para 1981 y la década de los años noventa
Cuadro No 23	Evolución y objetivos de las políticas de desarrollo en Kenia desde la independencia
Cuadro No 24	Evolución de la matrícula en educación primaria en Kenia de 1972 a 1979
Cuadro No 25	Número de enfermeras y médicos por 100.000 habitantes en el periodo 1992-1995 en Kenia, el Congo y Tanzania

Capítulo 6

Cuadro No 26	Evolución de la población Maasai en Kenia en el siglo XX
Cuadro No 27	Mapa de Kenia y sus distritos
Cuadro No 28	La evolución de la población Maasai en Kajiado entre 1969 y 1999
Cuadro No 29	Relación entre ganado producido y ganado vendido en el Distrito de Kajiado entre 1991 y 1995
Cuadro No 30	Estructura económica de Kajiado
Cuadro No 31	Pobreza alimentaria y absoluta en Kajiado en 1994 y 1997
Cuadro No 32	Evolución de la pobreza absoluta y alimenticia en el distrito de Kajiado entre 1994 y 1997 comparada con la media rural de Kenia
Cuadro No 33	Rango de Kajiado según el Índice de Desarrollo Humano y el "Capability Poverty Measure" en 1996 y 2001
Cuadro No 34	Porcentaje de la población de Kajiado considerada pobre por sus propios habitantes en 1996 y 2001

Capítulo 7

Cuadro No 35	Evolución del ingreso total en Kajiado comparado con el distrito rural más pobre y el más rico de Kenia
Cuadro No 36	Contribución por sectores al ingreso total de Kajiado en 1995

Cuadro No 37	Distribución de población económicamente activa por tipo de empleo en Kajiado en 1997
Cuadro No 38	Patrones de gasto de los pobres en Kajiado en 1994 y 1997 comparados con la media rural
Cuadro No 39	Tasas de alfabetización de adultos en Kajiado comparadas con el promedio nacional en los años noventa
Cuadro No 40	Porcentaje de miembros del hogar que nunca han asistido a la escuela: comparación entre hogares pobres y no pobres en 1997
Cuadro No 41	Tasas brutas de matriculación en Kajiado y a nivel nacional en 1994 y 1999
Cuadro No 42	Tasas brutas de matriculación en Kajiado por niveles de pobreza en 1994
Cuadro No 43	Ejemplo de la evolución de las tasas de matriculación en primaria y de transición a la secundaria en Kajiado durante los años noventa
Cuadro No 44	Causas de la no asistencia a la escuela de niños pobres en edad escolar en 1997
Cuadro No 45	Expectativa de vida en Kajiado en 1989 y 1999 comparada con la media nacional
Cuadro No 46	Tipo de asistencia brindada durante el parto en Kajiado en 1994 y 1997
Cuadro No 47	Causas de la no utilización del servicio médico en Kajiado en 1997

Capítulo 8

Cuadro No 48	Promedio de ganado por pobre <i>per capita</i> en 1997
Cuadro No 49	Porcentaje de hogares con ninguna o más de 16 vacas en 1997
Cuadro No 50	Promedio de tierra por pobre <i>per capita</i> en 1997

Cuadro No 51	Porcentaje de hogares pobres y no pobres sin tierra en 1997
Cuadro No 52	Propiedad de bienes en hogares pobres en 1997
Cuadro No 53	Organizaciones Maasai en Kajiado y sus actividades

Capítulo 9

Cuadro No 54	Causas de la pobreza de los Maasai en Kajiado en los años setenta y noventa
Cuadro No 55	Causas de la pobreza en Kajiado identificadas por sus propios habitantes en 1996
Cuadro No 56	Causas de la pobreza en Kajiado identificadas por sus habitantes en 2001
Cuadro No 57	Definiciones de la pobreza según algunos líderes Maasai
Cuadro No 58	Causas de la pobreza en Kajiado identificadas por algunos líderes Maasai
Cuadro No 59	Elementos necesarios para un proceso de desarrollo autodeterminado según algunos líderes Maasai
Cuadro No 60	Las causas más importantes de su situación de pobreza según algunos líderes Maasai
Cuadro No 61	Relación entre recursos y pobreza según algunos líderes Maasai
Cuadro No 62	Control sobre los recursos en la comunidad Maasai de Kajiado
Cuadro No 63	Participación de los Maasai de Kajiado en la economía nacional
Cuadro No 64	Barreras de acceso al mercado nacional
Cuadro No 65	Precios y ganancias de la venta del ganado en Kajiado en 2001

Cuadro No 66	Participación de los Maasai en instituciones locales y nacionales
Cuadro No 67	Actividades de las organizaciones Maasai de Kajjado para influir en las políticas de desarrollo
Cuadro No 68	Capacidad de los Maasai de influir en su propio desarrollo en Kajjado

Capítulo 10

Cuadro No 69	Causas y manifestaciones de la pobreza según el Modelo de Desarrollo Humano y el Modelo de Empoderamiento
Cuadro No 70	Modelo explicativo del Desarrollo Humano
Cuadro No 71	Relación entre educación, empleo e ingreso en el caso de los Maasai en Kajjado
Cuadro No 72	Relación entre educación y pobreza en el caso de los Maasai en Kajjado
Cuadro No 73	Relación entre salud y pobreza en el caso de los Maasai en Kajjado
Cuadro No 74	Modelo explicativo del Empoderamiento
Cuadro No 75	Relación entre el acceso y control de los recursos y pobreza en el caso de los Maasai en Kajjado
Cuadro No 76	Relación entre participación equitativa y pobreza en el caso de los Maasai en Kajjado
Cuadro No 77	Relación entre auto-determinación y pobreza en el caso de los Maasai en Kajjado

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mis sinceros agradecimientos a...

... mis colegas y amigos Maasai Ole Timoi, Ole Simel, Ole Kaunga y Kenny por invitarme a llevar a cabo esta investigación en sus territorios y por su apoyo y sus consejos. Espero que los resultados les sean útiles en su lucha multidimensional para su derecho al desarrollo.

... mi amiga e incansable activista Masai Naomi Kipuri por su hospitalidad, sus respuestas pacientes y su continua ayuda y esfuerzo por hacerme entender la realidad política de los Maasai en Kajiado.

... los jóvenes y comprometidos miembros Maasai de MPIDO, Dupoto-e-Maa, Neighbours Initiative Alliance and Arid Lands por compartir conmigo su trabajo para los derechos y el desarrollo de sus comunidades. Gracias por la paciencia en responder todas mis interrogantes y por su buen ejemplo y amistad.

... la Reto Women Association por hacerme hecho parte de sus esfuerzos para unir y movilizar a todos los Maasai a través de su anual Festival Cultural Maa.

... la Dirección General para las Relaciones Culturales y Científicas del Ministerio Español de Asuntos Exteriores por proporcionarme la financiación para la realización de una parte de esta investigación mediante su programa de becas bilaterales 2001/2002. Quisiera agradecer también a los colegas de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) por haberme integrado en el equipo que evaluó la experiencia del "Fondo Indígena" y por su apoyo e interés en mi trabajo.

... mis "compañeros del curso" por haber compartido información, ideas y eventos sociales y por su motivación durante el curso.

...mis amigas Renuka y Nudrat por su hospitalidad e interés activo en mi trabajo durante mi estadía de investigación en la Escuela de Estudios Africanos y Asiáticos de la Universidad de Londres.

... mi director de la tesis, Pedro José Gómez Serrano, así como a los demás profesores del Departamento de Economía Aplicada I por su apoyo moral y académico y sus enriquecedores comentarios.

.... mis padres y mi hermana por su fe en mis esfuerzos y su apoyo incondicional.

....Blanka, Lupita Jones, Rodri, Francesc, Dani y "La Ingrata" quienes con su ingenio, tiempo y buena voluntad me han ayudado en la parte de traducción y estilo de esta tesis y a Nieves por su excelente trabajo de edición.

... Rodrigo por hacerme sentir como en casa en España y por su apoyo integral en todo momento.

Capítulo Uno: Introducción

1. Objetivo de la tesis

La pobreza constituye el centro de atención y la mayor preocupación no sólo de los pobres sino también de la teoría y práctica de la economía del desarrollo. En el último tiempo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM) han dedicado sus principales publicaciones al tema de la pobreza.¹ A pesar de esta preocupación, en los años noventa el número de pobres en términos absolutos apenas varió.² En África subsahariana, la cantidad de personas que viven con menos de un dólar diario se ha incrementado, pasando de 217,2 millones en 1987 a 290,9 millones en 1998, lo que indica que cerca de la mitad de la población de esa región vive en la pobreza.³ Durante las dos últimas décadas, el Banco Mundial ha promovido la idea de que el crecimiento económico llevaría a una reducción de la pobreza a través de un “efecto de goteo” (*trickle down effect*). Sin embargo, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 critica este punto de vista y muestra que no hay una clara relación entre crecimiento y reducción de la pobreza.⁴ Según dicho informe, las causas de la pobreza se sitúan en múltiples ámbitos y sugiere una ampliación del concepto de pobreza incluyendo nuevas dimensiones como son las oportunidades, el empoderamiento y la seguridad, además de los tradicionales indicadores de desarrollo humano como la educación, la salud y la expectativa de vida.

La evolución del pensamiento sobre pobreza ha estado acompañada por una creciente evidencia de que la exclusión social y la discriminación étnica son causas importantes de la misma. Estudios del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de la década de los años noventa indican que hay una fuerte

¹ Ver UNDP (2000b) y World Bank (2001a).

² Ver World Bank (2001a), p. 21

³ *Ibidem*, pp. 22-24.

⁴ *Ibidem*, p. 46.

correlación entre etnicidad y pobreza.⁵ Patrinos y Psacharopoulos (1994) muestran que en América Latina el 25% de la población que vive en una situación de extrema pobreza pertenece a pueblos indígenas. Este estudio enfatiza la urgente necesidad de mejorar e incrementar las investigaciones y los datos sobre los nexos entre pueblos indígenas y pobreza.

El eslabón que une etnicidad y pobreza está en el centro de este trabajo. En él se abordan dos preguntas centrales. La primera es: ¿Cuáles son las causas de la pobreza de los pueblos indígenas? Este interrogante resulta fundamental porque la futura adecuación de los programas de reducción de la pobreza dependerá en gran medida de su respuesta. Las teorías de las organizaciones para el desarrollo como el Banco Mundial y el PNUD han considerado durante las dos últimas décadas la falta de educación, de salud y de oportunidades de ingreso y consumo como las principales causas de la pobreza. El resultado de este enfoque, basado en las necesidades básicas y el desarrollo humano, es que estas instituciones centran sus correspondientes programas de reducción de la pobreza en la creación de fuentes de ingreso y en la mejora del acceso a los servicios de salud y educación.

La experiencia ha demostrado que estos programas no tienen un efecto sostenido sobre la pobreza a nivel global. La pobreza absoluta está aumentando en la mayoría de las regiones con un pronunciado desplazamiento durante los años noventa hacia el Sudeste Asiático y África subsahariana.⁶ Además, recientes estudios del BID y las intervenciones de los pueblos indígenas en el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas⁷ llaman la atención sobre el hecho de que el desarrollo de los pueblos indígenas depende en gran medida del acceso y control sobre sus recursos y de la puesta en práctica de sus derechos, especialmente de su derecho al desarrollo y a la autodeterminación. Esta investigación aspira a proporcionar una

⁵ Por ejemplo el estudio de Patrino.y Psacharopoulos (1994). Ver también la serie del BID sobre la Pobreza de los Pueblos Indígenas en diferentes países de América Latina llevados a cabo entre los años 1997 y 2000 por autores como Deruyttere (1997) y Plant (1999).

⁶ Ver World Bank (2001a), pp. 22-24.

⁷ Ejemplos de las demandas y denuncias indígenas acerca de este tema se pueden encontrar en los informes del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas de los años 1999 y 2000 en United Nations (1999 y 2000).

mejor comprensión de las causas de la pobreza de los pueblos indígenas como base para diseñar futuros programas de desarrollo y de reducción de la pobreza.

Lo anterior nos lleva a la segunda pregunta central de esta investigación: ¿Las teorías sobre pobreza basadas en las necesidades básicas y el crecimiento económico son adecuadas para explicar la pobreza de los pueblos indígenas? La hipótesis de esta tesis es que las teorías que describen la pobreza a partir del nivel de bienestar/calidad de vida basado en un enfoque sobre necesidades básicas/desarrollo humano no pueden explicar adecuadamente las causas de la pobreza indígena. Sin embargo, un modelo de empoderamiento basado en los derechos que contemple las causas estructurales de la pobreza, y que enfatice el control sostenido sobre los recursos y derechos, resulta más adecuado para describir las causas de la pobreza de los pueblos indígenas. En este contexto, “adecuado” significa que las causas propuestas por cada modelo pueden ser confirmadas con evidencia empírica.

2. Justificación del estudio de caso

Para esta investigación se ha realizado un estudio de caso sobre los Maasai que residen en el distrito de Kajiado, situado en el sur de Kenia, con el fin de estudiar empíricamente las causas de la pobreza de los pueblos indígenas. La elección de este grupo en Kenia se debe a las siguientes razones:

- La situación de los pueblos indígenas en África ha sido muy poco estudiada. Los análisis del BID y del Banco Mundial sobre pueblos indígenas y pobreza se refieren en su mayor parte a América Latina, al igual que la mayoría de las investigaciones sobre pueblos indígenas realizadas en España. Durante su primer año del programa de Doctorado la autora participó en el Diplomado en Estudios Amerindios de la Casa América en Madrid en el cual destacados especialistas expusieron sus teorías sobre el desarrollo de los pueblos indígenas en América Latina. Dado este antecedente, la autora ha estimado que será un enriquecimiento para la discusión académica en

España así como una nueva experiencia de aprendizaje para ella, orientar su trabajo al análisis de la situación socio-económica de los pueblos indígenas de África.

- La participación de la autora en dos talleres sobre derechos humanos y desarrollo de los pueblos indígenas celebrados en Marruecos y Malí en 2001,⁸ durante los que entrevistó a líderes indígenas africanos respecto a sus principales problemas de desarrollo. En muchas de sus respuestas se recalcó la necesidad del control sostenido por parte de los pueblos indígenas de sus propios recursos y derechos territoriales. Los resultados de estos cuestionarios serán discutidos en la parte teórica de esta investigación.

- Como coordinadora del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas, la autora ha mantenido un amplio contacto con las organizaciones Maasai de Kenia, quienes en reiteradas ocasiones han insistido en la necesidad de investigar sobre la relación entre pueblos indígenas, pobreza y desarrollo en sus territorios. Así mismo, ofrecieron su colaboración para cualquier análisis en su región, señalando su participación en los estudios de evaluación sobre pobreza que durante la década de 1990 llevó a cabo el Gobierno de Kenia y que contienen detallada información sobre el distrito de Kajiado. El Gobierno de Kenia realizó evaluaciones cuantitativas sobre pobreza a nivel nacional en 1992, 1994 y 1997, y evaluaciones cualitativas en algunos distritos de Kenia en 1997 y 2001.⁹ Entre estos se encuentra Kajiado, uno de los dos distritos kenianos en el que los Maasai constituyen la mayoría de la población.¹⁰ Gracias a estas evaluaciones, existen cifras disponibles sobre la pobreza en Kajiado, lo que garantizó la obtención de datos fiables, recientes y contrastables sobre el pueblo Maasai en esta región de Kenia.

⁸ El primer taller organizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos tuvo lugar en Kidal (Malí) entre el 9 y el 16 de enero de 2001 con el título *Los intereses de los pueblos indígenas y de las minorías y los derechos humanos*. El segundo taller llamado *Coloquio sobre los Derechos a la Tierra*, tuvo lugar en Agadir (Marruecos) entre el 17 y el 18 de febrero de 2001 y fue organizado por la Confederación de las Asociaciones Amazigh.

⁹ Los resultados de estos análisis fueron publicados por el Gobierno de Kenia con el título *Welfare Monitoring Surveys*. Para las investigaciones de los años 1992 y 1994, ver Government of Kenya (1997b); y para las de 1997, ver Government of Kenya (2000 a,b y c). Para los estudios cualitativos del distrito de Kajiado, ver AMREF (1998) y Government of Kenya (2001c).

¹⁰ De acuerdo al Censo de Población de Kenia de 1989, los Maasai constituían el 56% de la población en el distrito de Kajiado ese año, ver Government of Kenya (1994a).

En Kenia habitan 45 grupos étnicos. Por razones políticas, el censo de población de 1989 es el último con datos desagregados por grupos étnicos. Las publicaciones oficiales posteriores a ese año, así como las evaluaciones de pobreza y el censo de 1999, clasifican los datos únicamente por distrito y región. Si bien este hecho ha supuesto una limitación a la hora de obtener información más concreta posterior a esa fecha, los datos cuantitativos y cualitativos existentes sobre el distrito han servido para aproximarse a la situación de los Maasai en la zona. Estos han sido complementados con información cualitativa proveniente de entrevistas con líderes indígenas que trabajan para las organizaciones de desarrollo Maasai en Kajiado, junto con otros estudios sobre los Maasai y literatura reciente sobre el desarrollo de los pueblos indígenas y la pobreza.

3. Metodología

3.1 Explicación histórica en un diseño transeccional-longitudinal

El objetivo de este estudio es analizar los factores que causan la actual pobreza de los Maasai y determinar cuál de estas explicaciones causales resulta más adecuada para explicar su situación. En este sentido, la metodología utilizada para este estudio de caso ha sido realizar una explicación histórica de la situación del pueblo Maasai a partir de un enfoque transeccional-longitudinal. Es transeccional porque la pobreza de los Maasai en Kajiado ha sido comparada con los promedios a escala nacional y regional; y longitudinal porque muestra cómo ha cambiado su situación de pobreza a través del tiempo. Este proceso se apoya en lo que Gordon (1991) llama “explicación causal”, que conecta los resultados (en este caso la pobreza de un pueblo indígena) con sus posibles causas.¹¹ Desde su punto de vista, la suma de las causas más convincentes puede ser convertida en estructura explicativa.

La relación de las dos preguntas planteadas al inicio permite contrastar la teoría sobre pobreza basada en las necesidades/el desarrollo humano con el modelo de empoderamiento fundamentado en los derechos (ver Cuadro No 1). Las variables propuestas por cada teoría se han utilizado con el objetivo de verificar

empíricamente la relación entre éstas y la situación de pobreza de los Maasai. Para medir estas variables, se han empleado indicadores de *estatus* —por ejemplo, las tasas de matrícula en las escuelas— e indicadores de *acceso* —como las causas de la deserción escolar—. Los indicadores y variables de cada teoría son expuestos detalladamente en los Capítulos Siete y Ocho como parte del análisis empírico.

¹¹ Ver Gordon (1991), Capítulo Cuatro.

Cuadro No 1:

Estructura y metodología de la investigación

Objetivos de la investigación:

- 1.- Determinar y entender las causas de la pobreza de los pueblos indígenas, en particular del pueblo Maasai en el distrito de Kajiado (Kenia).
2. Cuestionar las teorías convencionales sobre pobreza: ¿son éstas adecuadas para explicar la pobreza de los pueblos indígenas?



Teorías explicativas sobre las causas de la pobreza:

- **Teoría convencional:** (aplicada por el BM, PNUD) explica la pobreza desde el punto de vista del nivel de bienestar/calidad de vida en base al enfoque de necesidades básicas/ desarrollo humano. De acuerdo a esta teoría, las causas de la pobreza son la falta de:

- Consumo/ingresos
- Educación
- Servicios de salud

- **Modelo de Empoderamiento:** explica las causas estructurales de la pobreza poniendo énfasis en el control sostenido sobre los recursos. Según este enfoque, las causas de la pobreza son la falta de:

- Acceso a los recursos
- Control sobre los recursos
- Participación equitativa en el desarrollo nacional
- Participación en la toma de decisiones; poder/habilidad para ejercer sus derechos
- Poder económico y autodeterminación



Hipótesis: El modelo de empoderamiento proporciona un conjunto de factores causales que permiten una comprensión más adecuada de la situación de pobreza de los Maasai en Kajiado.



Metodología utilizada:

Explicación histórica con un diseño transeccional y longitudinal. Se establecen indicadores para cada teoría sobre pobreza con el objetivo de verificar empíricamente la relación entre cada variable y la situación de pobreza de los Maasai.

Área geográfica:

Los Maasai en el distrito de Kajiado en Kenia.

Período cubierto por el estudio:

1990-2001.

Fuentes de información: Datos cualitativos y cuantitativos provenientes de diferentes estudios evaluativos sobre pobreza realizados por el Gobierno de Kenia en la década de 1990. Información oficial del distrito, combinada con entrevistas, estudios previos y literatura especializada.

3.2 Período que abarca el estudio

La investigación abarca la década de 1990 debido a la existencia de documentación al respecto referente a ese periodo que completa la disponibilidad de otros estudios evaluativos sobre pobreza que cubren etapas anteriores. Así mismo, en este trabajo se han abordado algunos aspectos de etapas anteriores con el fin de ofrecer una explicación histórica a la actual situación de pobreza de los Maasai en el distrito de Kajjado.

Los estudios participativos sobre pobreza llevados a cabo por el Gobierno de Kenia constituyen una rica fuente de información hasta el momento desaprovechada para entender la situación de pobreza en Kenia. Aunque sí se han utilizado parcialmente para describir la situación general de pobreza en el país africano, no han sido empleados para analizar la pobreza como un proceso ni tampoco para investigar las causas de la pobreza de los diferentes grupos étnicos. Por otro lado, existe un estudio en profundidad sobre el proceso de empobrecimiento de los Maasai en el distrito de Kajjado que cubre el período de 1890 a 1990 (Rutten, 1992).

4. Delimitación del estudio

Este trabajo no es un estudio cuantitativo sobre pobreza, aunque incluya datos cuantitativos. Tortosa (1993) sostiene que la investigación sobre pobreza usualmente establece datos sobre los pobres en un cierto '*momento*' de tiempo y en un contexto particular. En su opinión, esta medición de la pobreza no reviste mayor interés intelectual. Él sugiere que es mucho más interesante estudiar los '*procesos*' de empobrecimiento por razones tanto políticas como intelectuales.

“Desde un punto de vista político, establecer los procesos (complejos) que llevan a la pobreza puede permitir plantear políticas de lucha contra la misma que después habrá que detallar en programas de intervención social. Desde un punto de vista intelectual, el estudio de los procesos de empobrecimiento proporciona una visión más adecuada, completa y rica del funcionamiento de una sociedad o del

funcionamiento del mundo, asunto que debe ser completado con la evolución de los discursos sobre la pobreza”, afirma el autor.¹²

Esta investigación no aborda la discusión técnica sobre cómo definir y medir la pobreza ya que existe abundante bibliografía al respecto: Goedhart, Halberstadt, Kapteyn y Van Pragg (1977); Piachaud (1987); Coulter (1989); Glewwe y Van der Gaag (1990). En ella se considera la pobreza como un proceso, y se utilizan los datos oficiales —estos incluyen medidas de pobreza basadas en consumo e ingresos, indicadores de bienestar y desigualdad y estudios participativos— para entender la pobreza actual de los Maasai en el distrito de Kajiado con especial atención sobre las causas de su situación.

La posible aplicación práctica de esta investigación subraya su relevancia. Las conclusiones de ella extraídas pueden constituir un importante aporte para el Plan de Reducción de la Pobreza del Gobierno de Kenia —elaborado a partir de las evaluaciones sobre pobreza realizadas por dicho Gobierno durante los años noventa— diseñado para los próximos años (2000-2015). También serán puestas a disposición de los líderes Maasai y de quienes toman decisiones políticas en Kenia. Sólo si las causas de la pobreza de los distintos grupos de la sociedad son identificadas correctamente, los correspondientes programas de reducción de la pobreza serán diseñados de manera eficaz.

5. Definición de los principales conceptos usados en el análisis

5.1 Enfoques sobre la pobreza

5.1.1 El enfoque convencional

Las teorías convencionales sobre pobreza entienden las causas de ésta como una ausencia de crecimiento económico junto a la falta de acceso por parte de la población pobre a los servicios de educación y salud. Este Enfoque del Desarrollo

¹² Tortosa (1993), pp.29 y 30.

Humano es usado principalmente por el Banco Mundial y el PNUD desde 1990. Ejemplo de ello es la Estrategia Sectorial del Banco Mundial sobre “Salud, Nutrición y Población” que establece:

“Las estrategias actuales para asistir a los pobres se basan en tres pilares de políticas de desarrollo que se refuerzan mutuamente: la expansión de oportunidades a través de un amplio y sostenible crecimiento económico, especialmente para mejorar la productividad y el empleo de los pobres; el acceso por parte de los pobres a aquellos servicios que mejoran los resultados de la educación, la salud y la nutrición y reducen la fertilidad; así como apropiados programas de redes de seguridad para proteger especialmente a los grupos más vulnerables.”¹³

El Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001 incluye nuevas dimensiones de pobreza. Su discurso es más progresista que los actuales programas y proyectos del Banco Mundial, en los que todavía predominan las teorías convencionales sobre pobreza. El enfoque convencional y sus implicaciones para los pueblos indígenas es descrito con detalle en el Capítulo Dos de este trabajo.

5.1.2 Pobreza temporal versus pobreza crónica

Tradicionalmente los Maasai han considerado la pobreza como un proceso temporal. En tiempos de sequía la pobreza se superaba con la migración eventual o con la ayuda de familiares. Sin embargo, desde los años noventa, los Maasai del distrito de Kajjado son conscientes de que están experimentando una situación de pobreza crónica como grupo étnico. En respuesta a ello, a mediados de los años noventa se crearon las primeras organizaciones de desarrollo Maasai (Dupoto-e-Maa y Neighbourhood Initiative Alliance, entre otras) cuyas actividades son discutidas en el Capítulo Ocho. Estas organizaciones trabajan sobre el estrecho vínculo existente entre *derechos* y *desarrollo* porque consideran la violación de sus derechos como pueblo, y especialmente la violación de su derecho al desarrollo, como una de las principales causas de la pobreza.

¹³ Ver la estrategia sectorial del Banco Mundial sobre “Salud, Nutrición y Población” en: www.worldbank.org, 20 de julio del 2002. La cita está traducida del inglés al español.

5.1.3 La pobreza como violación del derecho al desarrollo

A lo largo de esta investigación se utiliza el concepto de pobreza como violación del derecho al desarrollo. Este derecho, que fue reconocido en una declaración de Naciones Unidas de 1986, a menudo es descrito como una síntesis de todos los derechos. El artículo 1 en su párrafo 1 define el derecho al desarrollo como

“un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.¹⁴

En este sentido integral se entiende a lo largo de este trabajo el desarrollo de los pueblos indígenas.

Desde la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, se ha pasado de centrar el interés casi exclusivamente en los derechos civiles y políticos a relacionar estrechamente democracia, ciudadanía y desarrollo. La pobreza es vista como una violación grave de todos los derechos humanos porque conlleva la pérdida y deniega tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales —por ejemplo, el derecho a un juicio justo o a la participación política, y el derecho a la educación y a la salud—. Además, la pobreza tiene unos efectos directos sobre la ciudadanía puesto que limita severamente el acceso a la información y a los recursos necesarios para una participación activa en la sociedad. Luis Pérez Aguirre, jesuita uruguayo, describe la división histórica e inapropiada de los derechos humanos como:

¹⁴ Ver la página web de la OHCHR: “*Declaración de la Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo*”, www.unhcr.ch, 20 de julio de 2002. La cita ha sido traducida del inglés al español.

“(...) nacida de una debilidad en la concepción liberal de los derechos humanos, referente a las necesidades esenciales de las personas y sus derechos económicos, sociales y culturales. Esta falsa convicción desemboca en un conflicto entre pan y libertad. Y la libertad es más importante dentro de la concepción liberal de los derechos humanos. Es necesario darse cuenta de que sin pan, la libertad de palabra, de asociación, de conciencia o de religión, de participación política por el sufragio universal simbólico, puede resultar existencialmente insignificante. La cuestión no se expresa en términos de pan y/o libertad en abstracto. Se trata de saber quién tiene, cuánto de cada cosa, por cuánto tiempo, a qué precio para otros y por qué. En otras palabras, el discurso de los derechos humanos dentro de estas condiciones de pobreza masiva y no individual es un problema de justicia distributiva, de acceso a los medios y de necesidades.”¹⁵

5.2. Empoderamiento dentro de un enfoque de desarrollo basado en los derechos

La perspectiva de desarrollo utilizada en esta investigación corresponde a la del enfoque de desarrollo basado en los derechos, y que es definido por el Equipo de Derecho al Desarrollo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas como

“(...) la integración de las normas, los criterios, y los principios del sistema internacional de los derechos humanos en los planes, políticas y procesos de desarrollo. Las normas y criterios son aquellos que están contenidos en los tratados y declaraciones internacionales. Los principios que incluyen son aquellos de igualdad y equidad, rendimiento de cuentas, empoderamiento y participación.”¹⁶

Dentro de este enfoque, “empoderamiento” se refiere a la posibilidad de controlar el propio proceso de desarrollo. Para el propósito de esta investigación, se utiliza un modelo de empoderamiento similar al Marco de Igualdad y Empoderamiento de

¹⁵ Citado en Novib (Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo) (1993), p.124.

UNICEF, explicado con detalle en el Capítulo Tres. En dicho Marco se define empoderamiento como

“una importante parte del desarrollo, siendo el proceso en el que las personas toman control y acción para superar los obstáculos. Empoderamiento se refiere especialmente a la acción colectiva por parte de los afectados para superar los obstáculos de una desigualdad estructural, la cual les puso previamente en una posición de desventaja.”¹⁷

5.3 Definición de pueblos indígenas

La definición de pueblos indígenas está en continua discusión, especialmente en el contexto africano. Sin embargo, para el objetivo de esta investigación, se utiliza la definición que contiene la Directiva Operacional 4.20 del Banco Mundial debido a que es la más aplicada en los proyectos de desarrollo. Según esta definición los pueblos indígenas se caracterizan por:¹⁸

- a) *“poseer una estrecha unión con los territorios ancestrales y los recursos naturales localizados en ellos;*
- b) *la auto-identificación e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto;*
- c) *hablar un idioma indígena, a menudo diferente del idioma nacional;*
- d) *la presencia de instituciones sociales y políticas tradicionales;*
- e) *y tener una producción orientada principalmente a la subsistencia.”*

Como ganaderos, los Maasai están estrechamente unidos a su territorio —el *Maasailand*—, donde tradicionalmente han vivido y alimentado a su ganado. Ellos se autoidentifican como Maasai y son reconocidos por los demás como un grupo étnico distinto. Hablan un idioma indígena —el maa— diferente a los dos idiomas oficiales

¹⁶ Ver OHCHR (2000b), pp. 5 y 6.

¹⁷ UNICEF aplica el Marco de Igualdad y Empoderamiento de la Mujer como una herramienta para integrar el tema de género en sus programas a nivel de países. Esta herramienta se construye a partir del marco analítico desarrollado por Longwe (1991).

¹⁸ Ver la Directiva Operacional 4.20 de septiembre 1991 del Banco Mundial en: www.worldbank.org, 20 de julio de 2002. La cita ha sido traducida del inglés al español.

de Kenia —el suahili y el inglés—. Los Maasai, como pueblo, poseen unas instituciones sociales y políticas arraigadas; el sistema de clan, una estratificación social basada en grupos de edad; sus propios derechos de herencia; y procedimientos de justicia social supervisados por el consejo de ancianos. Hasta recientemente su modo de producción estaba orientado principalmente a la subsistencia. De acuerdo con la definición del Banco Mundial, los Maasai pueden claramente ser identificados como pueblo indígena.

5.4 Pueblos Indígenas en África

La cuestión de cómo se definen los pueblos en África ha sido materia de discusión. Naomi Kipuri, experta de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas en África y activista Maasai, describe las tres posiciones principales del debate de la siguiente manera:¹⁹

1º- Todos los africanos pueden ser considerados como “indígenas”, puesto que todos son originarios de los territorios africanos.

2º- Ningún grupo, excepto algunas comunidades de cazadores y recolectores, puede ser considerado indígena puesto que todos los africanos se han desplazado por el continente en algún momento de la historia, por tanto no pueden definirse como habitantes originarios de un territorio en particular. En el caso de los Maasai, hay un debate sobre cuándo llegaron al *Maasailand*, que a principios del siglo XX comprendía una gran parte de Kenia y del Norte de Tanzania. Según algunos historiadores los Maasai se desplazaron desde Sudán hacia el Sur en el siglo XVII, mientras que otros sitúan este hecho mucho tiempo antes.²⁰

3º- La tercera posición, a menudo defendida por los pueblos indígenas, enfatiza la situación económica, política y cultural de dichos pueblos. En este sentido, Kipuri define los pueblos indígenas de África como aquellos que viven marcados por una fuerte marginación:

¹⁹ Esta interesante discusión sobre la definición de pueblos indígenas en el contexto de África se encuentra en Kipuri (2000).

*“donde la condiciones que producen la pobreza y la marginación son experimentadas colectivamente por un grupo de personas en particular, y no por otras, en un territorio dado. Éstas son las condiciones que crean la diferencia entre los pueblos africanos que se auto-denominan y son denominados por otros como ‘indígenas` y los que no son indígenas”.*²¹

Ella también sostiene que

*“(...) es importante valorar a los pueblos indígenas a partir de una perspectiva de derechos más que desde una perspectiva de desarrollo, porque aunque muchos individuos puedan ser marginados, los pueblos indígenas son marginados colectivamente y casi siempre por la denegación de ciertos derechos que otros tienen garantizados”.*²²

Kipuri añade que la auto-identificación es otro elemento importante utilizado por los pueblos marginados en África durante la última década. De acuerdo con esta perspectiva de marginación, los Maasai son un pueblo indígena puesto que son marginados colectivamente en el proceso de desarrollo nacional y porque se identifican a sí mismos como pueblo indígena.

²⁰ Ver el artículo de Umar (2000) para una discusión del origen histórico de los Maasai.

²¹ Kipuri (2000), p.5. Estas citas han sido traducidas del inglés al español.

²² *Ibidem*, p. 6.

6. Estructura de la investigación

Este trabajo se compone de cuatro partes. La primera de ellas es de carácter teórico y se compone de dos capítulos. En el Capítulo Dos se discuten las teorías sobre pobreza que tienen un enfoque basado en las necesidades/el desarrollo humano y más específicamente las referidas a la pobreza de los pueblos indígenas, procurando mostrar cómo dichas teorías tratan o no la especificidad de la pobreza y del desarrollo de los pueblos indígenas. El Capítulo Tres resume las teorías sobre el desarrollo de los pueblos indígenas que tienen un enfoque basado en los derechos y que están centradas en las causas estructurales de la pobreza y en las perspectivas del desarrollo propuestas por los propios pueblos indígenas. En este capítulo, el empoderamiento es presentado como un nuevo modelo explicativo para entender la pobreza de los pueblos indígenas.

En la segunda parte, el Capítulo Cuatro presenta un cuadro analítico-explicativo y multi-dimensional acerca de la situación general de pobreza en Kenia durante la década de los años noventa. El Capítulo Cinco constituye un análisis del desarrollo nacional, de las políticas de reducción de la pobreza y de su influencia sobre esta situación. El Capítulo Seis retrata la situación de los Maasai como pueblo indígena de Kenia. En primer lugar ofrece una corta descripción en torno a sus orígenes históricos seguida por un análisis de sus actividades económicas y estructura social. En este capítulo también se evalúan los problemas de desarrollo de los Maasai en Kajiado durante la década de los noventa.

En la tercera parte se contrastan los dos modelos a partir del análisis empírico de cada uno de ellos. El Capítulo Siete proporciona una descripción de la situación de desarrollo y pobreza del distrito de Kajiado y presenta la situación de los Maasai en Kajiado durante los años noventa con respecto a las variables del modelo de desarrollo humano. En el Capítulo Ocho se recogen las variables del modelo de empoderamiento de los pueblos indígenas y se establece su relación empírica con la situación de pobreza de los Maasai en Kajiado. Ambos capítulos están basados mayoritariamente en datos cuantitativos. En el Capítulo Nueve se discuten los

resultados cualitativos de diferentes evaluaciones participativas sobre pobreza realizadas en el distrito durante la década de 1990.

En el Capítulo Diez se observan los factores que mejor explican las causas de la pobreza en el caso Maasai, y se confronta el modelo de desarrollo humano con el modelo de empoderamiento. Así mismo, se examina la relación entre las variables de cada modelo y la situación de pobreza de los Maasai en el distrito, determinando el poder explicativo de cada modelo y valorando qué factores son más adecuados para describir su actual situación de pobreza. El resultado de esta comparación apoyará o refutará la hipótesis inicial a favor del modelo de empoderamiento y se detallarán las conclusiones específicas de esta tesis.

En las conclusiones generales se responde a las dos preguntas iniciales acerca de las causas de la pobreza de los Maasai en Kajiado, en lo particular, y respecto al grado de adecuación de las teorías convencionales sobre pobreza para explicar la pobreza de los pueblos indígenas, en lo general. Adicionalmente, se presentan las implicaciones políticas que se desprenden de esta investigación, así como las líneas a seguir para futuras investigaciones.

Primera parte

La pobreza indígena desde las distintas teorías sobre la pobreza

Capítulo Dos

Teorías sobre la pobreza basadas en el crecimiento económico y en las necesidades básicas

En el marco teórico de esta investigación se distingue entre las teorías basadas en el crecimiento económico y las necesidades básicas, que explican la pobreza en función del nivel de ingresos y bienestar, y que corresponden a las teorías dominantes del desarrollo; y aquellas que se centran en las causas estructurales de la pobreza, especialmente en los derechos y los recursos. Así mismo, se analiza cómo estas teorías han tratado de explicar las causas de la pobreza en general y más específicamente la pobreza de los pueblos indígenas.

El objetivo principal de la parte teórica de esta investigación, formada por los Capítulos Dos y Tres, es señalar en qué medida y de qué manera las diferentes teorías sobre la pobreza han abordado la pobreza de los pueblos indígena; y mostrar cómo la combinación de elementos de diferentes teorías permite explicar más adecuadamente la pobreza de la población indígena. Las teorías dominantes sobre la pobreza omiten el problema de la pobreza de los pueblos indígenas o los enfoque convencionales que abordan específicamente el desarrollo de estos pueblos han demostrado ser incapaces de explicar satisfactoriamente su situación de pobreza: por un lado, porque son básicamente descriptivas y, por otro, porque proponen modelos de desarrollo uniformes ajenos a la cultura y los problemas de los pueblos indígenas.

En segundo lugar, se trata de exponer la necesidad de desarrollar nuevos modelos que expliquen la pobreza de los pueblos indígenas de manera más adecuada. En el Capítulo Tres se propone un modelo alternativo basado en el concepto de empoderamiento, que puede ser aplicado a los procesos de desarrollo basados en la autodeterminación de los pueblos indígenas y a aquellos que apuntan a una participación más equitativa de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo nacional.

Para el propósito de esta investigación, se utiliza el Enfoque de Desarrollo Humano como última versión de los enfoques “dominantes o convencionales” basados en las necesidades. En esta tesis, este enfoque será comparado con el basado en los derechos. A pesar de que los conceptos de “empoderamiento” y “recursos” son utilizados en ambos casos, su significado es diferente, y también lo son las metas y objetivos del desarrollo, por lo cual estos conceptos serán contrastados al final de la parte teórica.

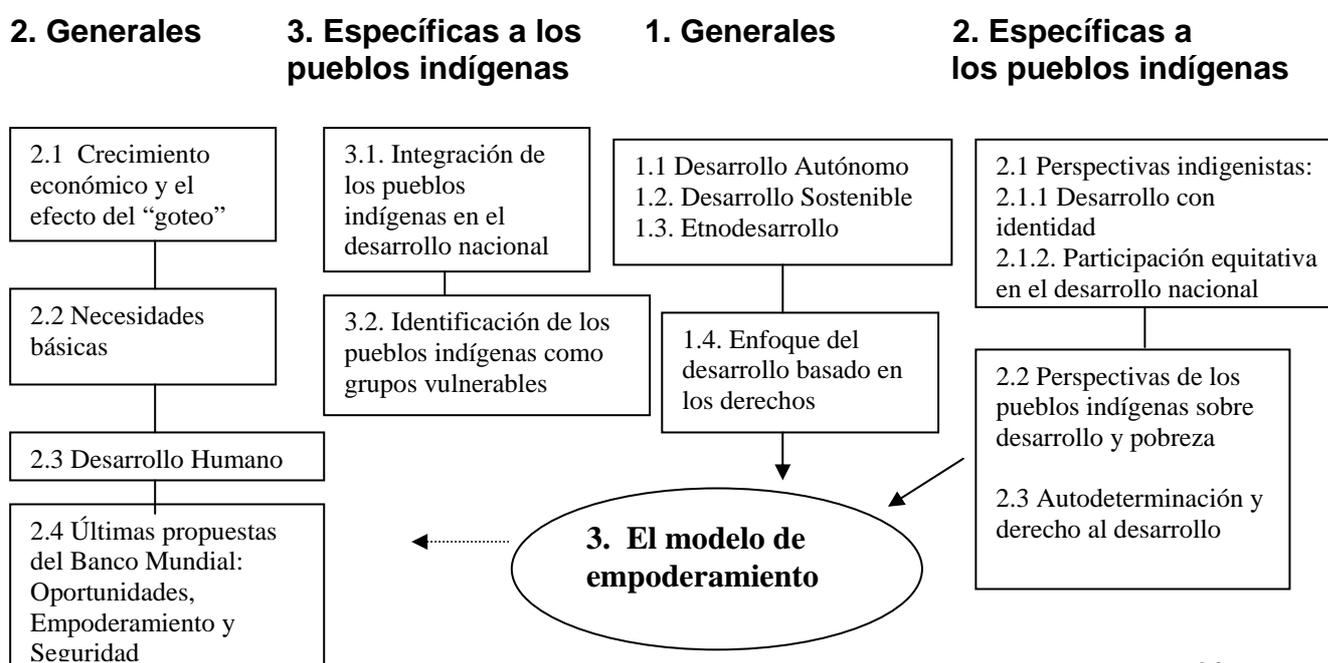
El siguiente gráfico muestra las teorías generales sobre la pobreza y aquellas que abordan específicamente el desarrollo de los pueblos indígenas:

Cuadro No 2
Estructura del marco teórico

Cap. 2- Teorías sobre la pobreza basadas en el crecimiento económico y en las necesidades básicas

Cap. 3- Teorías enfocadas en las causas estructurales de la pobreza

1. Teorías sobre la pobreza



1. Teorías sobre la

1. Teorías sobre la pobreza

El pensamiento sobre la pobreza ha estado fuertemente imbricado en la evolución de las teorías y prácticas del desarrollo. Kanbur y Squire (1999) describen el curso de la discusión sobre la pobreza, la ampliación de su definición y los métodos utilizados para su medición. Según estos autores, las diferentes definiciones de pobreza se refieren prácticamente al mismo sujeto catalogado como pobre, y los distintos sistemas de medición obtienen resultados similares. Así mismo, concluyen que una mayor amplitud de los conceptos de pobreza repercute en el diseño de las estrategias para su reducción, lo que subraya la importancia de entender correctamente las causas de la pobreza en cada contexto histórico y cultural particular. También insisten en el vínculo entre las causas de la pobreza y su interacción con las políticas, una interacción muy poco estudiada según estos autores.

1.1. El carácter multidimensional de la pobreza

A finales de los años noventa, los economistas y las instituciones de desarrollo llegaron a un acuerdo respecto al carácter multidimensional de la pobreza y sobre que el proceso de empobrecimiento es fruto de una compleja interacción entre varios factores.²³ En investigaciones recientes se realizan esfuerzos para identificar dichos factores, priorizarlos y describir los nexos entre ellos. Ejemplo de ello es el estudio realizado por White y Killick (2001) sobre las causas de la pobreza en África, en el que distinguen entre motivos económicos, situacionales, sociales, demográficos y políticos. En dicha investigación, los autores intentan determinar los nexos que existen entre las diversas causas de la pobreza y otorgar diferentes niveles de importancia a cada una de ellas. Según dichos investigadores, en ocasiones, resulta difícil distinguir entre causa y efecto, como por ejemplo en relación a la pobreza y la degradación ambiental.

²³ Esto es reconocido por un amplio número de publicaciones recientes sobre pobreza y desarrollo del UNDP (2000b), World Bank (2001a y b), White y Killick (2001) y Kanbur (2002).

Otra distinción importante respecto a las diferentes dimensiones de la pobreza, aplicada en este trabajo, es la referida a los factores que operan a nivel local, nacional e internacional. En los Capítulos Cuatro y Cinco se exploran las causas de la pobreza en Kenia a nivel nacional e internacional, y en particular se analiza la situación de los Maasai en el distrito de Kajiado. En el estudio de caso, se distingue entre factores institucionales, i.e. —las oportunidades ofrecidas a través de políticas por las instituciones locales y nacionales, — y los factores culturales, que explican de qué forma los Maasai responden a estas oportunidades.

El principal problema ligado al carácter multidimensional de la pobreza es el riesgo de medir sus diversos factores desde una perspectiva simplista en exceso, como se expone en relación al Índice de Desarrollo Humano. Uno de los retos en este sentido consiste en combinar los indicadores agregados que permiten establecer comparaciones entre los distintos países con indicadores desagregados para determinar exactamente la población pobre y en qué área geográfica se sitúa.

Otra dificultad reside en que los factores que producen pobreza no necesariamente se mueven en la misma dirección. Por ejemplo, mientras disminuye el ingreso de los pobres, otras dimensiones de su situación de pobreza, como la dependencia o la explotación, pueden mejorar durante el mismo periodo. La denominada Paradoja de Jodha, basada en un estudio de Jodha (1988) sobre la pobreza en dos poblados de la India a lo largo de veinte años, ilustra este aspecto. Al mismo tiempo que decreció el ingreso real de la población, mejoró la situación de los ciudadanos al experimentar una mayor movilidad y menor dependencia de los propietarios de la tierra.

1.2 Distinciones conceptuales relevantes en la discusión sobre la pobreza y los pueblos indígenas

Las teorías sobre la pobreza, a menudo, distinguen entre pobreza absoluta, referida al número de personas que viven por debajo de un umbral de pobreza establecido; y pobreza relativa, que consiste en la posición económica de los diferentes grupos al interior de una sociedad. Este trabajo investiga la pobreza relativa de los Maasai, en comparación con otros grupos de Kenia, al evaluar los factores que explican dicha pobreza. Los correspondientes indicadores de pobreza se exponen con detalle en los Capítulos Seis, Siete y Ocho.

Strobel (1996) diferencia entre las perspectivas objetivas y subjetivas sobre la pobreza. Las teorías objetivas utilizan indicadores que pueden aplicarse a todos los hogares de una determinada sociedad; mientras que las subjetivas inquieran a los hogares acerca de cómo perciben su situación tomando en cuenta los recursos locales y sus condiciones de vida. En esta investigación se utilizan tanto “datos objetivos”, obtenidos a través de encuestas de hogares, como “subjetivos”, recabados mediante estudios participativos con miembros de la comunidad. En opinión de la autora, estos datos son más complementarios que contradictorios teniendo en cuenta que las causas de la pobreza de los pueblos indígenas son multidimensionales.

Existen distintas perspectivas sobre las causas de la pobreza de los pueblos indígenas, dependiendo de quién las respalde. Dichos enfoque también sufren modificaciones con el transcurso del tiempo. En base al objetivo de esta investigación, resulta importante reflejar la visión de los pueblos indígenas acerca del concepto de la pobreza,²⁴ y cómo explican ellos las causas de su situación. Para este propósito, se analiza el punto de vista de los Maasai en el Capítulo Nueve. La parte empírica de dicho capítulo muestra cómo los pastores perciben la riqueza en términos de ganado, tierra y niños, y se consideran a sí mismos y a los

²⁴ Ver el anexo de Kempf (2003) para una ilustración de como diferentes pueblos indígenas en África y Asia perciben la pobreza y sus causas.

demás como pobres o ricos de acuerdo a estos términos. Broch-Due (1995) ha demostrado que algunos pastores de África del Este se conciben ricos independientemente de sus ingresos, educación o nutrición.

Otra distinción conceptual en relación a las teorías sobre la pobreza se produce en función de los factores estructurales o individuales que explican sus causas. Tortosa (1993) plantea esta disyuntiva de forma detallada. Feiring (2003) subraya que los pueblos indígenas viven la pobreza como un fenómeno colectivo debido a sus causas históricas y estructurales y, por ende, tiene que ser abordado reconociendo sus derechos colectivos. Esta investigación se basa en las causas estructurales de tipo económico, social, político y cultural de la pobreza de los pueblos indígenas y no en los factores individuales, de índole más bien psicológica.

Los pobres no son un grupo homogéneo, por lo que resulta fundamental describir con precisión las características de los grupos estudiados. En el caso de África, es importante distinguir entre pobres urbanos y rurales. Una alta proporción de los pobres de África vive en las áreas rurales y se ve afectada por problemas relacionados con la tierra y la agricultura de subsistencia. Los Maasai del distrito de Kajiado responden a la categoría de pobres rurales, y poseen dos características principales: son un pueblo indígena, tal como se describe en la introducción, y son pastores.

Aproximadamente la décima parte de la población rural africana está compuesta por pastores.²⁵ Un estudio sobre pobreza en África describe a este sector de la población como “los pueblos más claramente excluidos de todo el continente”.²⁶ Las razones de ello son múltiples, y se recogen en el ejemplo de los Maasai en Kajiado. Entre éstas se encuentran la exclusión de los servicios sociales, su lejanía física de los centros de toma de decisiones y su estilo tradicional de vida. Teniendo en cuenta su entorno árido y semiárido, dependen en gran medida de las condiciones climáticas y ambientales, un factor relevante a la hora de distinguir entre pobreza crónica y temporal.

²⁵ Según White y Killick (2001), p. 19.

²⁶ Ver Clapham (1991), p. 99.

Estos aspectos son importantes para el análisis empírico de la situación de los Maasai durante la década de los años noventa, pero también influirán en la discusión teórica sobre los enfoques de la pobreza relevantes para el análisis de la situación de este pueblo.

2. Teorías generales sobre la pobreza basadas en el crecimiento económico y en las necesidades básicas

Analizar las teorías generales y específicas sobre la pobreza resulta importante para entender la pobreza de los pueblos indígenas por diversas razones. En primer lugar, determinan la forma como se perciben las causas de la pobreza y predicen la relación entre éstas. En segunda lugar, definen cómo medir la pobreza y prescriben políticas de reducción de la misma en base a su análisis sobre las causas, mecanismos y resultados del proceso de empobrecimiento.

2.1 El crecimiento económico y el efecto del “goteo”

La teoría general sobre la pobreza anterior a la fundamentada en las necesidades básicas, concibe el desarrollo como crecimiento económico medido por el PNB *per cápita*, y considera la ausencia de crecimiento como la principal causa de la pobreza. Sostiene que el crecimiento económico mantenido eventualmente “goteará” a todos los miembros de la sociedad incrementando el ingreso, inversión, producción y oportunidades de empleo.²⁷ Autores como Dollar y Kraay (2000) apoyan este punto de vista, y mantienen que el ingreso promedio de los pobres se incrementa casi en uno por uno al aumentar el promedio de ingresos general. Ravallion (2001) critica esta visión indicando que, debido a las desigualdades existentes y si el crecimiento no modifica el sistema de distribución, el beneficio relativo será mayor para los ricos que para los pobres.

²⁷ Los autores que apoyan este enfoque son muy numerosos y van desde Smith (primero publicado en Londres en 1776) a Lewis (1954) y el World Bank (1990).

Los resultados de las investigaciones para verificar si el crecimiento conduce a la reducción de la pobreza son, en el mejor de los casos, mixtos. El Banco Mundial (World Bank, 2001a), en su Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001, muestra cómo una fuerte desigualdad inicial disminuye los efectos del crecimiento económico sobre la pobreza.²⁸ De esta manera, países con tasas de crecimiento similares tienen diferentes resultados en la reducción de la pobreza dependiendo de las desigualdades iniciales al interior de sus sociedades. Aunque numerosos autores han estudiado los efectos de la desigualdad sobre el ingreso, no hay ninguna teoría lo suficientemente elaborada ni resultado claro al respecto.²⁹

Kenia constituye un buen ejemplo de cómo la desigualdad puede impedir que la población pobre se beneficie del crecimiento económico. Demery y Squire (1996) muestran que el crecimiento económico en Kenia entre 1981 y 1991 debía haber reducido la pobreza en un 6%.³⁰ Debido a la creciente desigualdad en el país durante el mismo periodo, el resultado neto producto del crecimiento económico y del aumento de las diferencias supuso únicamente un 3% de reducción de la pobreza.

Otra de las razones estructurales que explican por qué el crecimiento económico no necesariamente beneficia a los pobres, es el aumento intensivo en capital experimentado en muchos países africanos, como lo describen Stewart, Thomas y De Wilde (1990), lo que ha llevado a una escasa creación de empleo formal. Al mismo tiempo, el sector informal, intensivo en mano de obra y que provee a los pobres de oportunidades para generar ingresos, es descuidado. Así se demuestra en el Capítulo Cinco, en el que se discuten las políticas económicas y sus resultados en Kenia durante los años ochenta y noventa.

Akerlof (1970) y Stiglitz (1974) también han criticado el efecto de “goteo” del crecimiento económico haciendo hincapié en la existencia de información asimétrica e imperfecta. Según estos autores, el mercado puede producir equilibrios

²⁸ Ver World Bank (2001a), p. 56

²⁹ Además de la curva de Kuznets (1955), existen varios estudios recientes que tratan de establecer las relaciones entre desigualdad y crecimiento, tales como Birdsall y Londono (1997) y Deininger y Squire (1998).

³⁰ En esta investigación se utiliza un índice cuantitativo de pobreza.

múltiples, algunos de ellos sub-óptimos, dado que especialmente los pobres carecen de información para elegir aquellas opciones que maximizarían sus beneficios. La propuesta planteada para remediarlo es la intervención estatal.

Así mismo, el Informe de Desarrollo Mundial 2001/2002 señala que los países con ingresos *per capita* similares pueden obtener muy diferentes resultados en salud y educación.³¹ Sen, en su libro "Desarrollo como Libertad" (Sen, 1999), afirma que existen otros factores, además del ingreso, que afectan a la desigualdad y a la pobreza. Pone como ejemplo a los hombres afroamericanos de Estados Unidos, en comparación con los hombres hindúes de Kerala, que son más ricos en términos monetarios pero tienen una menor esperanza de vida. Estas consideraciones le llevaron a proponer un enfoque de desarrollo basado en las "capacidades" más que en el ingreso, que se discute en la parte de este capítulo titulada "Desarrollo Humano".

Instituciones como el Banco Mundial miden la pobreza en términos de ingreso económico y establecen una línea de pobreza, con distintos niveles de ingreso, que determina cuándo una persona es pobre. Esta línea de pobreza puede ser la misma para todos los países, como la utilizada por dicha institución para medir la pobreza extrema, según la cual forman parte de esta categoría aquellos cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día (medido en dólares PPA de 1985);³² o adaptarse a los patrones de ingreso y consumo de cada país en particular.³³ La ventaja de utilizar el ingreso *per capita* o una línea internacional de pobreza como indicadores de ésta, es que son aspectos fácilmente medibles y comparables, y permiten hacer un seguimiento general del proceso. La desventaja es que sólo miden una dimensión de la pobreza y no registran la interacción con otras variables importantes.

Otra crítica a la medición de la pobreza a través del PNB *per capita* es que la mayor parte de las veces se basa en encuestas realizadas en los hogares, y no detectan las desigualdades en su interior. La forma en que el ingreso es distribuido en el

³¹ World Bank (2001a), p. 57

³² Los dólares que reflejan la Paridad del Poder Adquisitivo permiten comparaciones entre países, al tomar en cuenta el poder adquisitivo de un dólar para los productos y servicios en precios locales.

³³ En el caso de Kenia se utilizan dos líneas de pobreza: una absoluta basada en el ingreso y otra basada en un mínimo predeterminado de consumo alimentario (ver Capítulo Seis).

ámbito familiar depende de una serie de variables como el género, la edad y la cultura, que no son tenidas en cuenta por este indicador.³⁴ Al calcular la pobreza en términos de desarrollo económico tampoco se contemplan externalidades positivas —como los programas de vacunación—, ni negativas —como la polución y la degradación ambiental— que influyen sobre la calidad de vida de los pobres.

Con respecto a los pueblos indígenas, las teorías que han considerado la falta de desarrollo económico como la principal causa de su pobreza, han omitido cuestiones esenciales de la situación de estos grupos. Debido a que el efecto “goteo” depende supuestamente del mercado, y los pueblos indígenas con frecuencia son excluidos de éste o participan desde una posición desfavorable, resulta poco probable que se beneficien del crecimiento económico general. Los estudios del Banco Mundial³⁵ y del BID³⁶ han demostrado que la población indígena se encuentra representada entre los pobres de manera desproporcionada. Por ejemplo, a principios de los años noventa, en México, el 80% de los indígenas y el 18% de los no-indígenas vivían bajo la línea de pobreza.³⁷

La discriminación racial constituye otro factor no económico que explica la ausencia de beneficios económicos para los pueblos indígenas. Patrinos y Psacharopoulos (1994) demuestran que un gran porcentaje de las diferencias de ingresos laborales entre la población indígena y no indígena en varios países de América Latina “carece” de explicación. Es decir, no se debe a factores que afectan a la productividad como más educación o mayor experiencia laboral. Esta diferencia salarial debida a la discriminación racial puede alcanzar cotas altas de hasta el 50% como en Perú y del 52% en Guatemala.³⁸

En África, la mayor parte de los pueblos indígenas han sido excluidos de los beneficios del crecimiento económico o han experimentado un proceso de empobrecimiento a pesar de haber poseído inicialmente recursos. A menudo, sus bienes han sido expropiados por el Estado o por individuos privados con poco o

³⁴ Este problema fue abordado por ejemplo por Sen (1988) o más recientemente por Tortosa (2001).

³⁵ Ver Patrinos y Psacharopoulos (1994).

³⁶ Ver Deruyterre (1997), Plant (1998 y 1999) y Jamieson (1999).

³⁷ Según Deruyterre (1997), p. 5.

³⁸ Ver Patrinos y Psacharopoulos (1994), p. 233.

ningún beneficio para ellos.³⁹ Adicionalmente, la “invisibilidad” de los pueblos indígenas en las estadísticas oficiales dificulta determinar los efectos del desarrollo económico sobre estos. Como demuestra esta investigación, los Maasai de Kajiado han experimentado un proceso de empobrecimiento a pesar de los ingresos *per capita* por encima del promedio nacional del distrito en el que viven. Ello indica que el crecimiento económico y el efecto del “goteo” no son estrategias adecuadas para combatir la pobreza de los pueblos indígenas.

2.2 Las necesidades básicas

Durante los años setenta hubo consenso sobre que el crecimiento económico no necesariamente eliminaba la pobreza, y que era necesario trabajar para este fin sin esperar a que el efecto “goteo” se produjera. Los economistas del desarrollo diferenciaron entre una estrategia indirecta, que consistía en esperar el efecto “goteo”, y otra directa, dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas para combatir la pobreza.⁴⁰ La Organización Internacional del Trabajo (ILO, 1976) promovió la Declaración de Principios y Programas de Acción para una Estrategia de Desarrollo basada en las Necesidades Básicas. En la Conferencia sobre Empleo Mundial, celebrada en 1976, se definieron las necesidades básicas de acuerdo a la presencia de dos elementos:

*“Primero, incluyen determinados requerimientos mínimos de una familia para el consumo privado: comida adecuada, vivienda y ropa, lo mismo que ciertos utensilios del hogar y muebles. Segundo, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad en su más amplia escala, tales como agua potable, sanidad, transporte público y facilidades de salud y educación.”*⁴¹

³⁹ Autores como Kituyi (1990), Rutten (1992) y Kipuri (2000) argumentan que los Maasai en Kenia han experimentado un proceso de empobrecimiento durante el siglo XX como resultado de la apropiación ilegal de tierras y las políticas nacionales, aun en tiempos de crecimiento económico general en Kenia.

⁴⁰ Algunos autores que proponen un enfoque directo a la pobreza son Streeten (1979), Max-Neef, (1986) y Emmerij (1988). La OIT apoyó en los años setenta el “Enfoque de Desarrollo basado en las Necesidades Básicas” (ILO, 1977), mientras que el Banco Mundial propugnó la “Redistribución con Crecimiento” (World Bank, 1974).

⁴¹ Ver ILO (1976).

El ingreso necesario para cubrir las necesidades de consumo y los servicios sociales se encuentran en el centro de esta estrategia. La principal crítica al paradigma de las necesidades básicas es que corre el riesgo de permanecer exclusivamente a nivel del bienestar para culminar en programas de caridad y proyectos aislados dirigidos a mitigar la pobreza en lugar de atacar sus causas estructurales. Streeten (1979), uno de los propulsores de este paradigma, expresó la necesidad de combinar una estrategia de necesidades básicas con un nuevo orden económico mundial dirigido a lograr cambios estructurales, tal como sigue:

“Un programa de necesidades básicas que no se construye en base al apoyo y a la ayuda autónoma de gobiernos y países está en riesgo de degenerar en un programa global de caridad. Un Nuevo Orden Económico Internacional que no está comprometido en satisfacer las necesidades básicas es propenso a transferir recursos de los pobres en países ricos a los ricos en países pobres.”⁴²

La perspectiva basada en la satisfacción de las necesidades básicas identifica los síntomas pero no las causas estructurales de la pobreza. Existen distintas razones que explican la insatisfacción de las necesidades básicas de diferentes grupos en una sociedad. En relación a la educación, la necesidad básica de educación primaria para niños puede no ser satisfecha por diferentes razones: que los padres no puedan asumir las matrículas escolares, que las escuelas se sitúen a mucha distancia o que las clases se impartan en un idioma ajeno al de los niños. La identificación de porqué una necesidad no es resuelta se presenta fundamental para explicar la pobreza de los pueblos indígenas, sin embargo, ha recibido escasa atención por parte de la teoría de las necesidades básicas. Carr-Hill (1979) resume esta crítica cuando indica que suele imponerse un marco teórico dirigido hacia el bienestar individual para evitar un debate acerca de la distribución del poder en la sociedad.

Hay dos puntos de vista sobre las necesidades básicas: uno objetivo, que define las necesidades humanas como cuantificables, medibles y comparables internacionalmente —en esta idea se basa el Índice de Desarrollo Humano a

⁴² Streeten (1979), p. 101

principios de los años noventa (UNDP, 1990)—; y otro subjetivo, que relaciona las necesidades humanas con un contexto histórico, social o cultural específico, y por tanto resulta difícil de medir y comparar (Lederer, 1980, Max-Neef, 1986). Mientras que el primer punto de vista permite la comparación de las necesidades básicas de diferentes grupos étnicos al interior de un país, por ejemplo las tasas de analfabetismo; el segundo apunta a las conexiones entre desarrollo y cultura, por ejemplo, la pobreza se define de distintas formas dependiendo de qué necesidades son prioritarias en las diferentes culturas.

El problema de utilizar la teoría de las necesidades básicas para explicar la pobreza de los pueblos indígenas es que generalmente utiliza una perspectiva universal sobre lo que son las necesidades humanas, y una respuesta nacional o propia de los donantes sobre cómo deben ser satisfechas. De esta forma, impide que los pueblos indígenas identifiquen sus propias prioridades de desarrollo, y desestima repuestas culturalmente específicas.

En este contexto, Max-Neef (1986) establece una distinción entre necesidades y lo que las satisface, útil para la discusión sobre la pobreza de los pueblos indígenas. Según este autor, existen necesidades humanas fundamentales iguales a todas las culturas, como la seguridad y subsistencia. Sin embargo, lo que las satisface es específico de cada contexto. Por ejemplo, si bien la comida solventa la necesidad del hambre, la cantidad y calidad de ésta depende del contexto social y cultural.

La falta de distinguir entre necesidades universales y los elementos culturalmente específicos que las satisfagan ha influido negativamente en los pueblos indígenas, como lo demuestra el caso de los Maasai. Los esfuerzos para integrar a los pueblos indígenas a la sociedad dominante han ayudado a identificar las necesidades universales de estos pueblos pero, en muchas ocasiones, se ha recurrido a elementos uniformes, lo que conlleva una respuesta inadecuada a las necesidades de la pobreza indígena. Un ejemplo de ello es la imposición de los idiomas nacionales en el acceso a la justicia.

2.3 El Desarrollo Humano

Siguiendo la perspectiva de las necesidades básicas, y teniendo en cuenta el deterioro de la situación económica y social de la población pobre en muchos países en desarrollo en los años ochenta, UNICEF propuso el “Ajuste con Rostro Humano”,⁴³ basado en la idea de que los pobres debían ser protegidos de los efectos negativos de los Programas de Ajuste Estructural llevados a cabo en estos países para restaurar el equilibrio macroeconómico. Las políticas propuestas consistían en proteger el gasto público para los servicios sociales, como la educación y la salud, de los recortes generales en los presupuestos públicos.

El PNUD perfeccionó e hizo operativo el concepto de “Desarrollo Humano” en sus Informes de Desarrollo Humano a partir de los años noventa, que incluyen indicadores sociales para captar la dimensión no-económica de la pobreza.⁴⁴ Este nuevo enfoque, que pretendía incursionar en las dimensiones sociales y políticas del desarrollo, fue una alternativa a las anteriores teorías del desarrollo basadas en el crecimiento.

El Índice de Desarrollo Humano es la combinación de tres indicadores: la longevidad, medida en términos de esperanza de vida al nacer; el nivel de vida, calculado por el PIB *per capita*;⁴⁵ y los logros educativos, cuantificados en función de una combinación media de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada de primaria, secundaria y terciaria (ponderación, un tercio).⁴⁶ El principal logro del Índice es que elevó la importancia de las dimensiones sociales del desarrollo al nivel político.⁴⁷

⁴³ Ver Cornia, Jolly y Stewart (1987).

⁴⁴ Los economistas del desarrollo que contribuyeron a la elaboración del enfoque del desarrollo humano fueron Sen (1985), Cornia, Jolly y Stewart (1987), Griffin (1989) y Ul Haq (UNDP, 1990).

⁴⁵ El PNUD utiliza el producto interior bruto (PIB) *per cápita* en PPA dólares. Esta medida permite determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar estadounidense adquiriría en Estados Unidos (ver UNDP, 2000a, p. 280).

⁴⁶ Según UNDP (2000a), p. 279.

⁴⁷ Kanbur (2002) describe el debate entre Ul Haq y Sen, en el que Sen critica la debilidad conceptual del Índice de Desarrollo Humano, mientras que Ul Haq apunta la importancia de sus indicadores en relación a las políticas.

El enfoque del desarrollo humano se basa en la teoría de Sen sobre la pobreza, concebida ésta como una privación del desarrollo de las capacidades de las personas para llevar a cabo el tipo de vida que valoran, incluyendo una buena educación y salud, y una larga vida. En su libro "Desarrollo como Libertad" (Sen, 1999), expone que aunque la pobreza como falta de ingresos es diferente de la pobreza como ausencia de capacidades, ambas están estrechamente relacionadas de dos maneras. Por un lado, las mejoras en educación y salud probablemente ayudan a las personas a ser más productivas y lograr ingresos más altos. Por otro, el ingreso es una importante vía para adquirir nuevas capacidades. Esta conexión ha hecho que las comparaciones internacionales de desarrollo humano no hayan abandonado el ingreso como un indicador del desarrollo humano.

La perspectiva de Desarrollo Humano describe la interrelación entre los servicios sociales, el ingreso y la pobreza.⁴⁸ Kanbur y Squire (1999) resumen así la lógica de esta teoría:

“Sin estos bloques básicos de construcción [los servicios sociales básicos], los pobres están impedidos para aprovechar las oportunidades de lograr ingresos que provienen del crecimiento. Al mismo tiempo, la sociedad sufre la pérdida de sus potenciales contribuciones. De esta forma, los servicios sociales básicos, aparte de ser importantes por sí mismos, constituyen un importante elemento en el crecimiento de la sociedad”. En el mismo párrafo concluyen, sin embargo: “pero el crecimiento del ingreso por sí mismo no se traduce en una mejora de la salud o en logros educativos, ni una mejor salud o educación necesariamente conlleva a un incremento del ingreso”.⁴⁹

El aspecto conceptual del Índice de Desarrollo Humano ha sido a menudo criticado. Griffin (1989), uno de los impulsores del enfoque de Desarrollo Humano, admite que los indicadores del Índice son rudimentarios y arbitrarios. Además, refleja un promedio nacional y, al igual que el PNB *per capita*, no indica quiénes son los

⁴⁸ Glick y Sahn (1997) analizan la importancia de la educación para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, mientras que Strauss y Thomas (1997) evalúan el efecto en la reducción de la pobreza de una mejora en la nutrición.

⁴⁹ Kanbur y Squire (1999), p. 14

pobres ni dónde viven. Por tanto, el Índice de Desarrollo Humano constituye una herramienta útil para comparar la situación de desarrollo humano entre países, pero no aborda las desigualdades en el interior de los Estados. Solo recientemente algunos informes de desarrollo humano han tratado de captar las diferencias sociales y regionales a través de la elaboración de distintos índices de desarrollo humano según zonas y grupos sociales.⁵⁰

Ante la necesidad de entender la situación de los pobres y de los diferentes grupos en la sociedad, se han elaborado una serie de indicadores relacionados como el Índice de Pobreza Humana, que ha sido adaptado para medir la pobreza en los países industrializados y en vías de desarrollo. Para estos últimos, el Índice posee tres dimensiones principales: la longevidad, calculada por el porcentaje de la población que no vive más de 40 años; la tasa de analfabetismo adulto; y la calidad de vida, medida a su vez por tres indicadores —el porcentaje de la población sin acceso a agua potable, el acceso a los servicios de salud y el porcentaje de niños de menos de cinco años que sufren de falta de peso—.⁵¹ Para los países industrializados, el indicador incluye también la exclusión social.⁵² Los indicadores para medir la situación de las mujeres son la Medida del Empoderamiento de Género y el Índice de Desarrollo Relacionado con el Género. Este último coincide con el Índice de Desarrollo Humano, sólo que desagrega la situación de hombres y mujeres.

De nuevo, los indicadores que conforman el Índice de Pobreza Humana resultan en cierta medida arbitrarios, y da la impresión de que fueron elegidos por ser los más asequibles y no necesariamente porque eran más relevantes que otros. Así mismo, las dimensiones de pobreza captadas por el Índice de Pobreza Humana se refieren principalmente a niveles de bienestar. Aun cuando los informes de desarrollo humano subrayan la importancia de las dimensiones sociales y políticas del desarrollo, no es siempre fácil cuantificarlas en cifras. Adicionalmente, indicadores

⁵⁰ Un interesante intento de medir las disparidades regionales a través de la elaboración de índices de desarrollo humano para varias regiones al interior del país es el Informe 2001 de Desarrollo Humano sobre Kenia (UNDP, 2002a). El Informe de Desarrollo Humano Nacional de India de 2002 proporciona datos desagregados sobre la situación de poblaciones indígenas y tribales (UNDP, 2002b).

⁵¹ Según UNDP (2000a), p.147.

⁵² Según UNDP (2000a), p. 279.

para medir la dimensión política de la pobreza, como el índice de libertad, no recibieron continuidad, probablemente por las dificultades operacionales que surgieron al medir la participación política y el buen gobierno, pero también debido a diferencias ideológicas acerca de cómo definir estos conceptos.

Hasta ahora, no existe un índice que aprehenda las diferencias entre grupos étnicos o que considere la discriminación y exclusión de los pueblos indígenas. Estimaciones de países con un alto porcentaje de población indígena muestran que el Índice de Desarrollo Humano nacional oculta claramente la exclusión económica y social de los pueblos indígenas. En el Índice de Desarrollo Humano de 1996, México, con una población indígena del 10%, se situó en el puesto 48. Si su población indígena no se hubiera incluido habría ocupado el puesto 29. Pero si se hubiera incluido un indicador referido a los indígenas, habría descendido su lugar hasta situarse entre el 87 y el 101 (de 120 países).⁵³

Alonso (1998), en su crítica sobre el enfoque de desarrollo humano, enfatiza la importancia de la exclusión económica y social como causa mayor de la pobreza.

*“La escasez aparece cuando la organización social se apropia de ciertos bienes y decreta su uso como indispensable para la vida o el prestigio del grupo. A partir de entonces, la rivalidad propaga la violencia, pues el deseo es aguijoneado por la mimesis de las cosas deseadas por los otros. Es pues necesario imaginar que en el origen de la violencia, y de los males sociales, no se encuentra la escasez, sino que, por el contrario, la violencia, la mala organización social, la dominación y la explotación se encuentran en el origen de la escasez”.*⁵⁴

El enfoque de desarrollo humano es una continuación de la perspectiva de las necesidades básicas al centrarse en el bienestar, el ingreso y las opciones individuales, y al no explicar las causas estructurales de la pobreza. A pesar de la constante evolución del pensamiento sobre la pobreza, este enfoque continúa siendo el modelo dominante sobre el tema de pobreza. Ejemplo de ello es la

⁵³ Esta estimación es presentada por Pérez-Bustillo (2001), p. 90.

⁵⁴ Alonso (1998), p. 149

conferencia en honor a Prebisch que Stiglitz dictó en 1998 en la UNCTAD, en Ginebra, titulada “Hacia un nuevo paradigma para el Desarrollo: Estrategias, Políticas y Procesos”. El “Nuevo Paradigma” propuesto se asemeja mucho a una versión reciclada del enfoque de desarrollo humano. Su estrategia propuesta para un desarrollo exitoso se basa en la educación, infraestructuras, salud, saber y creación de capacidades.⁵⁵ Su visión del desarrollo individual se encuentra claramente influida por el enfoque de Sen acerca de las capacidades:

*“El desarrollo implica el empoderamiento de individuos, para que así dispongan de más control sobre las fuerzas que afectan su vida, para que de esta forma puedan disfrutar de una vida más rica y saludable. La educación y la salud están en el centro de los esfuerzos para el desarrollo individual”.*⁵⁶

Los años setenta no solo estuvieron marcados por una preocupación por la dimensión social del desarrollo, sino también por las repercusiones ambientales. Algunos economistas se percataron de que los indicadores de desarrollo tradicionales no habían tomado en consideración los efectos negativos del desarrollo como la contaminación o la eliminación de culturas y especies.⁵⁷ Autores como Tauli-Corpuz (2000) o Clarke (2001) han descrito ampliamente los efectos negativos del desarrollo sobre los pueblos indígenas, por ejemplo, a través del desplazamiento o la pérdida de sus tierras, temas discutidos en el Capítulo Tres.

El paradigma del desarrollo sostenible se oficializó en el Informe Brundtland de 1986, donde se define como “un proceso que satisface las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer las posibilidades de las futuras para satisfacer las suyas”. También hace hincapié en el tema de la pobreza e introduce la idea de que el medioambiente impone un límite al desarrollo humano (CMMAD, 1987).

⁵⁵ Stiglitz (1998), p.17

⁵⁶ *Ibidem*, p. 14

⁵⁷ Entre los autores que describen la relación entre el medio ambiente y la actividad económica, apuntando a los problemas de la sostenibilidad se encuentran Mishan (1967) y Brown (1981).

En la Conferencia del Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro en 1992, Maurice Strong (1992) definió el desarrollo sostenible como la búsqueda de soluciones específicas a los problemas particulares de cada región, tomando en cuenta sus condiciones naturales y culturales, al igual que las necesidades de la población a corto y largo plazo. El párrafo 22 de la Agenda 21 subraya el rol fundamental de los pueblos indígenas en la protección del medio ambiente y en lograr el desarrollo sostenible gracias a sus conocimientos y practicas tradicionales (CNUMAD, 1992). Este paradigma cuestionó el pensamiento dominante sobre el desarrollo según el cual todos los países en desarrollo debían imitar, a través de la integración en el sistema capitalista o la industrialización rápida, el modelo de los países desarrollados. Por primera vez, un modelo de desarrollo no impone una receta homogénea y universal, sino procesos de desarrollo adaptados a cada región y cultura.

En los años noventa el PNUD combinó el paradigma de Desarrollo Sostenible con el de Desarrollo Humano, convirtiéndolo en el Enfoque de Desarrollo Humano Sostenible PNUD (UNDP, 1998b), propugnado posteriormente también por el Banco Mundial. El discurso de este enfoque incluye las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo, que al final del milenio fueron complementadas por las dimensiones políticas de “buen gobierno” y “empoderamiento”, como se analiza a continuación en relación a las últimas propuestas del Banco Mundial (World Bank, 2001a). En la práctica, sin embargo, no se han elaborado los indicadores correspondientes para medir las causas ambientales y políticas de la pobreza.

2.4 Las últimas propuestas del Banco Mundial

Los informes sobre el desarrollo mundial tanto de 1990 como de 2000/01 elaborados por el Banco Mundial, están enfocados en la pobreza y muestran la evolución del pensamiento acerca de ésta durante los años noventa. Mientras que el informe de 1990 refleja claramente un enfoque de desarrollo humano al proponer políticas de reducción de la pobreza basadas en el desarrollo económico intensivo en mano de obra, la provisión de servicios y redes sociales y programas focalizados (World Bank, 1990); el informe de 2000/01 amplía la perspectiva al incluir tres nuevas dimensiones: la promoción de oportunidades, el empoderamiento y la seguridad (World Bank, 2001a).

El Banco Mundial dedica una pequeña parte de su informe de 2000/01 al análisis de las causas de la pobreza, definida como:⁵⁸

1. La ausencia de ingresos y bienes para satisfacer las necesidades básicas (y, por tanto, la necesidad de garantizar oportunidades).
2. El sentimiento de ausencia de poder y la falta de representación en las instituciones estatales y en la sociedad (lo que tiene que ver con la noción de empoderamiento).
3. La vulnerabilidad en relación con las crisis (ligado a la idea de seguridad).

Una dimensión adicional de la pobreza, mencionada en el documento, es la baja rentabilidad de los recursos productivos de los pobres. Los recursos mencionados incluyen los humanos, naturales y físicos, financieros y sociales.⁵⁹ Este punto, sin embargo, no se considera una nueva dimensión que pueda agregarse a las tres primeras.

Este informe constituye un reconocimiento de la dimensión política del desarrollo a través del concepto de empoderamiento y de la necesidad de abordar la pobreza directamente a través de medidas distributivas. Como se menciona al principio de este capítulo, el informe demuestra que la desigualdad inicial es el principal

⁵⁸ Ver World Bank (2001a), p. 34-41.

⁵⁹ *Ibidem*, p.34.

obstáculo que impide que los beneficios del crecimiento económico lleguen a la población pobre. Sin embargo, la crítica por parte de los sectores más conservadores del *establishment*⁶⁰ y la renuncia de Ravi Kanbur, coordinador del informe, tras las presiones recibidas para modificar partes del documento con el fin de insistir más en el crecimiento económico, demuestran que el análisis y las políticas recomendadas están lejos de ser aceptadas por las instituciones económicas más ortodoxas, incluyendo el propio Banco Mundial.

El reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza también se refleja en recientes publicaciones de carácter cualitativo, elaboradas para el Informe de Desarrollo Mundial 2000/01, en las que los pobres expresan cómo experimentan y evalúan su propia situación.⁶¹ Los planes nacionales de reducción de la pobreza y los papeles estratégicos de reducción de la pobreza (PRSP, por sus singlas en inglés), propugnados y diseñados por el Banco Mundial, también recogen las diferentes dimensiones de la pobreza a través de estudios cuantitativos y cualitativos, y proponen nuevos mecanismos para institucionalizar su reducción y la ejecución de políticas anti-pobreza a través de programas sectoriales.

Una investigación sobre la institucionalización de los PRSP en África, realizada por el Departamento de Desarrollo de Ultramar en Londres (ODI, 2000), confirma que los PRSP tienen capacidad para impactar en la pobreza al ampliar el marco institucional para su reducción y hacer la cooperación para el desarrollo más coherente y participativa. Sin embargo, la investigación también señala que se necesitan cambios fundamentales para que los PRSP sean exitosos. Políticas adicionales propuestas por la ODI incluyen la creación de mesas de diálogo domésticas sobre la reducción de la pobreza y reformas complementarias en los respectivos sectores públicos. El análisis de los PRSP en Kenia, recogido en el Capítulo Cinco, muestra que las políticas públicas planteadas en el marco del PRSP siguen en gran medida la línea convencional. Además, no existen todavía propuestas concretas sobre cómo medir y hacer operativas nuevas dimensiones de

⁶⁰ La crítica del *Financial Times* y *The Economist* sobre el intento de Kanbur de incluir las inquietudes de la sociedad civil en el Informe está bien documentada en Sanahuja Perales (2001), p. 278.

⁶¹ Por ejemplo, Narayan, Chambers, Shah y Petesch (2000) y Narayan, Patel, Schafft, Rademacher y Koch-Schulte (2000).

la pobreza como la falta de poder y la exclusión social. Aun cuando se reconoce que las desigualdades económicas y el conflicto social pueden ser importantes causas de la pobreza, las instituciones internacionales del desarrollo no han incluido estas variables en las políticas anti-pobreza de manera sistemática, probablemente debido a cuestiones políticas.

Martínez González-Tablas (2001) también subraya el peligro de que el Banco Mundial quiera abarcar todos los temas sin especificar las causas, efectos y responsabilidades, ni la jerarquización y articulación entre las diferentes causas:

“En el otro extremo, una visión ecléctica en la que es difícil no encontrar elementos de cualquier planteamiento, como las últimas formulaciones del Banco Mundial, en cuyo marco integral o amplio del desarrollo tienen cabida todas las tesis, todas las interpretaciones, todas las políticas.... ¿Y si no hay discrepancia con el inventario de enunciados, dónde radica entonces el problema? Radica en que, en ocasiones, decir todo sobre algo-principal y secundario, causas y efectos, instrumentos y objetivos, sin la necesaria diferenciación equivale, a efectos prácticos, a no decir nada.”⁶²

Boer (2001), en una crítica al Informe del Desarrollo Mundial 2000/01, subraya que a pesar de que el Banco Mundial reconoce que la pobreza es multidimensional, no propone los indicadores correspondientes a las nuevas dimensiones de la pobreza. Según la autora, el capítulo “Causas de la Pobreza y Marco para la Acción” repite las mismas fórmulas del informe de 1990, en concreto en lo relativo al crecimiento económico y a la creación de oportunidades para los pobres a través de la expansión de los servicios sociales. Los programas sectoriales del Banco Mundial mencionados en la introducción apoyan esta perspectiva, lo que indica que aunque la retórica ha cambiado para incorporar la dimensión política del desarrollo, el paradigma usado en la práctica por el Banco es todavía el de desarrollo humano en su forma convencional.

⁶² Ver Martínez González-Tablas (2001), p. 187

Al comparar las propuestas del Banco Mundial sobre la reducción de la pobreza con las del PNUD, se detecta una cierta convergencia en el discurso durante los años noventa, con una diferencia en el énfasis más que en los contenidos. Mientras el Banco Mundial recalca la medición de los ingresos y los proyectos generadores de ingreso, el PNUD se concentra en las dimensiones sociales y políticas del desarrollo y en las políticas que promueven el acceso a los servicios sociales en áreas como la salud, la educación y el buen gobierno.

Ambos utilizan un enfoque basado en las necesidades y en el bienestar ya que aceptan que el sistema capitalista es la mejor forma de lograr el desarrollo económico, y que la intervención del Estado es necesaria para asegurar que las necesidades básicas de la población sean cubiertas. Otra manera de interpretar estas propuestas es que el buen gobierno es una forma de proteger el marco legal de la economía de libre mercado, asegurando la satisfacción de las necesidades básicas como forma de proteger el consumo de masas necesario para sostener el modo capitalista de producción y la estabilidad social.

3. Teorías convencionales específicas sobre el desarrollo de los pueblos indígenas

Las teorías convencionales que han abordado específicamente el desarrollo de los pueblos indígenas enfrentan varios dilemas sin fácil solución. El primero de ellos es el de la integración de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo nacional versus su desarrollo autónomo. El segundo tiene que ver con el interrogante sobre si los pueblos indígenas quieren participar en la economía de mercado y qué repercusiones tendrá esta participación sobre su estilo de vida y en sus posibilidades de supervivencia económica. Un tercer dilema es el de la modernización de sus costumbres y estructuras sociales para poder aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, en contraposición al respeto y sustento de sus tradicionales formas de vida. Todas las teorías presentadas a continuación han tratado de abordar estos interrogantes.

3.1 La integración de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional

En el marco de las teorías “desarrollistas”,⁶³ la integración de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional fue vista como una forma efectiva de superar su situación de pobreza. Las estrategias propuestas fueron la integración económica, social y cultural de los indígenas en los Estados nacionales, al igual que la modernización y el progreso como vía de sobreponerse a sus “arcaicos” y tradicionales modos de producción y estructuras sociales. Teorías de modernización como las de Rostow (1960) o Almond y Powell (1965), que sitúan el crecimiento económico en el centro del desarrollo, distinguieron entre “tradición y modernidad” y prescribieron formas para “modernizar” las sociedades tradicionales con el objetivo de convertirlas en sociedades capitalistas de consumo masivo.

A mediados del siglo XX, los partidos políticos populistas de América Latina, como el PRI de México, prometieron atender las necesidades de la población pobre y de los pueblos indígenas a través de políticas sociales. Pronto se implementó una política de asimilación de los pueblos indígenas al desarrollo nacional con el objetivo de convertirlos en campesinos. Ser indígena era algo negativo que debía ser superado. La aculturación e integración cultural debía conseguirse a través de su integración en el sistema educativo nacional. En el caso de los Maasai, el pastoreo fue visto como atrasado y hostil a la modernización y debía ser sustituido por ranchos colectivos comerciales, como se expone en la parte analítica-explicativa de esta tesis.

En los años sesenta, instituciones nacionales, como el Instituto Indigenista Nacional en México, apoyaron el modelo asimilador a través de la reforma agraria y programas modernizadores en el marco de la revolución verde.⁶⁴ El objetivo de la

⁶³ Las teorías desarrollistas se caracterizan por el vínculo entre partidos políticos populistas y programas estatales de desarrollo y modernización de un país (La Palombara, 1974).

⁶⁴ Por revolución verde se entiende el incremento de la productividad agrícola a través de la difusión de nuevas variedades de cultivo de alto rendimiento, unido a nuevas prácticas de cultivo que usan grandes cantidades de fertilizantes, pesticidas y maquinaria pesada. Algunos de los logros más importantes de la revolución verde fueron el desarrollo de variedades de trigo, arroz y maíz con las que se multiplicaba la cantidad de grano que se podía obtener por hectárea. Cuando a lo largo de los años 1960 y 1970 se fueron introduciendo estas mejoras en América Latina y Asia, muchos países que hasta entonces habían sido deficitarios en la producción de alimentos pasaron a ser exportadores (Echarri Prim, 1998).

revolución verde era sustituir la agricultura y ganadería de subsistencia por la producción masiva comercial. Durante varios años se utilizaron, sin éxito, una gran cantidad de recursos para homogeneizar a los pueblos indígenas e integrarlos en la sociedad dominante. A principios de los años setenta, voces críticas comenzaron a denunciar el autoritarismo de estas políticas. En 1974 se realizó el Primer Congreso Indígena en Chiapas, México, exhortando al Estado a reconocer y promover los derechos de los pueblos indígenas.⁶⁵

A partir de los años ochenta, la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural dictados por las organizaciones financieras internacionales implicaron fuertes reducciones del gasto público y de los servicios sociales en la mayoría de los países de América Latina y en varios Estados africanos. Las políticas privatizadoras y modernizadoras incluyeron la privatización de la tierra, lo que conllevó a que los indígenas perdieran sus territorios debido a que su propiedad y titularidad era con frecuencia colectiva y/o no poseían ningún título legal que certificara que eran sus dueños originales.

En el caso de Kenia, en los años setenta y ochenta, el Banco Mundial otorgó préstamos al Gobierno nacional para programas de privatización de la tierra. Los efectos negativos de estas políticas son expuestos en el Capítulo Seis. Adicionalmente, la competencia internacional ocasionó que en muchos países se dieran pequeñas áreas de agricultura comercial a gran escala, mientras que el resto de la población de las zonas rurales continuó viviendo de la agricultura de subsistencia, al carecer de competitividad y acceso a los mercados nacionales e internacionales. Un ejemplo de esta situación es la todavía existente prohibición a los Maasai de comerciar con ganado entre Tanzania y Kenia a través de su territorio tradicional.

En respuesta a esta situación, emergieron con fuerza movimientos indígenas en América Latina, Asia y África durante los años ochenta y noventa. Por un lado, los pueblos indígenas demandaban que la discriminación a la que se enfrentaban de

⁶⁵El informe del Primer Congreso Indígena (1974) se encuentra en la pagina web: www.ciepac.org/analysis consultada el 18 de febrero de 2004.

cara al proceso de desarrollo nacional terminara, y por el otro lado se pedía el reconocimiento de sus derechos especiales, como por ejemplo el control sobre sus tierras y el uso de sus idiomas en los asuntos públicos y en la educación.⁶⁶ Muchas de estas demandas también incluían algún tipo de autodeterminación en forma de autonomía política y económica, asunto abordado en el siguiente capítulo.

3.2 La identificación de los pueblos indígenas como grupos vulnerables

Los programas de focalización de la pobreza que catalogan a los pueblos indígenas como grupos vulnerables están relacionados con el paradigma neoliberal de desarrollo. Strobel (1996) describe la focalización como “*solidaridades localizadas y de corto plazo que combaten la pobreza y la marginalidad a través de la focalización puntual más que con programas sociales universales*”.⁶⁷

Los programas de focalización han sido implementos desde los años ochenta como parte de las reformas sociales basadas en la privatización y en la reducción de los servicios estatales.⁶⁸ En el marco de los programas de ajuste estructural, en muchos países se introdujo la medida de que los usuarios tenían que pagar por los servicios. Según los propulsores de estas reformas en el sector público, esta medida incrementaría la eficacia, ya que compartir los costos mejoraría los servicios públicos y los proveedores privados suministrarían servicios más eficaces y menos costosos (Ravallion, 1993, Griffin y Shaw, 1995).

Otro argumento formulado por los propulsores de la focalización es que cobrar a los ricos mientras se exime a los pobres de pagar por los servicios sociales, mejoraría el acceso a y la calidad de la educación y la salud (World Bank, 2001a). Sin embargo, los resultados no han sido los previstos. A menudo, el personal sanitario

⁶⁶ Estas demandas están reflejadas en los informes del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a lo largo de los últimos veinte años, ver por ejemplo, United Nations (1999 y 2000).

⁶⁷ Ver Strobel (1996), p. 184.

⁶⁸ Los programas de focalización siguen siendo parte de las estrategias del combate contra la pobreza en una serie de países, como Kenia, donde constituye un elemento del United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2004-2008, ver UN Country Team en Kenia: www.un-enya.org/NewsPage, consultado el 19 de febrero de 2004.

solo proporciona servicios a quienes pueden pagar, excluyendo a los pobres. En Chile, por ejemplo, se debe firmar un cheque en blanco antes de recibir un tratamiento de emergencia en los hospitales privados. La otra alternativa son los hospitales públicos, donde las filas de pacientes son tan largas que casi no hay garantía de suministrar tratamientos de emergencia. En otros casos, los trabajadores en salud y educación deben trabajar doble turno para ganarse la vida debido a los bajos salarios en el sector público, o proporcionar servicios de menor calidad al invertir menos tiempo en los pacientes que no son privados, como ha sucedido en Kenia.⁶⁹ A menudo, la focalización resulta ineficaz por la ausencia de directrices claras que determinen quién está exento de pago.

Sin embargo, este sistema puede ser útil para prevenir o aliviar la pobreza temporal, un problema que afecta especialmente a los pastores. Aunque sus ingresos pueden ser adecuados en un momento determinado, son muy vulnerables a fenómenos externos como las sequías. Subsidios o créditos para hacer frente al impacto de estos fenómenos, pueden ayudarlos a impedir que caigan en una situación de pobreza temporal. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que la focalización necesita de un seguimiento y tiene un alto coste administrativo, ya que implica obtener una información muy amplia acerca de la situación y del riesgo de los diferentes grupos sociales. También puede llevar al conflicto entre diferentes grupos vulnerables, cuando algunos reciben apoyo estatal y otros no.

La mayor parte de las políticas que apuntaban a la focalización de los pueblos indígenas tenían como objetivo protegerles de los efectos negativos de las políticas y programas de desarrollo. El Banco Mundial, por ejemplo, estableció en su directiva operacional 4.20 de 1991 (World Bank, 1991) las políticas y procedimientos para los proyectos que afectan a los pueblos indígenas. El objetivo era asegurar beneficios de los proyectos de desarrollo para estos pueblos y evitar o mitigar los potenciales efectos adversos sobre los mismos causados por las actividades asistidas y apoyadas por el Banco. Un aspecto importante de la directiva es que el país deudor debe presentar un plan de desarrollo para los pueblos indígenas, siempre que esté solicitando financiación para un proyecto que

⁶⁹ Según el Government of Kenya (2002a).

afecte a este grupo de población. En relación con la reducción de la pobreza y los pueblos indígenas, el Banco Mundial ha pasado recientemente de una estrategia anti-pobreza uniforme a estrategias específicas, basadas en el vínculo entre etnicidad y pobreza, para focalizarlas en los pueblos indígenas directamente.

Una evaluación llevada a cabo en 1997 por el Banco Mundial sobre la implementación de su directiva operacional 4.20 concluyó que casi todos sus proyectos en América Latina y el Caribe desarrollados entre 1992-1997 identificaban a los pueblos indígenas, pero el enfoque variaba de un proyecto a otro.⁷⁰ La mitad de los proyectos mencionaba la pobreza de los pueblos indígenas en general o simplemente indicaba que no estaba previsto ningún efecto negativo sobre estos pueblos. La revisión concluyó que se requería más información sobre las necesidades de esta población para garantizar su participación en los proyectos que les afectaban. El ejemplo del Banco Mundial señala que sin la identificación de las causas estructurales de la pobreza de los pueblos indígenas, la focalización no será muy efectiva. Además, aunque el diagnóstico identifique las necesidades y derechos de los pueblos indígenas correctamente, el proceso de implementación requiere un monitoreo permanente.⁷¹

4. Las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano y su interrelación

El Modelo de Desarrollo Humano pone énfasis en tres variables que se combinan en el Índice de Desarrollo Humano, y que son el ingreso, la salud y la educación. El Modelo predice también una serie de mecanismos a través de los cuales estas variables se refuerzan entre sí y contribuyen a la reducción de la pobreza.

⁷⁰ Ver Jones Swartz y Uquillas (1997).

⁷¹ El Banco Mundial está elaborando otra evaluación de sus proyectos dirigidos a los pueblos indígenas en América Latina junto a una actualización de su estudio sobre las poblaciones indígenas y la pobreza en esta región. La publicación de ambos estudios está prevista para finales de 2004. La autora de esta tesis está en contacto con los autores de este nuevo estudio y discutió con ellos la necesidad de ampliar el marco teórico del mismo para incluir las causas estructurales de la pobreza y un enfoque más participativo.

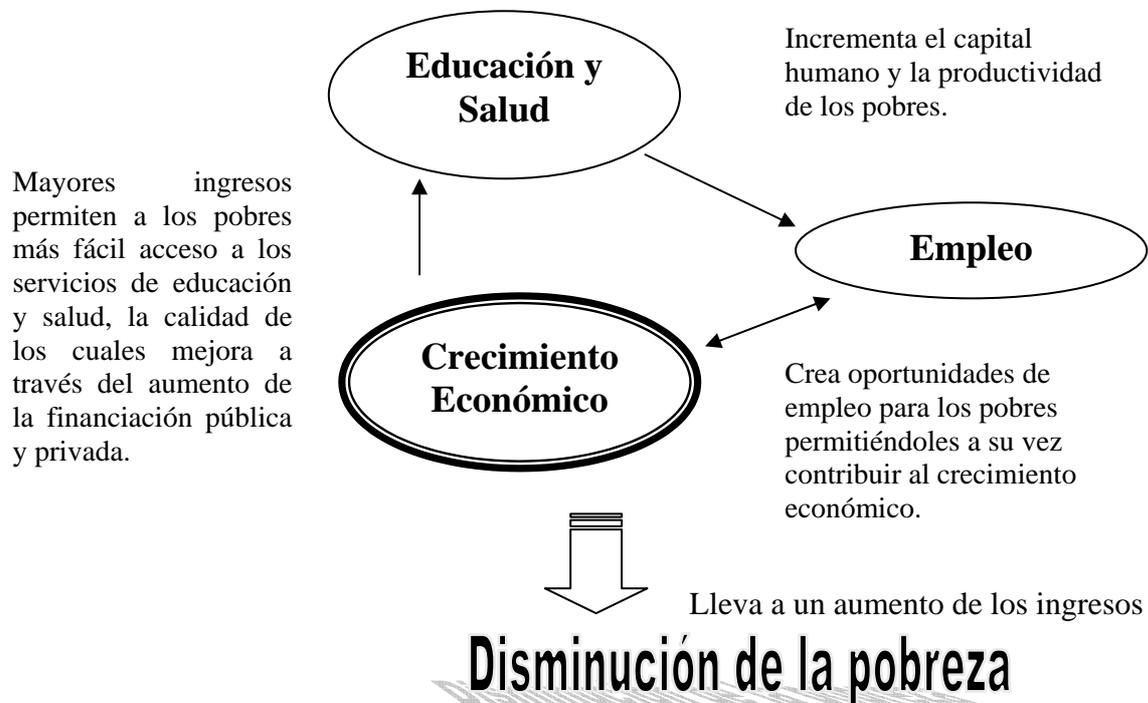
4.1 La relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza

El modelo de desarrollo humano refleja distintos vínculos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El primer nexo se refiere al crecimiento económico y a la mejora en salud y educación. De acuerdo al modelo, ingresos más altos para los pobres, como resultado del crecimiento económico, incrementan el acceso de éstos a los servicios de salud y educación (Thomas, Lavy y Strauss, 1996). Además, mayores ingresos facilitan el acceso a los servicios privados, que son con frecuencia de mejor calidad que los públicos. El crecimiento económico también incrementa los recursos estatales a través de la inversión en las empresas públicas y los mayores ingresos fiscales, lo que a su vez permite mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos (Behrman y Knowles, 1997). Según el modelo, la inversión en capital humano a través de la mejora en los servicios sociales conlleva a un aumento de la productividad de los pobres y les prepara para un mejor empleo. El segundo vínculo directo se establece entre desarrollo económico, empleo y reducción de la pobreza. El crecimiento económico lleva a la creación de empleo, de la cual se pueden beneficiar los pobres directamente mediante un incremento en sus ingresos.

El siguiente gráfico muestra la relación prevista por el modelo de desarrollo humano e indica cómo el desarrollo económico y los indicadores sociales se influyen unos a otros y llevan a la disminución de la pobreza:

Cuadro N° 3

Relación entre crecimiento económico, servicios sociales y reducción de la pobreza según el modelo de desarrollo humano



El mismo grafico también puede ser utilizado para demostrar por qué los mecanismos previstos no necesariamente funcionan. En primer lugar, el desarrollo económico no siempre conduce a la obtención de mayores ingresos para los pobres, debido a las desigualdades y a la marginación existentes o por el crecimiento intensivo en capital, que no conduce a la creación de nuevos empleos. Pero aún si asumiéramos que los pueblos indígenas reciben mayores ingresos como resultado de un crecimiento económico general, esto no significa que puedan acceder a los servicios de salud y educación más fácilmente. Con frecuencia, los indígenas viven en áreas remotas en las que no disponen de servicios o pueden verse excluidos de utilizarlos por actitudes racistas o discriminatorias.

Los resultados de esta exclusión se reflejan en las grandes disparidades étnicas de acceso a la educación y salud en diversos países. En Ecuador, por ejemplo, sólo el 53% de la población indígena accede a la educación primaria, el 15% a la

secundaria y el 1% a la universitaria y superior.⁷² En Bolivia y Perú la población indígena tiene mayor probabilidad de enfermarse que la no-indígena, pero consulta menos a un médico.⁷³ Un estudio sobre Guatemala y Bolivia muestra la desigualdad de la población indígena en muchos ámbitos al tener niveles muy inferiores de escolaridad y de rendimiento escolar, así como ingresos menores que la población no-indígena (Psacharopoulos, 1993).

Por otro lado, los servicios públicos no son necesariamente suministrados de acuerdo a criterios de eficiencia, sino que responden muchas veces a presiones políticas según las cuales los grupos más ricos e influyentes con frecuencia se benefician desproporcionadamente de la inversión pública. La desproporción entre el gasto público en educación primaria y educación superior en Kenia es un claro ejemplo de este problema. En 1999 había 150 veces más estudiantes de primaria que universitarios en Kenia; sin embargo, el gasto público en primaria fue sólo una décima parte de lo invertido en educación superior.⁷⁴

4.2 La relación entre la mejora de los servicios sociales y la reducción de la pobreza

El segundo vínculo se establece entre la mejora de los indicadores sociales y la reducción de la pobreza. Propulsores de la teoría del capital humano, como Becker (1975) y Psacharopoulos (1984), afirman que la inversión en recursos humanos a través de la educación y la capacitación es vital para el desarrollo nacional. La educación y la salud mejoran el capital humano e incrementan la posibilidad de los pobres de encontrar empleo al mejorar su productividad. Por ejemplo, Clatworthy (1981) muestra que en Canadá la educación favorece la participación de los aborígenes en el mercado laboral. Un estudio acerca del impacto del nivel educacional sobre los beneficios obtenidos a través de la agricultura de irrigación en

⁷² Según Bello y Rangel (2000), p. 24.

⁷³ Según Patrinos y Psacharopoulos (1994), p. 229.

⁷⁴ Según el Government of Kenya (2000b).

Vietnam, demuestra que a mayor nivel educativo del cabeza de familia, mayores beneficios.⁷⁵

Sin embargo, el nexo entre mejoras en la educación y la salud y mayores oportunidades para encontrar empleo solamente se produce en países en los que el mercado laboral se expande al mismo ritmo. En el caso de Kenia, el crecimiento poblacional ha sobrepasado la creación de empleo formal, como se expone en el Capítulo Cinco, y la mayor parte de la población activa trabaja en el sector informal, para el cual no se proporciona una educación apropiada.

Adicionalmente, una serie de estudios revelan que el sistema educativo puede llegar a reforzar las desigualdades existentes en los países en desarrollo. Jiménez (1986) muestra que los grupos sociales más adinerados reciben un porcentaje desproporcionado de los recursos públicos para la educación. Un ejemplo son los trabajadores de “cuello blanco” en el África anglófona, que sólo constituyen un 6% de la población y reciben el 23% de los recursos de las escuelas públicas.⁷⁶ Todaro (1992) también demuestra que la pobreza influye en la atención educativa. Usualmente los pobres están sub-representados en la educación secundaria y terciaria. Sumando el nivel educativo con los contactos personales es como se puede obtener trabajo en la mayor parte de los países en desarrollo según el. Teniendo en cuenta que los pobres no tienen las mismas condiciones en ninguno de los terrenos, lo más probable es que el sistema educativo reproducirá las desigualdades económicas y sociales existentes. Todaro (1992) resume:

*“La igualdad de las oportunidades educativas puede tener poco significado si los recursos financieros y las oportunidades de generación de ingresos están desigualmente distribuidas”.*⁷⁷

Desde una perspectiva de desarrollo humano, la educación es también instrumental para el desarrollo del bienestar individual y una sociedad participativa:

⁷⁵ Según van de Walle (2000).

⁷⁶ Ver Jiménez (1986), Tabla 3.

⁷⁷ Ver Todaro (1992), p. 303.

“La educación juega un papel fundamental en el desarrollo humano a través de su contribución a reforzar las aptitudes de las personas para efectivamente mejorar su bienestar y participar activamente en la construcción de la nación. La inversión en educación lleva a un desarrollo socioeconómico general mediante un incremento de la productividad en el trabajo, una mejora en la salud y la nutrición, y la inclusión de diferentes grupos en el proceso de desarrollo.”⁷⁸

No es fácil determinar que la educación lleva automáticamente a mejorar el bienestar individual o conduce a tener un rol más activo de los individuos en la sociedad. El fenómeno de la “fatiga política” en las sociedades posmodernas muestra que un alto nivel educativo puede combinarse con la apatía política y bajos niveles de participación, como se refleja en las bajas tasas de participación de los ciudadanos estadounidenses en sus elecciones generales. Adicionalmente, la educación puede transmitir estereotipos sobre otras culturas y formas de vida que pueden llevar a la discriminación y exclusión de ciertos grupos, siendo contraproducente para su bienestar y posibilidades de participación en sociedad. El racismo en Sudáfrica es una clara muestra de esta exclusión social y económica. La discriminación en contra de los pueblos indígenas en la mayor parte de las sociedades muestra que la educación de las mayorías no necesariamente resulta en la tolerancia y aceptación de las culturas indígenas, frecuentemente marginadas de la sociedad dominante. Durston (1998) subraya que la educación tiene que ayudar a superar la incomunicación intercultural para terminar con la subordinación en la relación entre diferentes culturas.

Así, al mirar los efectos de las políticas educativas sobre los pueblos indígenas, es importante no solo proveer datos desagregados para detectar la exclusión social, sino también para identificar los mecanismos mediante los cuales esta exclusión tiene lugar. En un artículo anterior sobre indicadores para medir el derecho a la educación, la autora apunta la necesidad de mirar más allá de la igualdad de oportunidades para evaluar la igualdad de los resultados:

⁷⁸ Ver el Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre Kenia 2001 (UNDP, 2002a), p. 50.

“Para medir la cobertura, no basta con utilizar el concepto de igualdad de oportunidades, es decir, con verificar si la legislación nacional ofrece una igualdad de oportunidades ante la ley. Es necesario atender a los resultados, es decir, observar si los distintos grupos de la sociedad están representados en la enseñanza primaria, secundaria y superior, y dónde están situados en el sistema. Por consiguiente, uno de los requisitos más importantes que deben cumplir los indicadores de cobertura es proporcionar información desagregada para detectar desequilibrios por motivos de sexo, raza u otros factores...No sólo se evaluará la posibilidad de tener acceso a la enseñanza en sus distintas formas, sino también otros factores que impiden que algunos grupos continúen en el sistema o accedan a determinadas partes de éste. Las barreras idiomáticas, los antecedentes familiares y los planes de estudios encubiertos constituyen algunos ejemplos de obstáculos importantes.”⁷⁹

Otra relación entre una mejora en los servicios sociales y la reducción de la pobreza consiste en las importantes externalidades de los servicios de salud y de educación. La mayor parte de las enfermedades en África son fácilmente contagiosas,⁸⁰ por lo que se puede prevenir la expansión de éstas a través de mejores servicios de salud y educación, característica que no es tenida en cuenta en los presupuestos nacionales ni tampoco cuando se fijan las tarifas que excluyen a los pobres del uso de estos servicios.

Existe un importante nexo entre salud y educación. Muestra de ello es el positivo impacto que tiene sobre la tasa de mortalidad infantil el hecho que exista un alto porcentaje de madres educadas, como lo ejemplifican los análisis comparados entre países realizados por Hammer y White (1999). La educación también ayuda a la transmisión y comprensión de la información sobre salud, ayudando en el cumplimiento de las medidas preventivas de las políticas sanitarias. Los servicios de salud, a su vez, ayudan a los niños a permanecer sanos y a obtener un mejor rendimiento en la escuela.

⁷⁹ Ver Kempf (1998b), párrafos 16 al 18.

⁸⁰ Según White y Killick (2001), p. 78.

Existen varios factores que impiden a los pobres y a los pueblos indígenas el acceso a la salud y educación en los países en desarrollo. El primero de ellos es la barrera financiera, es decir el coste económico para acceder a estos servicios, que es proporcionalmente más alto para los pobres que para los no-pobres. Para las personas indígenas, y en concreto para los pastores Maasai, la lejanía física es también otro obstáculo importante ya que usualmente existen menos servicios de salud y educación en las áreas rurales remotas donde viven. El aislamiento físico se ve reforzado por las barreras políticas, que son muy importantes en el caso de los pueblos indígenas. Los responsables políticos deciden los lugares en los que se localizará la inversión pública y quién se beneficiará de ella. Como los pueblos indígenas casi siempre están excluidos de la toma de decisiones y de los procesos de desarrollo, es fácil que no se beneficien de ellos y que ocupen el último lugar en la lista de las prioridades nacionales.

Los pueblos indígenas tienen más probabilidades de ser excluidos de los beneficios de los servicios sociales pues estos rara vez se adaptan a sus necesidades. Ejemplos de esta inadecuación es el uso exclusivo del idioma nacional para la administración y la educación, descuidándose los idiomas indígenas, y las políticas de desarrollo, que no toman en cuenta sus modos de producción. Esta investigación señala que los servicios sociales inapropiados son un factor importante que ha contribuido al proceso de empobrecimiento de los Maasai.

Los valores tradicionales tales como el matrimonio temprano y el trabajo infantil constituyen otras importantes barreras, especialmente para acceder a la educación. Con frecuencia, las mujeres tienen menos acceso a los servicios educativos que los hombres porque los padres no ven rentable la inversión en su educación, porque se casan o porque la contribución de las chicas al hogar, cuidando a sus hermanos y hermanas y ayudando en las labores domésticas, se considera más valiosa. Sin embargo, la continuación de las prácticas culturales es altamente dependiente de la accesibilidad, los costos y la calidad de los servicios sociales. Un ejemplo de esta interacción es la persistencia de la medicina tradicional en Kenia como una práctica

cultural incrementada cuando los servicios de salud son de escasa calidad o muy costosos.⁸¹

El siguiente diagrama presenta cómo el modelo de desarrollo humano explica las causas de la pobreza, la manera en que ésta es medida y los mecanismos por los cuales las principales variables identificadas por dicho modelo contribuyen a la pobreza. También visualiza las manifestaciones de la pobreza y las políticas para combatirla sugeridas por el modelo de desarrollo humano.

Cuadro Nº 4

La pobreza según el modelo de desarrollo humano

	MODELO DE DESARROLLO HUMANO
Causas de la pobreza	Falta de ingresos monetarios y de servicios sociales como la sanidad y la educación
Medición de la pobreza	Ingreso <i>per capita</i> Índice de Desarrollo Humano Pobreza absoluta y alimenticia
Mecanismos que intervienen	Relación entre bajos ingresos, bajos logros educativos y falta de oportunidades, lo que a su vez conlleva bajos ingresos y pobreza
Manifestaciones de pobreza/resultados	Limitado o inexistente ingreso monetario, bajos logros educativos, expectativa de vida reducida y mala salud
Sugerencias de políticas antipobreza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Amplio crecimiento económico ➤ Oportunidades de generación de ingresos para los pobres a través del empleo ➤ Mejora en los servicios educativos y sanitarios

⁸¹ Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre Kenia 2001 (UNDP, 2002a), p. 83.

5. Conclusiones del Capítulo Dos

De la discusión de las teorías generales sobre la pobreza basadas en las necesidades y las teorías específicas convencionales sobre la pobreza de los pueblos indígenas podemos concluir lo siguiente:

1. Las teorías generales dominantes sobre la pobreza han pasado de concentrarse principalmente en las dimensiones económicas de la pobreza a adoptar un enfoque multidimensional de las causas de la misma. En la actualidad, la mayor parte de los economistas e instituciones del desarrollo intentan entender y medir las dimensiones económicas, sociales, políticas, ecológicas y culturales de la pobreza.
2. El enfoque basado en las necesidades básicas utilizado en la actualidad se materializa en el modelo del desarrollo humano. El Índice de Desarrollo Humano mide la pobreza a través de tres variables: el ingreso, la salud y la educación.
3. El modelo del desarrollo humano propone políticas anti-pobreza basadas en los vínculos entre ingresos, educación y salud, y en la creencia de que una mejora en estas variables conllevará a una reducción de la pobreza. El modelo prevé vínculos positivos entre el crecimiento económico y mejoras en el desarrollo humano, aunque distintos estudios demuestran que esto no siempre es así.
4. Las teorías generales sobre la pobreza basadas en el crecimiento económico y las necesidades básicas omiten la pobreza de los pueblos indígenas o no explican adecuadamente sus causas específicas. Aún cuando el análisis incluye las dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales del desarrollo, su fórmula para reducir la pobreza permanece anclada en el ingreso y el nivel del bienestar. La última versión aplicada por las principales agencias de desarrollo es el enfoque de desarrollo humano, que será utilizado en esta investigación como el modelo representativo de las teorías basadas en las necesidades.

5. Las teorías convencionales específicas sobre el desarrollo de los pueblos indígenas han demostrado ser incapaces de explicar satisfactoriamente la pobreza de estos pueblos, al ser principalmente descriptivas o proponer modelos uniformes de desarrollo ajenos a los problemas y a la cultura de los pueblos indígenas. Además, el paradigma modernizador ha tenido un efecto negativo sobre los pueblos indígenas y ha contribuido a su empobrecimiento, como se señala a lo largo de esta tesis.

6. La insuficiencia de las teorías basadas en las necesidades para explicar la pobreza de los pueblos indígenas lleva a la necesidad de desarrollar un nuevo modelo explicativo que provea un conjunto de factores que la expliquen más adecuadamente.

Capítulo Tres:

Teorías enfocadas en las causas estructurales de la pobreza

En este capítulo se discuten las teorías generales sobre la pobreza basadas en sus causas estructurales y que son útiles para entender la pobreza de los pueblos indígenas. Estas teorías pueden catalogarse dentro de las teorías de desarrollo alternativo e incluyen aquellas relacionadas con el desarrollo autónomo, el desarrollo sostenible y el etnodesarrollo. Otra teoría relevante es el enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos que emergió a finales de los años noventa.

Así mismo, se analizan las teorías específicas sobre el desarrollo de los pueblos indígenas propuestas por diferentes organizaciones de desarrollo y las perspectivas de los propios pueblos indígenas, en base a entrevistas realizadas a líderes indígenas africanos y a las experiencias recogidas en la literatura relevante sobre el tema. En la última parte del capítulo, se presenta el modelo del empoderamiento como una posible síntesis de las teorías generales enfocadas hacia las causas estructurales de la pobreza y las recientes teorías específicas sobre el desarrollo de los pueblos indígenas. También se plantea la hipótesis de esta investigación: que el modelo de empoderamiento proporciona un conjunto de factores que explican más adecuadamente las causas de la pobreza de los pueblos indígenas que las teorías convencionales basadas en las necesidades.

1. Teorías generales enfocadas en las causas estructurales de la pobreza

Las causas estructurales de la pobreza son generalmente de largo plazo y apuntan hacia las desigualdades en las relaciones sociales y económicas. Incluyen barreras de mercado que conllevan la exclusión de ciertos grupos de la economía nacional; distorsiones en el mercado laboral, donde puede existir discriminación debido a la raza o el sexo;⁸² o transferencias tecnológicas inapropiadas para ciertas culturas y

⁸² Para el análisis de las crisis económicas y el desempleo como causa de pobreza ver Tortosa (1993), y para la discriminación de género y sus efectos sobre la pobreza ver Tortosa (2001).

modos de producción.⁸³ Las causas estructurales de la pobreza pueden encontrarse a nivel nacional,⁸⁴ donde ciertos grupos son excluidos sistemáticamente del desarrollo nacional, o entre países que participan de un sistema de relaciones económicas desiguales.⁸⁵ Las teorías estructuralistas basadas en autores como Prebisch (1949) serán aplicadas al análisis de los factores internacionales que contribuyeron a la situación de pobreza general en Kenia durante los años noventa. Pero no serán discutidas en detalle en este trabajo, al asumir que su marco teórico y recomendaciones políticas son bien conocidos por los economistas del desarrollo y sólo indirectamente relevantes para esta investigación, enfocada en la situación de los pueblos indígenas al interior de un país concreto y no en las relaciones económicas internacionales.

Esta investigación se concentra en causas estructurales como la falta de acceso y control sobre los recursos, y los obstáculos que impiden a los pueblos indígenas concretar su derecho al desarrollo como resultado de la discriminación, exclusión o desigualdad, siguiendo la línea de autores como Friedmann (1992 y 1996) e Iturralde (2001). La mayoría de los estudios sobre la discriminación de los pueblos indígenas se centran en el mercado laboral y en países desarrollados.⁸⁶ Existen pocos trabajos sobre la discriminación étnica en el mercado laboral en África. Entre estos destaca el de Knight y Sabot (1982) sobre Tanzania, en el que muestran que la discriminación se da a través del tipo de empleo y de los salarios. Bigsten (1988), a partir de un estudio de caso en Kenia, detecta que mientras aumenta la participación en el mercado laboral de la población nativa, la discriminación contra ésta disminuye. Barr y Oduro (2002), en un análisis sobre el nexo entre el fraccionamiento étnico y la discriminación en el mercado laboral en Ghana, encontraron que los patronos discriminaban a los miembros de otros grupos étnicos y favorecían a los trabajadores de su misma etnia. Otros estudios también describen el vínculo entre

⁸³ Francis Stewart ha dedicado varias publicaciones a los efectos de una inapropiada transferencia tecnológica en los países en desarrollo, como por ejemplo en Stewart, Thomas y de Wilde (1990).

⁸⁴ Thorp (1998) aborda ejemplos de las causas estructurales de la pobreza a nivel nacional en diferentes países de América Latina.

⁸⁵ Por ejemplo, Prebisch (1949) explica en su modelo del centro-periferia cómo ésta desigualdad estructural está construida a nivel internacional.

⁸⁶ Ver Clatworthy (1981) acerca del efecto positivo de la educación sobre la participación de los pueblos indígenas en Canadá; y Brosnan (1984) sobre la discriminación en el mercado laboral de los pueblos indígenas en Nueva Zelanda, que no se debe a factores de edad y educación sino al racismo encubierto.

discriminación en el sector educativo y sus consecuencias para los ingresos, ya explicado en el Capítulo Dos.

Iturralde (2001) distingue entre discriminación, desigualdad y exclusión al analizar la pobreza de los pueblos indígenas.

El autor define la discriminación como *“una combinación de prácticas que deniegan o impiden el disfrute de derechos debido a diferencias étnicas o culturales, y que se encuentran enraizadas en actitudes que interpretan esas diferencias en términos de prejuicios socialmente aceptados o estereotipos”*.⁸⁷

Por desigualdad se refiere a *“las deficiencias en el acceso y distribución de bienes, servicios y oportunidades experimentadas por parte de la población, por encima de su posición como grupos de interés económico y como resultado de factores sociales y culturales”*.⁸⁸

Su definición de exclusión es *“el proceso por el cual parte de la población permanece fuera de la maquinaria de la participación y la propia representación política, debido a que sus estructuras organizacionales y formas de representación no tienen ninguna influencia sobre las formas de democracia que corresponden a nuestros países”*.⁸⁹

Esta distinción entre las causas culturales, económicas y políticas de la pobreza de los pueblos indígenas es importante para la discusión de las siguientes teorías de desarrollo alternativo.

1.1 Desarrollo Autónomo

Los enfoques del desarrollo autónomo surgen en los años setenta en el seno de encuentros como la Cumbre de Cocoyoc, denominada “Patrones de Uso de los Recursos y Estrategias Ambientales y de Desarrollo”, organizada por UNEP (United

⁸⁷ Iturralde (2001), p. 2.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 2.

Nations Environmental Programme) y UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) y celebrada en Cocoyoc (México) en 1974. En dicho encuentro, un número significativo de economistas del desarrollo y otros intelectuales discutieron sobre asuntos ambientales y de desarrollo.⁹⁰ Enfatizaron en la importancia de las estructuras sociales y económicas para el desarrollo y proclamaron que un desarrollo centrado en la armonía de los seres humanos con el medio ambiente era necesario para alcanzar una mayor autonomía. Inspirados por la Teoría de la Dependencia, algunos de ellos pensaron que no era posible alcanzar la autonomía nacional en un sistema de dependencia económica y que, por tanto, era necesaria la desconexión del sistema internacional que perpetuaba tal dependencia.⁹¹

Otros argumentos en favor de la autonomía económica fueron expuestos en el informe “¿Ahora qué? Otro Desarrollo” publicado por la Fundación Dag Hammarskjöld, en 1975. De acuerdo a este informe,⁹² las características del desarrollo autónomo son: primero, ser endógeno, es decir basarse en los valores, culturas y circunstancias de cada sociedad; segundo, ser autónomo y autosuficiente, lo que significa que debe sostenerse en los recursos humanos, naturales, físicos y culturales de cada sociedad y que, a su vez, debe orientarse hacia las necesidades materiales e inmateriales; tercero, ser ambientalmente sólido; cuarto, debe conducir a una transformación estructural.

Las propuestas para lograr un desarrollo autónomo y autosuficiente son principalmente normativas y están inspiradas por los eventos de la época. En los años setenta, países como India y China demostraron que era posible un desarrollo autónomo. Adicionalmente, varios países recién independizados de África, entre ellos Kenia, combinaron la “africanización” de su economía con una rápida expansión de sus servicios educativos y de salud, como se demuestra en el Capítulo Cinco. Esto indicaba que los países eran capaces de confiar en sus

⁸⁹ *Ibidem*, p. 2.

⁹⁰ Entre ellos se encuentran Rodolfo Stavenhagen, Samir Amin, Ignacy Sachs y Maurice Strong.

⁹¹ Ver UNEP/UNCTAD (1974), p. 174.

⁹² Ver Dag Hammarskjöld Foundation (1975).

propios recursos humanos y físicos para su desarrollo y ser exitosos en términos de crecimiento económico y desarrollo humano.

Las demandas para un Nuevo Orden Económico Internacional deben situarse en el contexto de la descolonización y bajo la influencia de la Teoría de la Dependencia. En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1974, los Estados solicitaron por primera vez trabajar juntos para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional basado en valores como la equidad y el bien común. Las cuatro principales demandas para este cambio eran la renegociación de la deuda, un mejor acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, la reforma del Fondo Monetario Internacional y el establecimiento de metas para la ayuda al desarrollo, como por ejemplo el incremento de la ayuda al desarrollo al 0,7% del Producto Nacional Bruto.⁹³ El objetivo era crear un sistema económico internacional más justo a través de la disminución de la dependencia estructural y, por tanto, fortaleciendo la autonomía de cada país.

De acuerdo a autores como Galtung,⁹⁴ los logros del modelo de desarrollo autónomo iban a materializarse a nivel local, nacional e internacional. A nivel local, los recursos se utilizarían de una forma compatible con las condiciones y necesidades locales; a nivel nacional, coexistirían distintos modos de desarrollo; e internacionalmente, los países en desarrollo podrían disminuir su dependencia del centro. La llegada al poder de gobiernos conservadores en Estados Unidos e Inglaterra a comienzos de los años ochenta, junto a una recesión económica mundial y a las políticas neoliberales, han silenciado las demandas a favor de un nuevo orden económico. La importancia de los factores estructurales en el contexto internacional como causas mayores de la pobreza, sin embargo, persisten, como se describe en el Capítulo Cinco.

Otra dimensión importante del desarrollo autónomo es el tercer sector, referido a la sociedad civil y la comunidad.⁹⁵ La sociedad civil tiene un poder autónomo que debe

⁹³ Según Todaro (1992), pp. 474-476.

⁹⁴ Ver por ejemplo Galtung, O'Brien y Preiswerk (1980).

⁹⁵ Algunos autores que ponen énfasis en el rol de la sociedad civil y de las comunidades son Chambers (1983 y 1997), Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1989) y Burkey (1993).

ejercitarse para controlar y contrarrestar los poderes del mercado y del Estado. A menudo, la idea es que la participación tendrá lugar en niveles comunitarios usando los recursos y fuerza de trabajo local, como lo expresa el libro *Small is beautiful* de Schumacher (1973). La estrategia para lograr un desarrollo autónomo es que los pobres tomen el poder y el control sobre sus propios recursos. La autonomía política, la independencia económica y espiritual son partes importantes de este modelo de desarrollo.⁹⁶

La importancia del tercer sector ha ido ganando terreno desde los años ochenta, pero no necesariamente como una consecuencia del creciente poder de la población, sino más bien como una respuesta a la retirada del Estado de importantes áreas del desarrollo como la provisión de servicios sociales, créditos y proyectos de desarrollo. En la década de 1990 se produjo un “boom” de ONG en muchos países en desarrollo que con frecuencia han asumido un número de funciones y deberes estatales, como demuestra el caso de Kenia.

Una de las críticas a los modelos del desarrollo autónomo es que las ONG son actores privados y, por tanto, no necesariamente son representativas, ni muchas de ellas tienen la cobertura y legitimidad suficiente para implementar programas a nivel nacional. Otros mencionan como críticas la dificultad de superar la pobreza sin la intervención del Estado, los posibles conflictos al interior de la comunidad y ponen en duda que el activismo a nivel local baste para obtener un proceso general de desarrollo autónomo.⁹⁷ Friedmann (1992), uno de los primeros en proponer el enfoque de empoderamiento, resume de esta forma estas críticas:

“Aunque un desarrollo alternativo debe empezar localmente, no puede culminar allí. Guste o no, el Estado continúa siendo un participante de calibre. Debe tomarse más en cuenta a la población pobre y hacerla más responsable de sus reclamos. Pero sin la colaboración del Estado, el conjunto de los pobres no puede mejorar. La acción de empoderamiento local requiere un Estado fuerte. Ni son las comunidades necesariamente “gemeinschaftlich”, aun cuando tomen parte en una

⁹⁶ Autores como Riedijk (1982) y Rahman (1993) explican el proceso de empoderamiento necesario para la liberación de los pobres y su desarrollo autónomo.

economía moral basada en la reciprocidad y la confianza. Muchas fracturas atraviesan las comunidades tanto urbanas como rurales: religiosas, étnicas, de clase social, de casta, lingüísticas...estos conflictos no pueden ser contenidos localmente. Lo más probable es que se desborden hacia la arena local y nacional. Una política de reclamos es inherente al desarrollo alternativo, que siempre se tiene que basar en el uso de los recursos comunes (usualmente controlados por el Estado) y en la remoción de los obstáculos estructurales que ayudan a mantener pobres a los pobres. Si el desarrollo alternativo tiene como objetivo promover el empoderamiento social de los pobres, también debe promover su empoderamiento político.⁹⁸

Otra crítica relevante al modelo de desarrollo autónomo es que en un mundo globalizado se puede obtener mucho de las alianzas políticas y económicas. A nivel económico, el intercambio comercial puede permitir lograr ventajas comparativas, la especialización y el acceso a nuevos mercados; la cooperación internacional puede llevar a la protección mutua y a los proyectos comunes, como se refleja en mercados comunes como los de la Comunidad Europea o el Mercado Común de África del Este. Al interior del movimiento indígena, están aquellos que demandan un desarrollo autosuficiente y autónomo en sus regiones o países, como por ejemplo los Inuit de Groenlandia o los Maori de Nueva Zelanda. Sin embargo, la mayor parte de los pueblos indígenas demandan una participación más igualitaria en el desarrollo nacional, como se expone en el caso de los Maasai de Kenia. El ejemplo del Movimiento Zapatista de México demuestra que muchos pueblos indígenas exigen reformas del Estado y un sistema político y económico más democrático e igualitario, a través del cual puedan determinar su propio desarrollo pero también incidir en el desarrollo nacional.

1.2 Desarrollo Sostenible

Los orígenes de la discusión sobre el desarrollo sostenible se recogen en el Capítulo Dos. Aquí se exponen los aspectos del desarrollo sostenible relevantes para los

⁹⁷ Como por ejemplo Rowlands (1997).

⁹⁸ Friedmann (1992), p. 7.

pueblos indígenas y su empoderamiento. El desarrollo sostenible plantea que cada pueblo indígena posee una cultura específica y un territorio con ciertos recursos naturales y modos de producción que están estrechamente ligados a un medio ambiente específico. Su objetivo, frecuentemente reivindicado por los pueblos indígenas es, por tanto, desarrollarse a sí mismos y a su ambiente de forma autónoma y no necesariamente de acuerdo a los objetivos impuestos por otros, ya sean “crecimiento económico” o “desarrollo humano”.

Una de las cuestiones principales en relación al desarrollo sostenible y los pueblos indígenas es la protección de los recursos naturales e intelectuales, propiedad tradicional de los pueblos indígenas. Este es un aspecto importante a la luz de los daños ocasionados por proyectos de desarrollo a las tierras y recursos de los indígenas.⁹⁹ La desprotección de sus recursos ha conllevado el desahucio y destrucción de sus tierras, motivo de conflictos, como el entablado entre los Mapuches del sur de Chile y el Gobierno chileno debido a la construcción de una central hidroeléctrica en Ralco.¹⁰⁰

Los pueblos indígenas han exigido en varias ocasiones, y más recientemente en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002),¹⁰¹ apoyo para mantener sus modos de producción, lo que no implica que deseen situarse al margen de las sociedades capitalistas modernas. Por el contrario, demandan una protección específica de sus modos de producción, y recursos y políticas de desarrollo para sostenerlos.¹⁰² En este contexto, la sostenibilidad no se refiere sólo a la protección medioambiental, sino a medidas económicas, legales y sociales necesarias para sostener sus modos de producción. En el caso de los Maasai, los

⁹⁹ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentó un informe a la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU en 2003 que describe en detalle los efectos de los grandes proyectos de desarrollo sobre los pueblos indígenas (United Nations, 2003a).

¹⁰⁰ Para una interesante discusión sobre el conflicto entre el Gobierno chileno y los Mapuche en el caso de Ralco, ver Barrientos Pardo (2001).

¹⁰¹ Los pueblos indígenas participaron activamente en la Cumbre Mundial de Johannesburgo de 2002 y organizaron su propia “Cumbre Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Desarrollo Sostenible” en Kimberley, Suráfrica, (20-23 de agosto de 2002) previo a la Cumbre, y con el objetivo de presentar una declaración común. También elaboraron su propio plan de implementación que puede encontrarse en la página web: [www.treatycouncil.org/Final/Indigenous Peoples Implementation Plan](http://www.treatycouncil.org/Final/Indigenous%20Peoples%20Implementation%20Plan).

¹⁰² Un ejemplo es la demanda de la protección constitucional al pastoreo como modo de producción, propuesta por los Maasai en Kajiado en 2002, ver MPIDO (2002c).

recursos necesarios para el pastoreo incluyen tierra, ganado, agua, crédito y un sistema social y legal que garantice el acceso a estos de todos los miembros de la comunidad. Al mismo tiempo, y para alcanzar la sostenibilidad, debe asegurarse el control sobre los recursos productivos. Como se verá más adelante, éste solo puede garantizarse si los pueblos indígenas toman parte en el proceso de toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional.

El desarrollo sostenible también se refiere a la sostenibilidad de los recursos naturales como la tierra o el agua, cada vez menos asequibles, lo que ha llevado a conflictos entre Estados (por ejemplo entre Egipto e Israel por el agua) o entre diferentes grupos al interior de los países, como señalan Timberlake y Tinker (1984).

Pero las políticas de desarrollo sostenible deben ser aplicadas con precaución en el contexto del desarrollo de los pueblos indígenas. Con frecuencia, los modos de producción de los indígenas, como el pastoreo, pueden ser considerados improductivos e insostenibles y, por tanto, ser reemplazados por la producción agrícola. En el Capítulo Seis se analiza cómo las políticas de desarrollo basadas en la "Tragedia de los Comunes",¹⁰³ han discriminado contra el modo de producción de los Maasai y han ayudado a los agricultores a asentarse en sus tierras ancestrales. A menudo, la simple ecuación de recursos limitados más crecimiento poblacional igual a degradación medioambiental y pobreza ha perjudicado el desarrollo de los pueblos indígenas. El caso de los Maasai en Kajjado demuestra que no necesariamente es importante la cantidad de tierra asequible por persona, sino cómo es distribuida, manejada y utilizada.

En algunos casos, el discurso del desarrollo sostenible ha sido utilizado como pretexto para privatizar tierras. Van Ausdal (2001) describe cómo el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) aseveró que un agudo incremento de la población Maya en determinadas zonas de Belize, había aumentado la presión sobre las tierras, y que los resultados serían una fertilidad declinante y la erosión de los suelos. La forma tradicional de rotación de los cultivos de los Mayas,

¹⁰³ Una teoría expuesta por Hardin (1968) que señala que el uso individual de las tierras comunales por los pastores llevará a su sobreexplotación.

denominada “milpa”, fue suplantada por la agricultura sedentaria y la privatización de las tierras comunales. Van Ausdal sostiene que las premisas básicas del proyecto eran erróneas, i.e. ni la población ejerció una presión sobre la tierra, ni el modo de producción de los Mayas era insostenible. Según este autor, las preocupaciones medioambientales habían sido utilizadas como pretexto para privatizar las tierras comunales. Este ejemplo demuestra cómo el discurso ambientalista puede utilizarse para disfrazar agendas ocultas.

1.3 Etnodesarrollo

En los años ochenta, los propulsores del etnodesarrollo como Rodolfo Stavenhagen (Stavenhagen, 1986), actual Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, subrayaron el principio de territorialidad, entendido como el desarrollo integrado de un territorio perteneciente a un determinado grupo étnico. En este sentido, este principio conecta con el concepto de desarrollo sostenible pues persiguen objetivos similares como la descentralización, la participación, la autonomía y el equilibrio ecológico. El etnodesarrollo está centrado en los seres humanos, cuya identidad generalmente está más relacionada con grupos étnicos que con naciones. Esta relación es claramente visible cuando los proyectos en nombre del interés nacional, como la minería o las represas, llevan a conflictos entre los gobiernos nacionales y/o las empresas multinacionales y los pueblos indígenas que habitan en los territorios en cuestión.

De acuerdo a Hettne (1996), con frecuencia estos conflictos están relacionados con la competencia por el control de recursos naturales escasos, el efecto desigual de la modernización y de la urbanización, grandes proyectos de desarrollo, la distribución de los bienes públicos y los efectos diferenciados de las estrategias de desarrollo entre los grupos mayoritarios y minoritarios. En el caso de los Estados multiétnicos, como Kenia, la identidad y el etnodesarrollo son elementos importantes ya que los paradigmas de desarrollo y los modos de producción de los distintos grupos étnicos provienen de su identidad étnica, y con frecuencia se hayan en conflicto con el paradigma del desarrollo nacional.

Clarke (2001) define el etnodesarrollo como *"políticas de desarrollo que son sensibles a las necesidades de las minorías étnicas y a los pueblos indígenas, y cuando es posible son controladas por éstos"*.¹⁰⁴ Pone de ejemplo cómo los gobiernos del sureste asiático han comenzado a desarrollar proyectos para abordar las necesidades específicas de los pueblos indígenas. Concluye, sin embargo, que estos proyectos se circunscriben a escalas pequeñas, y al interior de un sistema mayor marcado por la desigualdad y la dominación. Esto demuestra de nuevo la necesidad de afrontar los factores estructurales de la pobreza de los pueblos indígenas.

Teóricos del post-desarrollo como Escobar (1988 y 1995), Sachs (1992) y Ferguson (1994) se aproximan al concepto de etnodesarrollo al insistir en la importancia de las comunidades locales y la diversidad cultural como alternativas a los modelos de desarrollo impuestos por el mundo occidental. Las culturas minoritarias y los movimientos sociales autónomos son vistos como actores potenciales que pueden cuestionar la ideología modernizadora dominante del capitalismo. Escobar (1995) describe el potencial político de los grupos que se encuentran fuera de la corriente dominante de la sociedad en estos términos:

*"La mayor promesa política de las culturas minoritarias es su potencial para resistir y subvertir los axiomas del capitalismo y la modernidad en sus formas hegemónicas. Esto explica por qué la diferencia cultural es uno de los hechos políticos claves de nuestros tiempos."*¹⁰⁵

La contribución de la teoría del post-desarrollo a la práctica del desarrollo consiste en el intento de descubrir las relaciones de poder que intervienen en el discurso del desarrollo y en su práctica, y en mostrar que la pobreza ha sido despolitizada y reducida a un problema técnico.¹⁰⁶ En lugar de cambiar la estructura del poder que mantiene a los pobres en una situación de marginalidad, los "expertos" del desarrollo identifican los problemas técnicos como lo relativo a cuestiones agrícolas

¹⁰⁴ Clarke (2001), p.413.

¹⁰⁵ Ver Escobar (1995), p. 225.

¹⁰⁶ Este proceso fue ilustrado en el caso de África por Oxfam (1998).

o los servicios de salud, y el conocimiento y los recursos se emplean muchas veces para resolver estos problemas de una manera no política.

Escobar (1988) también identifica un problema adicional al describir cómo la mentalidad y cultura local cambia a través del discurso del desarrollo, lo que conduce a que las comunidades locales participen en su propia dominación al tratar de imitar el modelo de las sociedades occidentales que no respeta sus modos económicos y sociales. De acuerdo a los teóricos del post-desarrollo, la respuesta a la pobreza no puede ser el desarrollo en su forma tradicional, sino alternativas al desarrollo que sean capaces de cambiar las relaciones de poder existentes.

Críticos a la aproximación del post-desarrollo, como Nederveen Pieterse (1998) y Van Ausdal (2001), han argumentado que el desarrollo puede adaptarse a las necesidades locales y utilizarse en favor de los pobres, y que resulta importante analizar las relaciones de poder existentes como un prerrequisito para cambiarlas. También apuntan al problema de que los teóricos del post-desarrollo no sugieren formas concretas de cómo modificar las relaciones de poder, y que el post-desarrollo es con frecuencia a-crítico con los potenciales aspectos negativos de la tradición y la autonomía.

1.4 El enfoque del desarrollo basado en los derechos

El PNUD publicó en 1998 un documento estratégico sobre el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos llamado “Integrando los Derechos Humanos al Desarrollo Humano Sostenible” (UNDP, 1998b). El punto de partida es el concepto de desarrollo humano sostenible, cuyo objetivo es expandir las oportunidades de todas las personas sin discriminación, incluyendo las generaciones presentes y futuras, y protegiendo al mismo tiempo el medioambiente. Las estrategias de desarrollo propuestas por este enfoque son la eliminación de la pobreza, la promoción de los derechos humanos y la creación de igualdad de oportunidades a través del buen gobierno. Incluir la dimensión política del desarrollo permitió la creación de una perspectiva conjunta entre los teóricos y activistas del desarrollo y

de los derechos humanos; y establecer una definición del desarrollo que sintetiza los derechos humanos universales y el derecho al desarrollo.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 define este derecho en su artículo 1, párrafo 1 como

“un derecho humano inalienable en virtud del cual cada persona humana y todos los pueblos están autorizados a participar en, contribuir a y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural y político, en el que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan alcanzarse plenamente”.

Esta nueva perspectiva define el desarrollo como un derecho universal. Para los pueblos indígenas es especialmente relevante que el derecho al desarrollo no sólo incluya los derechos individuales sino también colectivos, como se refleja en el párrafo 2 del artículo 1 de la Declaración:

“El derecho humano al desarrollo también implica la plena realización de los derechos de los pueblos a la autodeterminación, que incluye, sujeto a las provisiones relevantes de los convenios internacionales sobre Derechos Humanos, el ejercicio de su inalienable derecho a una plena soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.”

Según este enfoque, el desarrollo ya no es visto como caridad o un elemento deseado, sino como un derecho de todos los individuos y los pueblos. De acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2002) *“el enfoque basado en los derechos para combatir la pobreza atañe al empoderamiento de los pobres. El empoderamiento ocurre mediante la introducción del concepto de derechos. Cuando los derechos humanos forman parte del proceso de hacer políticas, la obligación de reducir la pobreza no sólo deriva del hecho de que los pobres tienen necesidades sino que se basa en los derechos de las personas pobres —premisa de la que se derivan obligaciones por otros prescritas por la ley.”*¹⁰⁷

¹⁰⁷ OHCHR (2002), p. 4.

Por primera vez un paradigma de desarrollo se dirige especialmente a aquellos cuyo derecho al desarrollo ha sido violentado y que han sido excluidos de los procesos de desarrollo. También plantea claros objetivos para el desarrollo, como la realización de todos los derechos humanos de los individuos y las colectividades. Los indicadores propuestos por esta perspectiva pueden ayudar a detectar discriminaciones e identificar a los pobres, que de acuerdo a un análisis convencional basado en el Índice de Desarrollo Humano no podrían desvelarse.¹⁰⁸ La no-discriminación es un principio básico de los derechos humanos y los gobiernos están legalmente obligados a erradicar la discriminación a través de la supresión de prácticas o leyes discriminatorias. Una perspectiva del desarrollo basada en los derechos puede llamar la atención hacia las formas en las que las desigualdades estructurales y la exclusión social llevan a la pobreza, y a la necesidad de desagregar los datos con el fin de identificar el impacto de una determinada política en los diferentes sectores de la población.

Stewart (1989) describe las formas en que el derecho al desarrollo va más allá de la perspectiva de las necesidades básicas, incluyendo la preocupación por el crecimiento a través del tiempo y el desarrollo de la sociedad en su conjunto, y no sólo como la satisfacción de los derechos y necesidades de los individuos. También subraya que el enfoque del desarrollo basado en los derechos incluye dimensiones políticas y culturales que no fueron incorporadas en la perspectiva de las necesidades básicas y que sólo son tomadas parcialmente en cuenta en la perspectiva de desarrollo humano a través del concepto de “buen gobierno”.

Esta autora enfatiza también la importancia de definir exactamente el contenido del derecho al desarrollo, y de asegurar un seguimiento y refuerzo constante de los derechos asociados. Tradicionalmente los Estados tenían la responsabilidad de proteger y garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos, sin embargo muchos actores privados como las empresas o las ONG que tienen un fuerte impacto en el desarrollo no formaban parte de este proceso. Por ejemplo, todavía no existe un código de conducta para las empresas multinacionales ni mecanismos

¹⁰⁸ Sobre una propuesta de indicadores para medir el derecho a la educación ver Kempf (1998b); y sobre el rol de la sociedad civil como promotora de los derechos económicos, políticos y culturales ver Kempf (1998a).

efectivos que permitan a los Estados controlar sus actividades. Otro problema es que esta perspectiva no especifica a través de qué mecanismos será distribuido el poder económico y político necesario para proteger y hacer posible estos derechos. Una manifestación de esta dificultad es la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas —que implica un control sobre sus recursos naturales y sus territorios— en los foros internacionales, una petición sistemáticamente denegada por los Estados nacionales.

En algunos casos, los derechos colectivos de los pueblos indígenas pueden entrar en conflicto con los derechos individuales, especialmente si sus derechos de grupo son utilizados para el control interno de sus miembros. Kymlicka (1996) argumenta en favor de los derechos grupales frente a restricciones externas, es decir que los derechos específicos de los pueblos indígenas se utilicen para defender sus intereses colectivos frente a otros grupos para remediar situaciones de injusticias históricas o discriminaciones sistemáticas. Sin embargo, el autor se opone al uso de los derechos específicos de los pueblos indígenas para la restricción interna, es decir para restringir las libertades y derechos de los miembros del propio grupo.

2. Teorías que enfocan las causas estructurales de la pobreza referidas específicamente al desarrollo de los pueblos indígenas

Durante los últimos veinte años, los pueblos indígenas han solicitado a nivel nacional e internacional el derecho a poseer el control de sus propios procesos de desarrollo y a participar equitativamente en el desarrollo nacional del que han sido sistemáticamente excluidos. Manifestaciones de esta reivindicación son las acciones del Ejército Zapatista en México desde 1994, la rebelión de los Tuareg en Malí en 1997, los levantamientos de los indígenas en Ecuador en 2000/2001 y la demanda del derecho a la tierra de los Beréberes en Marruecos en 2001.

Aún cuando la necesidad de inclusión social es reconocida por la mayoría de los actores del desarrollo, la estrategia para conseguirla se ha modificado con el tiempo. Mientras algunas instituciones como el Banco Mundial argumentaban en los años noventa que todos deben integrarse a la corriente dominante del desarrollo

económico,¹⁰⁹ otros como el BID se inclinaban por el concepto de “desarrollo con identidad”. Esta discusión se encuentra estrechamente vinculada con las dos líneas existentes en favor del desarrollo de los pueblos indígenas: una que subraya la participación equitativa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, y que recibe más apoyo político por parte de los gobiernos; y otra que enfatiza los derechos específicos de los indígenas y su autodeterminación, que responde a la perspectiva defendida por los propios indígenas y que resulta un asunto políticamente controvertido. Ambas tendencias no son mutuamente excluyentes, sino que forman parte de una estrategia de empoderamiento explicada al final de este capítulo.

2.1 Perspectivas indigenistas

Las perspectivas indigenistas son aquellas impulsadas por las instituciones de desarrollo o de derechos humanos que trabajan con o para los pueblos indígenas, pero que no son formuladas por los propios indígenas. En este sentido, destacan dos tipos de planteamientos: el que considera las necesidades específicas de los pueblos indígenas y el que se basa en el principio de la no-discriminación.

2.1.1 Desarrollo con identidad

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzó a elaborar una estrategia sobre pueblos indígenas y reducción de la pobreza en 1997. Esta estrategia refleja el cambio desde una perspectiva orientada a la mitigación del impacto sobre los pueblos indígenas de los proyectos de desarrollo financiados por el BID, a una aproximación al fortalecimiento de las organizaciones indígenas. En lo que el Banco llama “desarrollo con identidad”, se puntualiza la necesidad de considerar los aspectos socio-culturales del desarrollo, de tal forma que los pueblos indígenas puedan diseñar y ejecutar proyectos para su desarrollo sostenible sin perder su identidad cultural. El Banco reconoce el papel que los pueblos indígenas pueden

¹⁰⁹ La idea de asimilar a las personas sin tomar en cuenta su origen étnico o género en el desarrollo dominante es expresada por Wolfensohn (1997) en su discurso de inauguración de la reunión anual entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en Hong Kong en 1997.

jugar a favor de los proyectos de desarrollo en la región y enfatiza la incorporación efectiva de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, para así mejorar su acceso a los servicios sociales, los programas de generación de ingresos, educación bilingüe y los programas de reducción de la pobreza. Plant (1998) describe el caso de Guatemala, donde los pueblos indígenas formularon sus propios planes de desarrollo que incluyen la transformación de las estructuras productivas, servicios ambientales, de salud y educación, procesos de descentralización y el apoyo a sus proyectos productivos y a sus estrategias de desarrollo.

Las investigaciones sobre pobreza y pueblos indígenas llevadas a cabo por el BID entre 1996 y 2001 tratan de explicar las causas de la pobreza indígena como base para futuros programas de reducción de la pobreza.¹¹⁰ Constituyen un comienzo útil, aunque siguen siendo principalmente descriptivos y carecen de datos económicos para contar con un enfoque más analítico. Plant (1999) demanda investigaciones que analicen en detalle las actividades económicas de los pueblos indígenas, para así poder registrar los cambios importantes que han tenido lugar en los últimos años, como la migración de los pueblos indígenas a los centros urbanos y la pérdida de sus tierras.

2.1.2 Participación equitativa en el desarrollo nacional

Los problemas que enfrentan los pueblos indígenas en la mayor parte de los Estados son, de acuerdo a Stavenhagen (1997), su exclusión del bienestar económico, de la igualdad social y de los procesos de toma de decisiones, lo mismo que el acceso a la justicia a través del sistema jurídico nacional. Algunos organismos internacionales como la Organización Internacional de Trabajo (OIT) han reconocido que la discriminación étnica, la exclusión y la desigualdad son las causas principales de la pobreza de los pueblos indígenas, y han intentado promover instrumentos jurídicos internacionales para proteger e impulsar la participación equitativa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional.

¹¹⁰ Tales como Iturralde y Krotz (1996), Plant (1998 y 1999), Jamieson (1999) y Gálvez y von Gleich (2001).

Con este objetivo se creó el Convenio 169 de la OIT (ILO, 1989) que subraya la necesidad de consulta con los pueblos indígenas concerniente a todas las decisiones que les afecten. También recalca que los indígenas deben ser capaces de establecer sus prioridades con respecto a sus procesos de desarrollo y resalta su participación en el desarrollo nacional. El Convenio 169 estipula algunos derechos específicos de los pueblos indígenas como la identificación y protección de los derechos de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado; el uso, manejo y conservación de sus recursos naturales; y la aplicación de sus leyes consuetudinarias.

El otro instrumento jurídico de protección de los derechos de los pueblos indígenas, actualmente en fase de elaboración, es el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (United Nations, 1994). En él sí existe una referencia a los derechos específicos de los pueblos indígenas como su autodeterminación, con respecto a su status político, y a su desarrollo económico, social y cultural. Al mismo tiempo, el Proyecto de Declaración también subraya el derecho a la plena participación de los pueblos indígenas en la vida política, económica, cultural y social de sus respectivos países. El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales que supervisa la implementación a nivel mundial de los derechos económicos, sociales y culturales tal como lo estipula el Convenio, observó que *“algunas veces la pobreza surge cuando los pueblos no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, lo que creen o en dónde viven”*.¹¹¹ De esta manera, reconoce que la exclusión social y el acceso a los recursos están estrechamente relacionados.

¹¹¹ Ver United Nations (2001), documento E/C.12/2001/10 (10 de mayo de 2001), párrafo 11.

2.2 Las perspectivas de los pueblos indígenas sobre el desarrollo y la pobreza

Los pueblos indígenas expresan sus necesidades y demandas con respecto a sus propios procesos de desarrollo a través de la movilización a nivel local, regional e internacional. Algunos, como los Berberes en Marruecos o los Tuareg en Mali, demandan el fin de la discriminación, la desigualdad y la exclusión (como ha sido definida anteriormente), mientras otros solicitan alguna forma de autodeterminación o autonomía interna, como es el caso de los pueblos indígenas de México o Bolivia. Stavenhagen (1997) resume la perspectiva indígena sobre el desarrollo de acuerdo a las siguientes demandas: definición y legalidad del status; derecho a la tierra; reconocimiento de su identidad cultural, prácticas, organizaciones jurídicas, sociales y económicas; la participación política a través de la autonomía interna y para algunos en forma de autodeterminación.¹¹²

Según Manchineri (2004), coordinador General de la COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazonica, una de las organizaciones indígenas más importantes de América Latina), el objetivo de la cooperación para el desarrollo debe ser apoyar y potenciar el autodesarrollo y la autodeterminación de los pueblos indígenas. Por autodesarrollo se refiere a la capacidad de los pueblos indígenas para gestionar su economía, y por autodeterminación entiende el espacio y el grado de autonomía política dentro de los Estados nacionales. Para el, los pueblos indígenas son los únicos que pueden definir su destino, y el papel de los otros actores es apoyarlos en sus planteamientos.

El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas ha brindado a los pueblos indígenas la oportunidad de presentar a la sociedad internacional sus demandas acerca de su propio desarrollo y los acontecimientos relacionados con la promoción y protección de sus derechos humanos. En los Grupos de Trabajo celebrados en 2002 y 2003 participaron cerca de 800 líderes indígenas de todo el mundo, que formularon sus demandas acerca de su propio derecho al desarrollo y los efectos de la globalización sobre sus derechos y

¹¹²Ver Stavenhagen (1997), p.70 a 72.

desarrollo.¹¹³ En sus demandas relativas a su derecho al desarrollo los participantes indígenas subrayaron la estrecha relación entre la libre determinación y el derecho al desarrollo, la importancia de la capacitación y de la educación para realizar este derecho y de su participación en la toma de decisiones y la desigual distribución de los beneficios del desarrollo.¹¹⁴

También existen varios esfuerzos por construir y hacer operativas perspectivas indígenas sobre el desarrollo. Un ejemplo de ello es la elaboración de un Plan de Desarrollo por parte del pueblo Cofán en Colombia (Fundación Zio-A'I, 2000), que cuenta con proyectos actualmente financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Otro son los esfuerzos de los Maorí de Nueva Zelanda para articular e implementar su propia agenda de desarrollo. Loomis (2000) describe que el objetivo de la planificación al desarrollo de los Maorí ha sido identificar y en lo posible incrementar los recursos físicos y humanos que controlan. Uno de los problemas que enfrentaron para ello fue la medición de los recursos inmateriales como el conocimiento cultural y la espiritualidad. Los Maasai en Kenia, a través de la creación de varias ONG de desarrollo Maasai y la operatividad de un Consejo Maa han intentado apuntalar proyectos y estrategias en defensa de sus recursos, identidad cultural y derecho al desarrollo, tal como se expone en el Capítulo Ocho.

Para comprender las prioridades de los pueblos indígenas en África, los líderes indígenas de la región fueron consultados al respecto. Para este fin se distribuyó un cuestionario (ver Anexo N° 1) en dos seminarios: el primero organizado por las Naciones Unidas en Kidal (Mali), del 9 al 16 de enero de 2001, titulado “Los Intereses de los Pueblos Indígenas y las Minorías y los Derechos Humanos”; y el segundo realizado en Agadir (Marruecos), del 17 al 18 de febrero de 2001, organizado por la Confederación de Asociaciones Bereberes del Sur y denominado “Coloquio sobre el Derecho a la Tierra”. Ambos eventos contaron con la presencia

¹¹³ “Pueblos Indígenas y el Derecho al Desarrollo” fue el tema principal del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de 2002 (ver United Nations, 2002) y “Pueblos Indígenas y Globalización” el tema principal del Grupo en 2003 (ver United Nations, 2003b). La autora de esta tesis es Secretario del Grupo de Trabajo desde 2003.

¹¹⁴ Según United Nations (2002), p. 8.

de 40 y 1000 participantes indígenas respectivamente. Se obtuvo una muestra representativa de 15 personas que completaron los cuestionarios, cuyas respuestas se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 5

El concepto de desarrollo y las barreras para ejercer el derecho al desarrollo según algunos líderes indígenas africanos

<p>1. Mejoramientos de sus condiciones de vida: (mencionado por 8 personas)</p>	<p>Se necesita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Educación y servicios de salud</i> ➤ <i>Infraestructura</i> ➤ <i>Desarrollo adaptado culturalmente</i> <p>Barreras actuales: <i>pobreza, desempleo, analfabetismo, falta de poder económico, ausencia del Estado, marginalidad.</i></p>
<p>2. Mayor apertura: (mencionado por 6 personas)</p>	<p>Se necesita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contacto con otras regiones</i> ➤ <i>Intercambio con otras comunidades</i> ➤ <i>Cooperación</i> <p>Barreras actuales: <i>ausencia de infraestructura.</i></p>
<p>3. Resolución de conflictos: (mencionado por 5 personas)</p>	<p>Se necesita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Aquellos que sufren los problemas deben contribuir a su solución</i> ➤ <i>Participación y conocimiento local</i> ➤ <i>Buen gobierno</i> ➤ <i>Descentralización</i> ➤ <i>Democracia</i> ➤ <i>Respeto de los derechos humanos</i> <p>Barreras actuales: <i>la ausencia del Estado en algunas regiones y la falta de participación.</i></p>

<p>4. Autonomía interna/ Autodeterminación: (mencionado por 7 personas)</p>	<p>Se necesita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Independencia financiera</i> ➤ <i>Acceso, control y manejo de los propios recursos</i> ➤ <i>Crédito para la comercialización de los productos</i> ➤ <i>Participación en la toma de decisiones</i> ➤ <i>Uso del potencial local</i> ➤ <i>Respeto a las prioridades locales</i> ➤ <i>Activa participación en la elaboración de proyectos y programas</i> ➤ <i>Reforzamiento de la estructura local</i> <p>Barreras actuales: <i>Ausencia de control sobre los recursos y de participación, falta de poder económico, concentración del poder. Los pueblos indígenas contribuyen al desarrollo nacional pero no reciben los beneficios correspondientes.</i></p>
<p>5. Realización de su derecho al desarrollo: (mencionado por 6 personas)</p>	<p>Se necesita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Desarrollo de su propia identidad como pueblo</i> ➤ <i>Vivir de acuerdo a sus propias costumbres</i> ➤ <i>Uso de su propio idioma, tradiciones y tecnologías</i> ➤ <i>Liderazgo local</i> ➤ <i>Créditos para consolidar formas de producción que son culturalmente viables</i> ➤ <i>Libertad de expresión</i> ➤ <i>Respeto por la cultura local y las formas de producción</i> <p>Barreras actuales: <i>Marginalidad y discriminación. Las necesidades locales están sin identificar. Manipulación política de los grupos étnicos. Ausencia de liderazgo local.</i></p>

2.3 Autodeterminación y el derecho al desarrollo

Comparar los resultados de la encuesta realizada a líderes indígenas con las teorías generales y específicas expuestas dirigidas a indagar en las causas estructurales de la pobreza de los pueblos indígenas, permite determinar las similitudes, las diferencias y la complementariedad entre éstas. Estas comparaciones reflejan que las demandas de autodeterminación y del derecho al desarrollo constituyen una parte esencial de la visión del desarrollo que poseen los pueblos indígenas.

Similitudes: Las respuestas de la encuesta muestran claramente que hay similitudes entre el enfoque del desarrollo basado en los derechos y en cómo los pueblos indígenas conciben el desarrollo. Especialmente en relación con la participación equitativa de los pueblos indígenas en la economía nacional, ambos subrayan la participación, el desarrollo local, los procesos democráticos y el respeto por los derechos humanos. Similar a los postulados del etnodesarrollo, los pueblos indígenas recalcan el potencial del saber local y de las costumbres, y señalan que desean mantener o desarrollar los modos de producción que son culturalmente viables. Se refieren a la autonomía interna y al control de sus propios procesos de desarrollo bajo la forma de independencia financiera, acceso, control y manejo de sus propios recursos y la participación en la toma de decisiones.

Complementariedades: Los líderes de los pueblos indígenas mencionan las dimensiones políticas del desarrollo como el buen gobierno y la descentralización no solo como instrumentos para el desarrollo sino como formas de resolución de conflictos. En este sentido, destacan la importancia de la relación entre paz y desarrollo. Los Tuareg del norte de Malí, por ejemplo, piden desarrollo a cambio de deponer las armas, lo que significa que sólo las abandonarán si el gobierno les apoya con programas de desarrollo para la región. El cuadro expuesto muestra que los líderes indígenas encuestados tienen un alto interés en conectar con otras regiones y con la cooperación nacional e internacional. Esta visión es complementaria a la del etnodesarrollo, que otorga más importancia al desarrollo endógeno.

Diferencias: Como refleja el cuadro, existen solicitudes indígenas que no son abarcadas por las teorías específicas sobre el desarrollo de los pueblos indígenas. La columna referida a la autonomía interna/autodeterminación indica que los pueblos indígenas aspiran a un desarrollo autónomo, lo que supera la participación equitativa en el desarrollo nacional. Demandan el acceso y control sobre sus propios recursos para poder manejarlos de acuerdo con su cultura y modos de producción, que pueden ser diferentes a los paradigmas dominantes del desarrollo nacional. En el caso de los Maasai, éste constituye un aspecto importante, teniendo en cuenta que los paradigmas modernizadores les han sido impuestos,

amenazando su modo tradicional de producción (pastoreo) y la estructura social correspondiente.

Por otro lado, los líderes indígenas remarcan que quieren participar activamente en el diseño y en los beneficios del desarrollo nacional, del que con frecuencia han sido excluidos. El derecho al desarrollo está fuertemente relacionado con ambas necesidades. Se precisa una forma de hacer operativo el derecho al desarrollo, y encontrar mecanismos concretos para que los pueblos indígenas ganen acceso y control sobre recursos que les permitan ejercer y disfrutar este derecho.

3. El Modelo de Empoderamiento

Al introducir el modelo de empoderamiento basado en un enfoque de derechos, es interesante partir de las necesidades reales de los pueblos indígenas. Para ello, se hace una clasificación de las demandas indígenas sobre la base del análisis anterior que será complementada con las teorías de empoderamiento recientes.

De la biografía relevante sobre las demandas indígenas y de las entrevistas con líderes indígenas africanos, se sustraen los siguientes elementos importantes para los procesos de desarrollo de los pueblos indígenas:

1. Servicios sociales e infraestructura provista por el Estado para cubrir necesidades básicas **(Nivel de Bienestar)**.
2. Propiedad de los recursos y control de las actividades productivas combinado con acceso a los recursos públicos y privados, para ser utilizados de forma autónoma **(Nivel de Recursos)**.
3. Participación equitativa en la economía y toma de decisiones a nivel nacional **(Nivel de Participación)**.
4. Crear una base económica y política propia para generar un proceso de desarrollo autodeterminado **(Nivel de Poder)**.

El siguiente modelo de empoderamiento recoge y relaciona los elementos propuestos.

Cuadro N° 6

Modelo de Empoderamiento



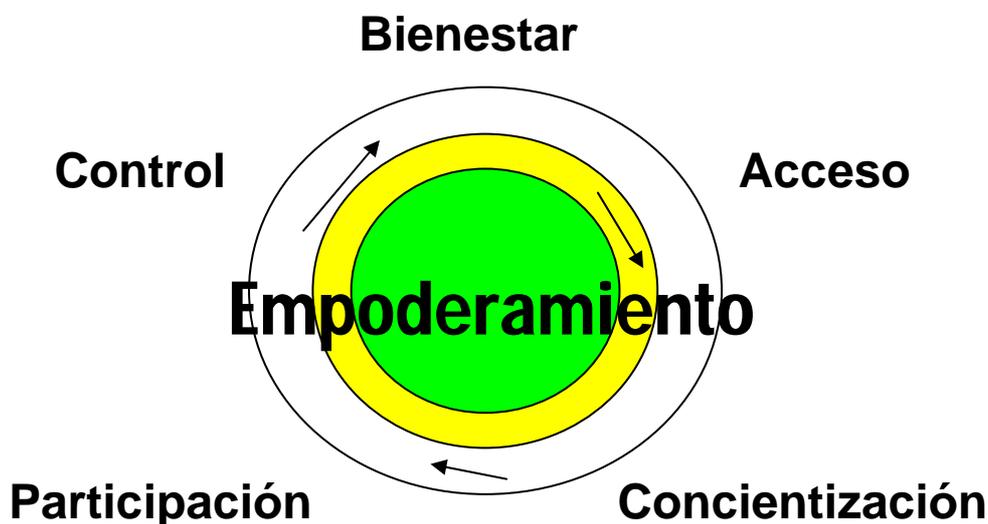
Este modelo de empoderamiento trata de combinar las perspectivas de los pueblos indígenas sobre el desarrollo con las teorías sobre las causas estructurales de la pobreza expuestas. Este marco conceptual intenta captar cómo se distribuye el poder dentro de la sociedad. Debe ser entendido como una espiral en la que los diferentes niveles se complementan y refuerzan entre sí. El ejemplo de los recursos muestra que no es suficiente poseerlos, sino que los pueblos indígenas deben asegurarse un permanente acceso y control sobre ellos para garantizar su bienestar a largo plazo. La ausencia de un control sostenido sobre los recursos ha conllevado problemas recurrentes en relación con la cooperación para el desarrollo. En numerosas ocasiones, los donantes hacen asequibles recursos como el agua o la electricidad para las comunidades, pero sin asegurarles el acceso y control permanente sobre estos. Sólo sería posible mantener el control sobre los recursos si los pueblos indígenas participan de manera equitativa en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, incluyendo la fijación de la agenda del desarrollo y la asignación de los correspondientes recursos. Sin una sólida base de poder político y económico, resulta difícil poseer una voz influyente de igual a igual en la toma de

decisiones, o llevar a cabo un proceso de desarrollo basado en la autodeterminación.

Esta investigación utiliza la definición de empoderamiento planteada por UNICEF, según la cual es “el proceso a través del cual las personas toman control y acción con el fin de superar obstáculos. El empoderamiento significa una acción colectiva de todos aquellos afectados que se sobrepone a todos los obstáculos de desigualdad estructural que previamente les han colocado en una situación desventajosa”.¹¹⁵ El Banco Mundial en su Informe del Desarrollo 2000/2001 entiende el empoderamiento como una mayor participación de los pobres en los procesos políticos y la toma de decisiones a nivel local para fortalecer su capacidad de influir en las instituciones públicas que les afectan.¹¹⁶ El modelo de empoderamiento expuesto esta inspirado en el “Marco de Empoderamiento de la Mujer” de UNICEF (2002) utilizado para explicar la desigualdad estructural de la mujer y que incluye los siguientes elementos:¹¹⁷

Cuadro N° 7

Ciclo de igualdad y empoderamiento de UNICEF



Fuente: Sitio Web de UNICEF: www.unicef.org accedido el 21 de noviembre de 2002.

¹¹⁵ Ver sitio web de UNICEF: www.unicef.org, accedido el 21 de noviembre de 2002.

¹¹⁶ Ver World Bank (2001a), p. 39.

¹¹⁷ El marco conceptual para el modelo de UNICEF fue elaborado por Longwe (1991).

De acuerdo a UNICEF, las mujeres deben obtener un acceso equitativo a los recursos y servicios para garantizar su bienestar. Para que se produzca el empoderamiento, las mujeres deben ser conscientes de que la desigualdad no se debe a debilidades individuales, sino a la sistemática discriminación en contra de ellas como grupo. Se trata de que comprendan e identifiquen las causas subyacentes de su situación y promuevan acciones colectivas. Otro paso importante es el control o la habilidad de dirigir acciones para poder defender sus intereses como grupo. Solamente cuando la igualdad en el control se consigue a través de la participación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones, se puede lograr la igualdad de género.

Según UNICEF, el desarrollo significa tanto una mejora en el bienestar de las personas como del proceso mediante el cual esta mejora es conseguida. Para UNICEF, el desarrollo debe incluir también el reparto justo de los beneficios materiales obtenidos en el proceso entre todos los sectores de la sociedad. El modelo de empoderamiento propuesto para los pueblos indígenas sigue la lógica del modelo de UNICEF, ambos se dirigen a grupos que son sistemáticamente discriminados y excluidos del desarrollo nacional.

El modelo de empoderamiento ha sido utilizado de forma creciente a partir de los años noventa para explicar la relación entre los grupos excluidos o discriminados y el resto de la sociedad.¹¹⁸ De acuerdo a Durston (2000), el empoderamiento es el proceso a través del cual nuevas habilidades o autoridad son conseguidas o desarrolladas. Está estrechamente relacionado con la autonomía en la medida en que el grupo en cuestión debe ser protagonista de su propio proceso, ya que el poder no le es otorgado por otro grupo. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001) el proceso de empoderamiento es una estrategia adecuada para la reducción de la pobreza cuando incluye:

¹¹⁸ Autores como Friedmann (1992 y 1996), Singh y Titi (editores) (1995) y la CEPAL (2001) proponen el empoderamiento como estrategia para la reducción de la pobreza. Las limitaciones del empoderamiento para este propósito son detalladas por autores como Rowlands (1997) y Botchway (2001).

- *“La creación de espacios institucionales que permitan la participación de los sectores excluidos en los asuntos públicos.*
- *La formalización de los derechos legales y de las vías para asegurar su reconocimiento y respeto a través de estructuras organizacionales mediante las cuales la población excluida pueda participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia puede obtenerse cuando las estructuras organizativas posibilitan extender las redes sociales a todas las personas.*
- *Transmisión de las habilidades que permite el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo las destrezas básicas pero también todas aquellas necesarias para el análisis de las dinámicas económicas y políticas más relevantes.*
- *Creación de acceso y control sobre los recursos y bienes (materiales, financieros y de información) para permitir a los excluidos el uso efectivo de las oportunidades, derechos y habilidades para competir o acompañar a otros actores”.*¹¹⁹

El objetivo es formular políticas que permitan la participación equitativa de los excluidos en la economía de mercado y en la toma de decisiones. El modelo propuesto por la CEPAL para el empoderamiento de las mujeres es muy similar al presentado en esta investigación para los pueblos indígenas. Hasta ahora, los enfoques de empoderamiento han sido principalmente normativos, sin embargo, poseen un gran potencial para facilitar la comprensión de la pobreza de los pueblos indígenas.

3.1 La relación entre acceso y control de los recursos y la reducción de la pobreza

El modelo de empoderamiento refleja el vínculo entre el acceso y control sobre los recursos y la reducción de la pobreza. El acceso a los recursos públicos y privados

¹¹⁹ CEPAL (2001), p. 7.

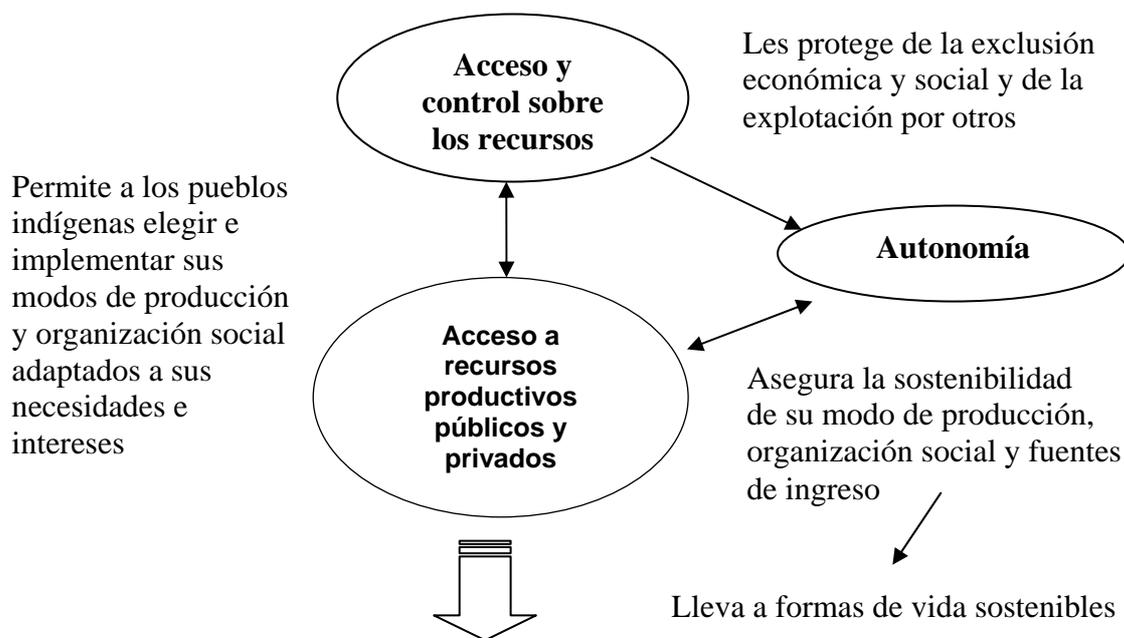
es imprescindible para que los pueblos indígenas mantengan sus modos de producción y organización social. En el caso de los Maasai, la ausencia de acceso a un solo recurso necesario para sostener su modo de producción es suficiente para interrumpir y desequilibrar sus actividades económicas y, como consecuencia, sus estructuras sociales. Para los pueblos indígenas no basta con tener acceso a los recursos privados, ya que los públicos son importantes vías para sobreponerse a la discriminación y a la exclusión social. Por ejemplo, el acceso al crédito y a las facilidades de capacitación permite la mejora de todos los recursos utilizados en el ciclo de producción.

La propiedad y control sobre los recursos resultan imprescindibles para la reducción de la pobreza por dos razones principales. Por un lado, permite a los pueblos indígenas protegerse de la explotación por otros actores —por ejemplo, de los efectos negativos de la minería y de las actividades de desarrollo llevadas a cabo sin su consentimiento—, y de su desplazamiento forzado cuando los intereses nacionales están en juego. También les protege de la exclusión económica y social, ya que les permite utilizar los recursos así como los derechos asociados para su propio desarrollo.

La propiedad y el control sobre los recursos refuerzan la autonomía colectiva de los pueblos indígenas, lo que a su vez asegura la sostenibilidad de su modo de producción y garantiza una fuente estable de ingresos a disposición de la comunidad. La autonomía también es importante para el desarrollo de su propia estructura social y sus actividades culturales. Así, el acceso y control sobre los recursos conduce a una mayor autonomía y a estilos de vida sostenibles y, de esta forma, a la reducción de la pobreza. El siguiente diagrama muestra esta relación en el marco del modelo de empoderamiento:

Cuadro N° 8

Relación entre acceso y control de los recursos y pobreza según el modelo de empoderamiento



Decrecimiento de la pobreza

El problema radica en cómo los pueblos indígenas pueden conseguir un mayor acceso y control sobre sus recursos. Aquellos sectores sociales que han logrado legal o ilegalmente el acceso y propiedad de los recursos que históricamente han pertenecido a los pueblos indígenas difícilmente cederán su control. Como consecuencia, la intervención estatal es necesaria para implementar la justicia histórica y garantizar la devolución de estos recursos a sus dueños originales. Esto solo ocurrirá si los pueblos indígenas son capaces de ejercer fuertes presiones políticas sobre los gobiernos de los Estados nacionales en los que viven.

3.2 Relación entre participación equitativa y la reducción de la pobreza

Por otro lado, existe una relación entre una participación más equitativa en la toma de decisiones y economía nacional y la reducción de la pobreza. Para sostener sus

modos de producción y el control sobre sus recursos los pueblos indígenas exigen una participación más equitativa en la economía nacional y en la toma de decisiones. Ello les permitiría vender sus productos en condiciones más igualitarias, por ejemplo a través de mejores canales de comercialización o infraestructuras; y les posibilitaría participar en las decisiones políticas y económicas que les afectan, previniendo así su marginación económica, social y cultural. A su vez, una participación más equitativa en la toma de decisiones haría posible que los pueblos indígenas promuevan políticas que refuercen su identidad y modos de producción, y que les faciliten su interacción con otros grupos sociales. Las estructuras estatales y organizativas, al igual que los recursos públicos, responderían mejor a sus necesidades si tuvieran una voz al mismo nivel en la toma de decisiones.

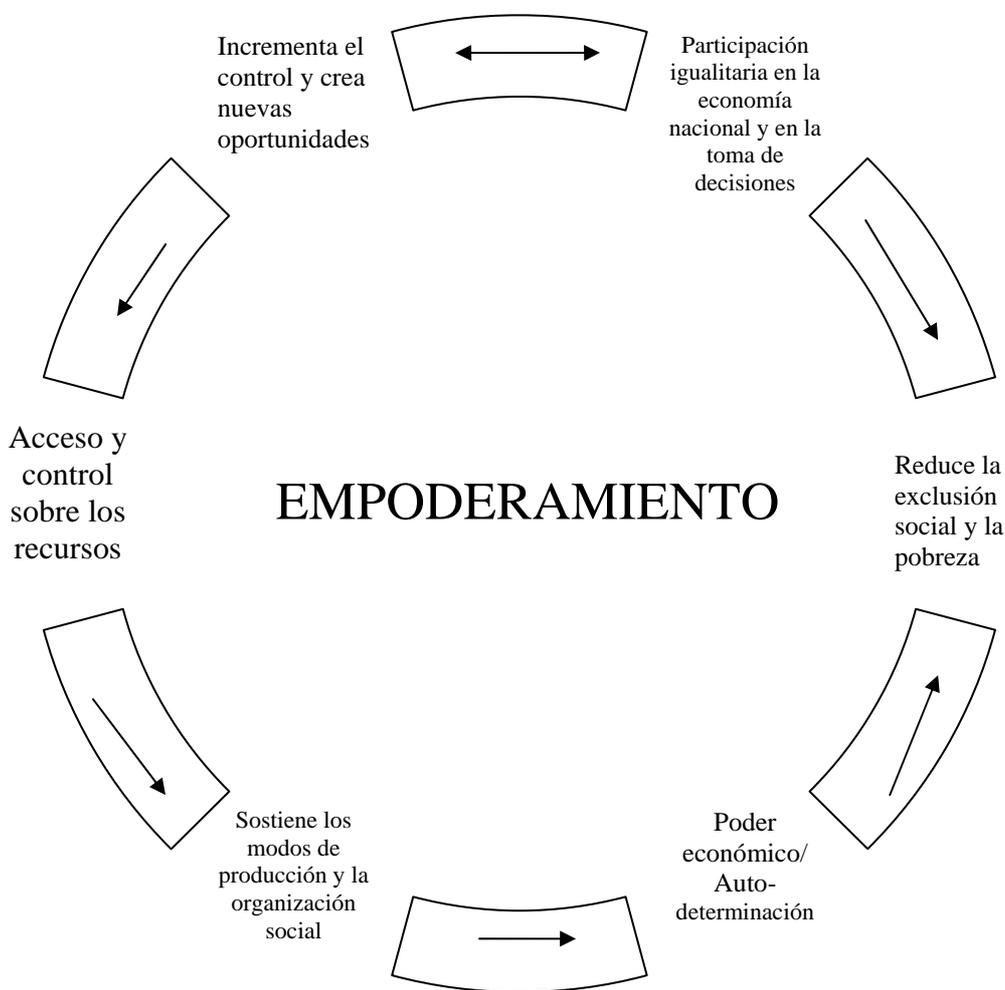
Friedmann (1992) describe la relevancia del empoderamiento social como un prerrequisito del empoderamiento político. De acuerdo al autor, el empoderamiento social en la forma de redes sociales o capacidad organizativa permite a los actores sociales adquirir habilidades necesarias para el empoderamiento político. Por ejemplo, la facultad para formar una organización o realizar actividades de presión ayuda a adquirir la confianza necesaria para defender los intereses de grupo en niveles de influencia más altos. Moser (1989) describe este proceso en un famoso artículo sobre el empoderamiento de las mujeres en el que explica cómo se pasa de las necesidades prácticas a las estratégicas. La autora describe cómo las mujeres se organizaron para cubrir sus necesidades básicas, por ejemplo a través de las “ollas comunales” en Chile, experiencia en la que las mujeres compraron comida y cocinaron para toda la comunidad en los tiempos de declive económico y represión política. Estas actividades les permitieron adquirir destrezas organizacionales y una conciencia política que les ayudó para defender posteriormente sus necesidades estratégicas como es una mayor igualdad de género.

Así, una participación incrementada y más equitativa en la economía y en la toma de decisiones a nivel nacional llevaría al empoderamiento de los pueblos indígenas y a la reducción de la pobreza al permitirles proteger sus propios recursos, aprovechar las oportunidades existentes y presionar a favor de nuevos mecanismos y recursos necesarios para desarrollar sus modos de producción y formas de vida.

Adicionalmente, reduciría la pobreza general ya que los pueblos indígenas exigen justicia social y sostenibilidad ambiental no sólo para ellos, sino para las sociedades en las que viven a nivel nacional¹²⁰ e internacional, por ejemplo a través de la Declaración de los Pueblos Indígenas de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.¹²¹ El siguiente cuadro muestra los vínculos potenciales entre las tres variables del modelo de empoderamiento y la reducción de la pobreza.

Cuadro N° 9

Vínculos entre las variables del modelo de empoderamiento



¹²⁰ Por ejemplo el Llamamiento del Congreso Nacional Indígena al Pueblo de México, el 7 de mayo de 2001, ver pagina web del Congreso Nacional Indígena: www.laneta.apc.org/cni consultado el 10 de febrero de 2004.

¹²¹ Ver referencia No. 101.

3.3 Relación entre poder económico/autodeterminación y reducción de la pobreza

El poder es un concepto muy debatido y difícil de definir. Friedmann (1992) sugiere que el poder político es el objetivo último del proceso de empoderamiento porque ayuda a defender los intereses del grupo o del hogar más allá del nivel local. Se utiliza la denominación de “poder económico/autodeterminación” para esta variable, que incluye el poder económico y político como formas de conseguir un proceso de desarrollo basado en la autodeterminación.

El vínculo entre poder económico/autodeterminación y reducción de la pobreza tiene varias dimensiones. Por un lado, el poder económico bajo la forma de riqueza o de una posición influyente de un grupo determinado en la economía está directamente relacionado con la toma de decisiones. Mientras mayor sea el poder económico, mayor será la posibilidad de influir en las decisiones económicas y políticas y mayor la oportunidad de implementar los procesos de desarrollo deseados. La posibilidad y los recursos necesarios para determinar su propio proceso de desarrollo probablemente contribuyen a reducir la pobreza en todas sus dimensiones.

Por otro lado, un mayor nivel de autodeterminación está directamente asociado con una participación más activa de la población en su propio desarrollo, porque las personas perciben que pueden contribuir con ideas y experiencias y que existen verdaderas oportunidades de que sus propuestas de desarrollo se concreten. El incremento de las ONG Maasai, en el marco del aumento de la participación de la sociedad civil en los años noventa tras la apertura política a un sistema multipartidista en Kenia en 1991, apoya este argumento. En los años noventa, la mayor parte de los actores del desarrollo reconocieron que la participación de los beneficiarios en los proyectos constituía un factor importante en la reducción de la pobreza, ya que estos se sienten dueños de los programas lo que facilita que respondan a sus necesidades. La Declaración de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (United Nations, 1995) resume la importancia del empoderamiento para el desarrollo de los grupos excluidos:

“Reconocemos que empoderar a las personas, particularmente a las mujeres, para reforzar sus propias capacidades, es un objetivo primordial del desarrollo y su principal recurso. El empoderamiento requiere la plena participación de las personas en la formulación, implementación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y bienestar de nuestras sociedades” (párrafo 26 (o) de la Declaración).

Por otro lado, a pesar de que una mayor interacción con la economía de mercado abre nuevas oportunidades a los pueblos indígenas, no todos los miembros de un grupo en particular se benefician equitativamente de estas oportunidades. Ejemplo de ello es cómo el aumento de la participación de los Maasai en la economía del mercado llevó a su estratificación social, como se analiza en el Capítulo Ocho, incrementando la riqueza y poder económico de una parte del grupo y empobreciendo a otra. Es importante tener en cuenta que los pueblos indígenas también conforman un grupo heterogéneo y que es probable que los miembros más ricos, gracias a las oportunidades que ofrece el sistema capitalista de acumular riqueza, sigan las prácticas económicas y sociales de los ricos de la sociedad dominante, en vez de invertir su riqueza en el desarrollo de su propio grupo.¹²²

El siguiente cuadro muestra cómo el modelo de empoderamiento puede ayudar a entender la pobreza de los pueblos indígenas, y que las causas, medidas y mecanismos que la perpetúan según este modelo son muy diferentes de aquellas propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano.

¹²² Kronenburg (1986) observa que no todos los miembros de grupos minoritarios o indígenas actúan para contribuir al bienestar del grupo y reducir su pobreza. Él subraya la importancia de investigar los procesos de desarrollo de estos grupos, incluyendo el análisis de sus cambios internos.

Cuadro N° 10

La pobreza de los pueblos indígenas según el modelo de empoderamiento

	MODELO DE EMPODERAMIENTO
Causas de la pobreza	Ausencia de acceso y control sobre los recursos. Ausencia de participación en la toma de decisiones y en el desarrollo nacional. Ausencia de poder político y económico y de autodeterminación.
Medición de la pobreza	Grado de acceso y control sobre los recursos. Niveles de participación en la toma de decisiones y en la economía nacional. Riqueza y poder económico.
Mecanismos que intervienen	Pérdida de recursos, incapacidad para acceder y controlar los recursos debido a la exclusión, desigualdad y discriminación en la economía nacional y en los procesos de desarrollo. Este proceso de empobrecimiento se ve reforzado por los bajos niveles de riqueza y de representación política.
Manifestaciones de la pobreza/resultados	Escasos recursos y un limitado acceso y control sobre ellos. La pobreza como exclusión social, económica y cultural del desarrollo nacional.
Políticas anti-pobreza sugeridas	Reconquistar el acceso y control sobre los recursos podría revertir la situación expuesta a través de políticas como: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Otorgarle status legal a los pueblos indígenas. ➤ Reconocer sus leyes y sus derechos ancestrales sobre las tierras y sus recursos. ➤ Proveer a los pueblos indígenas del control sobre sus territorios originarios. ➤ Acción afirmativa para asegurar una representación equitativa de los pueblos indígenas en todos los organismos nacionales responsables de la toma de decisiones. ➤ Distribución equitativa de los beneficios provenientes de las actividades económicas. ➤ Autonomía interna y autodeterminación.

4. Conclusiones del Capítulo Tres

1. Las teorías enfocadas en explicar las causas estructurales de la pobreza subrayan la importancia de factores de largo plazo que determinan el sistema económico, social y político en el cual se lleva a cabo el proceso de desarrollo, ya sea a nivel local, nacional o internacional.

2. Las teorías que se dedican específicamente a abordar las causas estructurales de la pobreza de los pueblos indígenas enfatizan que la exclusión, la discriminación y la desigualdad son causas determinantes de su situación de pobreza.

3. Las instituciones de desarrollo que trabajan en favor de los pueblos indígenas han utilizado diferentes enfoques para afrontar la pobreza. Una importante distinción se establece entre las perspectivas que apuntan a una participación más equitativa de estos grupos en el desarrollo nacional, y aquellas que buscan fortalecer los procesos de desarrollo basados en la autodeterminación de los pueblos indígenas. Ambos objetivos no son mutuamente excluyentes, más bien se refuerzan.

4. El análisis de las demandas de diferentes pueblos indígenas muestra la importancia que estos otorgan al acceso y control sobre sus propios recursos, a una participación mayor y más equitativa en la economía y toma de decisiones a nivel nacional, y a la posibilidad de determinar su propio proceso de desarrollo basándose en sus conocimientos y recursos tradicionales.

5. El modelo de empoderamiento representa una síntesis de las teorías generales que estudian y explican las causas estructurales de la pobreza y aquellas específicas del desarrollo de los pueblos indígenas, así como las perspectivas de los propios pueblos indígenas. La ventaja del modelo de empoderamiento propuesto es que puede aplicarse a los procesos de desarrollo basados en la autodeterminación de los pueblos indígenas, así como en aquellos que proponen su participación más equitativa en los procesos de desarrollo nacional.

6. Es probable que el modelo de empoderamiento permita explicar más adecuadamente las causas de la pobreza de los pueblos indígenas al incluir la perspectiva de estos acerca de las metas y barreras que condicionan su propio desarrollo, así como las causas estructurales de la pobreza.

7. La adecuación del modelo de empoderamiento se pondrá a prueba al contrastarlo con el modelo de desarrollo humano, lo que permitirá verificar cuál puede explicar más adecuadamente las causas de la pobreza de los pueblos indígenas a partir del caso de los Maasai del Distrito de Kajiado en Kenia.

8. El valor añadido de este estudio es la discusión de aquellas investigaciones que no han sido ampliamente difundidas, el uso de material original incluyendo encuestas propias, el fundamento teórico de un nuevo modelo explicativo y la elaboración de indicadores para el modelo de empoderamiento de forma que pueda contrastarse.

Segunda Parte:

Cuadro analítico-explicativo y multi-dimensional sobre la pobreza en Kenia y la situación de los Maasai en el distrito de Kajiado durante los años noventa

Capítulo Cuatro:

La pobreza en Kenia en los años noventa

El objetivo de este capítulo es proporcionar una visión general de la situación de pobreza en Kenia durante los años noventa. Partiendo de la idea de que la pobreza no sólo es multidimensional sino que también está influenciada por la interacción de diferentes factores, por lo que se necesita un amplio espectro de indicadores para explorar sus diferentes dimensiones, en este texto se presenta la situación de pobreza en Kenia en sus diferentes dimensiones y se indican sus tendencias a lo largo de los años noventa.

Para este propósito, y en base a los dos modelos teóricos presentados anteriormente, en primer lugar se proporciona una visión general de la pobreza en Kenia durante el periodo señalado según diferentes medidas de pobreza e indicadores de desigualdad. Así mismo, se identifica la situación de los diferentes grupos socioeconómicos y su distribución geográfica. A partir de la descripción de los resultados de pobreza, se analizan las causas de ésta.

De acuerdo a estos resultados, la pobreza en Kenia fue muy pronunciada durante la década de los noventa. Entre 1987 y 1997, un promedio del 42% de la población vivía por debajo del límite nacional de pobreza.¹²³ Durante los años noventa, el número de pobres absolutos aumentó hasta alcanzar un 52% de la población en 1997.¹²⁴

En segundo lugar, se estudia la situación de pobreza en Kenia según el Modelo de Desarrollo Humano, indicando las tendencias en ingresos y empleo, y en educación y salud, en ese tiempo. La situación de los años noventa, medida a partir de estas variables, en ocasiones se compara a lo largo del trabajo con la de décadas anteriores con el fin de detectar los principales cambios.

¹²³ De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 170.

¹²⁴ De acuerdo con el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. I (Government of Kenya, 2000a), p. 26.

En tercer lugar, el análisis se elabora en base al Modelo de Empoderamiento. Para ello, se centra en el acceso y el control de los recursos del país, la participación de la sociedad civil y especialmente de los pueblos indígenas en la toma de decisiones y en el desarrollo nacional, así como en el poder económico y en la autodeterminación de Kenia en el contexto internacional.

La información presentada procede principalmente de dos estudios cuantitativos realizados por el Gobierno de Kenia en 1994 y 1997 (Government of Kenya, 1998 a y b; Government of Kenya, 2000 a, b y c); el Informe de Desarrollo Humano Nacional 1999 (UNDP,1999) y 2001 (UNDP,2002a); el Informe de Desarrollo Humano Internacional 2000 (UNDP,2000a); y un estudio de Ayuda en Acción (Action Aid, 1997).

En las conclusiones, se evalúa si diferentes indicadores de pobreza muestran tendencias similares. Cabe señalar la complejidad de comparar diferentes medidas de pobreza porque los datos a menudo son poco fiables y las definiciones cambian con frecuencia. El siguiente cuadro resume los indicadores utilizados en este capítulo para analizar la situación de pobreza en Kenia.

Indicadores para analizar la situación de pobreza en Kenia

Indicadores generales	Indicadores de acuerdo al Modelo de Desarrollo Humano	Indicadores de acuerdo al Modelo de Empoderamiento
Pobreza Absoluta <ul style="list-style-type: none"> ➤ Áreas rurales-urbanas ➤ Género ➤ Grupos socioeconómicos ➤ Tipo de empleo 	Ingreso <ul style="list-style-type: none"> ➤ Crecimiento anual del PNB ➤ PIB <i>per capita</i> 	Acceso y control sobre los recursos <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribución de diferentes sectores a la economía nacional ➤ Déficit fiscal ➤ Distribución de la tierra
Pobreza alimentaria <ul style="list-style-type: none"> ➤ Áreas rurales-urbanas 	Empleo <ul style="list-style-type: none"> ➤ Empleo formal versus empleo informal ➤ Empleo reenumerado/desempleo ➤ Relación entre educación y empleo 	Participación equitativa en el desarrollo nacional y en la toma de decisiones <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tendencias discriminatorias/exclusión de las políticas de desarrollo ➤ Participación de la sociedad civil ➤ Reforma constitucional
Desigualdad <ul style="list-style-type: none"> ➤ Relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población ➤ Coeficiente de Gini ➤ Situación de salud del 20% más rico y del 20% más pobre de la población 	Tendencias en la salud <ul style="list-style-type: none"> ➤ Variaciones en la esperanza de vida ➤ Razones para no utilizar los servicios médicos ➤ Gasto público en salud 	Poder económico/auto-determinación <ul style="list-style-type: none"> ➤ Déficit comercial ➤ Deuda externa ➤ Inversión extranjera y asistencia oficial para el desarrollo
	Tendencias en educación <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cambios en la tasa de alfabetización ➤ Tasa de matriculación ➤ Razones para no ir a la escuela ➤ Gasto público en educación (% del gasto público total y % del PNB) 	
	Desarrollo Humano <ul style="list-style-type: none"> ➤ Posición en el Índice de Desarrollo Humano 	

1. La situación general de pobreza en Kenia en los años noventa

A partir de los años setenta se elaboraron varios estudios sobre la pobreza en Kenia (FAO, 1967; Crawford y Thorbecke, 1975 y 1980; Collier y Lal, 1980; World Bank, 1991).¹²⁵ Dichos trabajos centran su atención en diferentes estratos de población y límites de pobreza, por lo que resulta difícil su comparación. Sin embargo, muestran una tendencia similar respecto al porcentaje de personas que durante los años setenta y ochenta vivió por debajo del límite de pobreza, situándolo entre el 30% y el 35% de la población.

El Gobierno de Kenia, con el apoyo del Banco Mundial y la Sociedad Técnica Alemana de Cooperación (GTZ, por sus siglas en alemán), realizó una serie de estudios cuantitativos y cualitativos exhaustivos sobre la pobreza para observar el impacto de las políticas de ajuste estructural aplicadas en el país durante los años noventa. Tres de ellos, basados en datos cuantitativos, fueron elaborados en 1992, 1994 y 1997.¹²⁶ Puesto que fueron realizados en diferentes épocas del año con metodologías ligeramente diferentes, sus resultados no son perfectamente comparables, por lo que tienen que ser interpretados como tendencias. Otros estudios como el Informe Nacional de Desarrollo Humano 1999 (UNDP, 1999) y 2001 (UNDP, 2002a), así como el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a) ofrecen información cuantitativa sobre la situación de pobreza en Kenia en los años noventa.

La situación de pobreza en los años noventa presentada en estos informes se describe a través de las tendencias de pobreza absoluta y alimentaria,¹²⁷ así como con los indicadores de desigualdad. La forma de definir y medir la pobreza absoluta y alimentaria en el contexto de Kenia en el último y más exhaustivo estudio sobre la

¹²⁵ Los estudios y sus resultados están citados en el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), p. 4.

¹²⁶ Los resultados de los estudios de 1992 y 1994 están publicados en Government of Kenya (1998a y b) y aquellos de 1997 en Government of Kenya (2000a, b y c).

¹²⁷ La pobreza alimentaria está definida como el porcentaje de pobreza alimentaria en adultos basado en un estándar mínimo normativo preestablecido por distrito. La pobreza absoluta es el porcentaje de adultos pobres por debajo de un límite de pobreza preestablecido por distrito (ver Government of Kenya, 1998a).

pobreza en 1997 (Government of Kenya 2000 a, b y c) se puede encontrar en el Anexo N° 1.

1.1 La pobreza absoluta

El número de personas en situación de pobreza absoluta en Kenia aumentó durante los años noventa. Mientras en 1992 el 45% de la población vivía en la pobreza absoluta, en 1994 dicho porcentaje descendió al 40% y aumentó bruscamente hasta el 52% en 1997.¹²⁸ En números absolutos, esto se traduce en 11,5 millones de personas pobres en 1994 y 13,3 millones en 1997.¹²⁹ Este incremento fue más alto de lo que se estimó en el estudio de 1994 elaborado por el Gobierno (Government of Kenya, 1998a), en el que se sitúa en 12,6 millones el número de pobres en 1997. Probablemente en este año la pobreza general en Kenia fue superior al 52% de la población, puesto que dicho estudio no abarcó los distritos de las provincias nororientales y orientales, ni del Rift Valley. Se omitieron distritos como Samburu e Isiolo, que figuraron entre los más pobres en el informe de 1994, con el 81% y el 82% de la población en situación de pobreza absoluta respectivamente.¹³⁰ Otra categoría de pobres suprimida en los informes fueron las personas sin hogar, por ejemplo los niños de la calle y las prostitutas.

La pobreza absoluta ha aumentado en las áreas rurales y urbanas. En las zonas rurales ésta ascendía a un 47% en 1994 y alcanzó el 53% en 1997. En el medio urbano se elevó más bruscamente pasando del 29% en 1994 al 49% en 1997.¹³¹ Entre los factores que contribuyeron a este rápido aumento de la pobreza urbana se encuentra el crecimiento de la inflación, que pasó de un 1,6% en 1995 a un 11,2% en 1997;¹³² y la subida del precio del petróleo y sus derivados. Además, a finales de 1996 Kenia sufrió una larga sequía que supuso la subida de los precios de los artículos de consumo, especialmente de los alimentos. Las reformas de ajuste estructural iniciadas por el Gobierno a principios de los años noventa conllevaron

¹²⁸ De acuerdo con el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. I (Government of Kenya, 2000a), p. 40.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 36.

¹³⁰ De acuerdo con el Primer Informe sobre la Pobreza en Kenia (Government of Kenya, 1998a), Anexo pp. 26 y 27.

¹³¹ *Ibidem*, p. 40.

¹³² Para un resumen de los indicadores macroeconómicos de los años noventa, ver Capítulo Cinco.

una depreciación de la moneda seguida del correspondiente aumento del coste de las importaciones. Al mismo tiempo, las políticas de privatización implicaron una reducción del empleo en el sector público, lo que perjudicó especialmente al medio urbano.

A pesar de su rápido aumento en las ciudades, la pobreza se concentra principalmente en las áreas rurales, en las que en 1997 vivían el 80% de los pobres absolutos (11,4 millones de personas).¹³³ Esto se debe, en parte, a la inaccesibilidad de algunas de estas zonas y a sus severas condiciones climáticas caracterizadas por frecuentes sequías. Otras razones incluyen la ausencia de empleo y la falta de consideración de estas áreas en las políticas de desarrollo, más enfocadas hacia las zonas urbanas.

Respecto a las diferencias de género en relación a la pobreza, el informe de 1997 indica que no hay mayores desigualdades entre hombres y mujeres. Sin embargo, los hogares encabezados por mujeres están más representados entre los pobres que entre los no-pobres y tienen un índice de pobreza ligeramente más alto que los dirigidos por hombres.¹³⁴ En 1997, el 53% de los hogares dirigidos por hombres y el 54% por mujeres en áreas rurales se situaban por debajo del límite de pobreza absoluta. En el medio urbano la diferencia era mayor: un 46% de hogares encabezados por hombres y un 63% por mujeres.¹³⁵

Se establecen diferentes incidencias de pobreza atendiendo a los distintos grupos socio-económicos. Según el primer informe de 1992, el 47% de los pequeños agricultores, o agricultores de subsistencia, eran pobres, seguido por el 46% de los agricultores de plantaciones de alimentos y por los ganaderos con un índice de pobreza del 42%. Los pequeños agricultores son los que más cantidad de sus productos (el 81%) destinaban para su propio consumo, mientras que los ganaderos sólo producían un 7% del alimento para su autoconsumo.¹³⁶ Como se verá más adelante, en este dato se enmarca la realidad de los ganaderos como los Maasai,

¹³³ Ver Government of Kenya (2000a), p. 36.

¹³⁴ Ver Government of Kenya (2000b), p. vi.

¹³⁵ Ver Government of Kenya (2000a), p. 42.

¹³⁶ Según el "Welfare Monitoring Survey" de 1992 citado en Action Aid (1997), p. 10.

que tienen que comercializar gran parte de su ganado para comprar alimentos y cubrir otros gastos como la educación y la salud. En 1992 los ganaderos ya comercializaban el 52% de su ganado, mientras que los agricultores de alimentos y de subsistencia sólo mercantilizaban el 9% de su producción.¹³⁷

Respecto al tipo de empleo, en 1992 los empleados del sector público tenían el índice de pobreza más bajo con sólo un 16%; mientras en el sector privado alcanzaba el 31%; y el 41% del sector informal era pobre.¹³⁸ El empleo del sector público ha disminuido de manera constante a lo largo de los años noventa debido a la privatización de empresas públicas no estratégicas y a una reducción de empleo en la administración pública en respuesta a la implantación de las políticas de ajuste estructural. Algunos colectivos con una alta incidencia de pobreza y que no están incluidos en los estudios son: los refugiados cuyo número ascendía a un total de 420.000 en 1992 y se estimó en 220.000 en 2002;¹³⁹ y los sin tierra, grupo que constituyó casi el 22% de los pobres en 1997. El distrito de Kajiado posee el índice más alto de personas sin tierra de todas las áreas rurales de Kenia, con un 50% en 1997.¹⁴⁰

El Censo de 1989 fue el último cuya estructura respondía a la categorización por los diferentes grupos étnicos existentes en Kenia. La razón principal de que se modificara dicha estructura es política y su objetivo es evitar confrontaciones étnicas. Esto impide establecer cómo diferentes grupos étnicos han sido marginados en el proceso de desarrollo. Por tanto, la mejor forma de estudiar la situación de estos diferentes pueblos es a través de los datos por distrito debido a que estos se reagrupan normalmente en un área geográfica específica, como los Maasai que se encuentran en los distritos de Narok, Transmara y Kajiado.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 10.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 10

¹³⁹ Los refugiados en Kenia en los años noventa procedían principalmente de Somalia, Etiopía y Sudán, según UNHCR (2001), p. 81

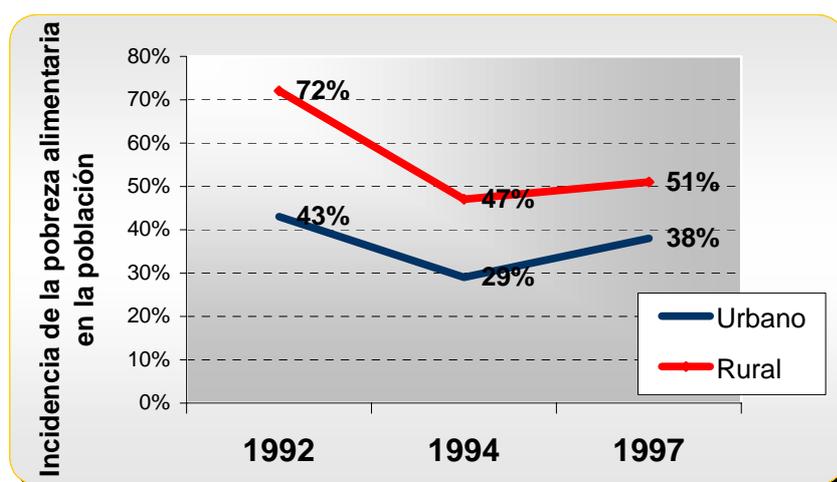
¹⁴⁰ Información sobre el porcentaje de la población sin tierra a nivel nacional y desagregado por distrito se encuentra en Government of Kenya (2000b), pp. 123-24.

1.2. La pobreza alimentaria

Las condiciones climáticas y el contexto internacional influyeron claramente en el desarrollo de la pobreza alimentaria en Kenia durante los años noventa.

Cuadro N° 11

Evolución de la pobreza alimentaria en Kenia durante los años noventa



Fuente: Elaboración propia basada en el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, (Government of Kenya, 2000a), Vol. I, p. 40.

A principios de los años noventa la pobreza alimentaria era muy elevada. En 1992, los donantes suspendieron la ayuda al desarrollo mientras presionaban al Gobierno de Kenia para que aceptase reformas económicas y políticas. Éstas fueron aplicadas a partir de 1993. Un año después, en 1994, la pobreza alimentaria experimentó un descenso de más del 20% en las áreas rurales y del 15% en las urbanas. Sin embargo, al final de la década, tras la importante sequía de 1996, esta pobreza aumentó de nuevo hasta niveles alarmantes tanto en el campo como en las ciudades.

Entre los factores que explican el alto índice de escasez alimentaria en el ámbito rural en Kenia destaca el porcentaje de gasto de los hogares en alimentación — el 73% en las áreas rurales y el 47% en las urbanas en 1997—. ¹⁴¹ El elevado gasto en alimentación indica que la producción agrícola para el propio consumo no cubre las

¹⁴¹ Ver Government of Kenya (2000a), Anexo, p. 51.

necesidades de la población. Otro factor importante son las frecuentes sequías en las áreas áridas y semiáridas, que impactan de manera importante y de inmediato en la pobreza alimentaria del país. El distrito de Kajiado poseía, en 1997, el índice de pobreza alimentaria más bajo de todas las regiones rurales de Kenia (ver Capítulo Siete).¹⁴²

1.3 Desigualdades

Los indicadores de desigualdad describen la pobreza relativa de un grupo en comparación con otros. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), entre 1987 y 1999, el 20% más rico de la población ganaba el 50% de los ingresos en Kenia, mientras que el 20% más pobre sólo tenía a su disposición el 5% del ingreso total. Esto significa que la población más rica tenía 10 veces más ingresos que la más pobre.¹⁴³ El coeficiente de Gini ¹⁴⁴ para las áreas rurales aumentó del 0,40 en 1982 al 0,49 en 1992.¹⁴⁵ En 1997, el coeficiente nacional de Gini era de 0,57, el más alto entre los 22 países más pobres del mundo.¹⁴⁶

El Grupo Temático de Pobreza del Banco Mundial publicó un estudio en 2000 en el que presenta el estatus de salud de la población desagregado por riqueza en lugar de por ingreso.¹⁴⁷ Los resultados muestran que el 20% menos rico sufre el más bajo estatus de salud. Con respecto a la mortalidad infantil, el 20% más pobre experimentaba 95,8 muertes de niños menores de 12 años por mil nacimientos, mientras que al 20% más rico afecta menos de la mitad (el 40,2) de este índice. Con respecto a los servicios de salud, todos los indicadores muestran una fuerte asociación entre bajos niveles de riqueza y la falta de acceso a los servicios. Por ejemplo, solo el 15% del quintil más pobre usaba métodos modernos de anticoncepción, frente al 50% del quintil más rico.¹⁴⁸ Este estudio no incluye los

¹⁴² *Ibidem*, p. 63.

¹⁴³ Ver UNDP (2000a), p. 170.

¹⁴⁴ El coeficiente Gini mide la desigualdad de ingreso. Su valor oscila entre 0, indicando igualdad perfecta, y 1, indicando desigualdad total.

¹⁴⁵ Según UNDP (1999), p. 20.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 20.

¹⁴⁷ Ver el estudio *Diferencias Socio-Económicas en Salud, Nutrición y Población en Kenia* (World Bank, 2000b).

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 2.

métodos tradicionales de anticoncepción, usados frecuentemente por parte de la población pobre. Sus autores reconocen que la relación entre riqueza y la salud es descriptiva, y no indica una relación causal.

2. La situación de pobreza en Kenia según las variables del Modelo de Desarrollo Humano

De acuerdo al modelo de desarrollo humano, las principales causas de la pobreza son la falta de ingreso, empleo y servicios sociales.

2.1 Ingreso

Las tendencias en el ingreso nacional se miden usualmente en tasas de crecimiento anual del PNB y PIB *per capita*. Durante las décadas de 1970 y 1980, las tasas anuales de PNB fueron muy altas. Entre 1975 y 1990 la media fue del 4,8%.¹⁴⁹ En los años noventa, Kenia experimentó una caída en el crecimiento económico. El crecimiento anual del PNB disminuyó quedándose en una media del 2,4% durante el periodo entre 1990 y 1998.¹⁵⁰

En relación al PIB *per capita*,¹⁵¹ de 1975 a 1990 la tasa de crecimiento anual *per capita* fue solo del 1.1% y entre 1990 y 1998 el crecimiento del PNB *per capita* dio negativo, con un -0.3%.¹⁵² Esta tendencia negativa se puede explicar a raíz del rápido crecimiento de la población que Kenia experimentó a partir de los años setenta combinado con una caída en el crecimiento económico general. En solo veinte años la población casi se duplicó: de 15 millones en 1979 pasó a cerca de 29 millones en 1999. Esto implica que en los años ochenta la tasa de crecimiento anual de población fue del 4% y disminuyó al 3,4% durante los años noventa. Pese a todo, continúa siendo una de las más altas del mundo.

¹⁴⁹ Según UNDP (2000a), p. 204. El crecimiento del PNB está calculado por el PNUD en base de dólares americanos constantes de 1995.

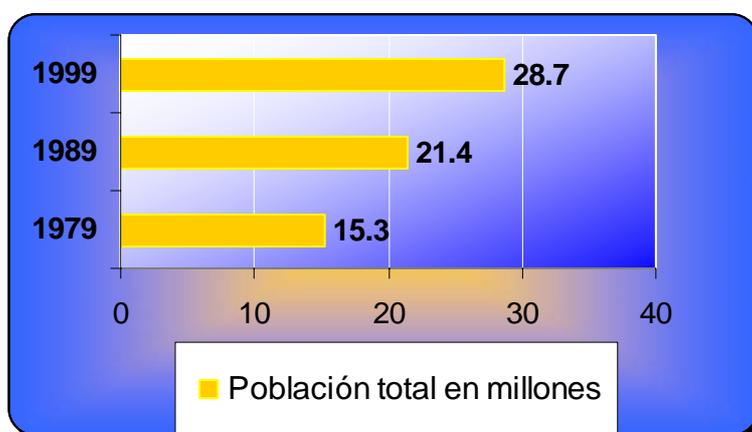
¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 204.

¹⁵¹ Las tasas de crecimiento anual del PNB también están calculadas en base a dólares americanos constantes de 1995.

¹⁵² Ver UNDP (2000a), p. 204.

Cuadro N° 12

Crecimiento de la población de Kenia entre 1979 y 1999 (en millones)

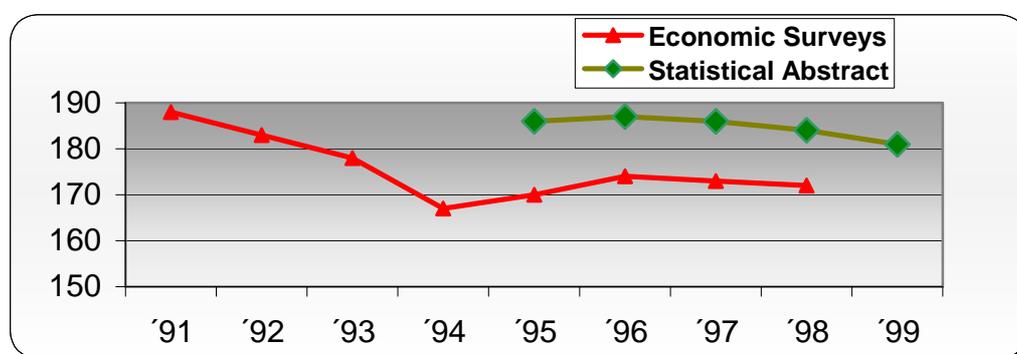


Fuentes: Elaboración propia basada en los censos de población de Kenia 1979, 1989 y 1999 citados en el Statistical Abstracts 2000, (Government of Kenya, 2001d), p. 24.

Es difícil de encontrar información fiable sobre el PIB *per capita*. Así lo demuestra el hecho de que diferentes fuentes gubernamentales publican índices de PIB *per capita* distintos, aun cuando ambos son medidos en precios constantes de 1982, como se refleja en el siguiente cuadro. Sin embargo, ambas fuentes muestran una tendencia similar en los años noventa, con una caída hacia los primeros años, seguida de una corta recuperación en 1995/6 y una nueva caída en la segunda mitad de esta década.

Cuadro N° 13

Evolución del PIB *per capita* en Kenia durante los años noventa en precios constantes de 1982



Fuente: Elaboración propia sobre la base de varios estudios económicos del Gobierno de Kenia citados en Action Aid (1997), p. 30, Government of Kenya (2000 a), p. 45 y Government of Kenya (2001d), p. 55. Todos se basan en precios constantes de 1982 en millones de chelines de Kenia.

Este cuadro nos permite comparar el crecimiento económico *per capita* con las tendencias de pobreza alimentaria durante los años noventa ilustradas en el Cuadro Nº 11. Cabe resaltar que éste indica tendencias contrarias en la primera mitad de los años noventa: mientras que el PIB *per capita* cayó hacia la mitad de esta década, la pobreza alimentaria mejoró. Sin embargo, en la segunda mitad de los años noventa, ambos muestran tendencias similares con una caída en el PIB *per capita* y con el aumento correspondiente de la pobreza alimentaria.

2.2 Empleo

En Kenia, como en muchos países en desarrollo, las cifras de desempleo son difíciles de calcular y son poco significativas debido a que gran parte de la población trabaja en el sector informal. En 1997, trabajaron en el sector informal el 77% de los pobres y el 61% de los no pobres.¹⁵³ El empleo formal correspondía a una minoría de la población, una tendencia que fue realizada por la presión del crecimiento poblacional y las políticas de privatización en estos años. El sector informal está marcado por un alto grado de inseguridad, no existen derechos de propiedad, y el gobierno no proporciona ni créditos ni formación a este sector económico que absorbe gran parte de la mano de obra del país. Al mismo tiempo, no puede ser fácilmente regulado por el gobierno, lo que lleva a la correspondiente pérdida de impuestos para financiar los servicios sociales y la falta de protección laboral.

Otro indicador más útil para medir la situación general del empleo es el porcentaje de población que posee un trabajo remunerado, es decir, un trabajo con algún valor económico entre los que se incluyen cuidar del campo o del ganado. Esta medida indica que parte de la población no recibe ninguna remuneración económica. En 1997, el 47% de los kenianos pobres y el 57% de los no pobres tenían trabajos remunerados. El hecho de que un porcentaje más alto correspondía a pobres urbanos empleados indica de nuevo la tendencia de las políticas de desarrollo de

¹⁵³ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000 b), p. 133.

favorecer a las áreas urbanas.¹⁵⁴ A finales de los años noventa, se observa una seria situación de desempleo con la mitad de la población sin trabajo remunerado.

La estrecha relación entre la inactividad económica, la falta de crecimiento económico y la pobreza se refleja también en la distribución de la población activa por sectores. El sector agrícola abarcaba la mayoría de la población activa en 1997, con un 38% de pobres y un 36% de no pobres; seguido por el de ventas y servicios, con un 13% de pobres y un 22% de no pobres.¹⁵⁵ Los demás sectores empleaban menos del 2% de la población total: en la industria de manufactura solo trabajaba el 1,2% de la población pobre y el 1,6% de los no pobres. Estos datos muestran una fuerte reducción de las oportunidades de empleo formal a solo dos sectores económicos. El porcentaje de personas que no habían trabajado durante los doce meses anteriores al estudio sobre pobreza de 1997, ascendía a casi el 40%.¹⁵⁶

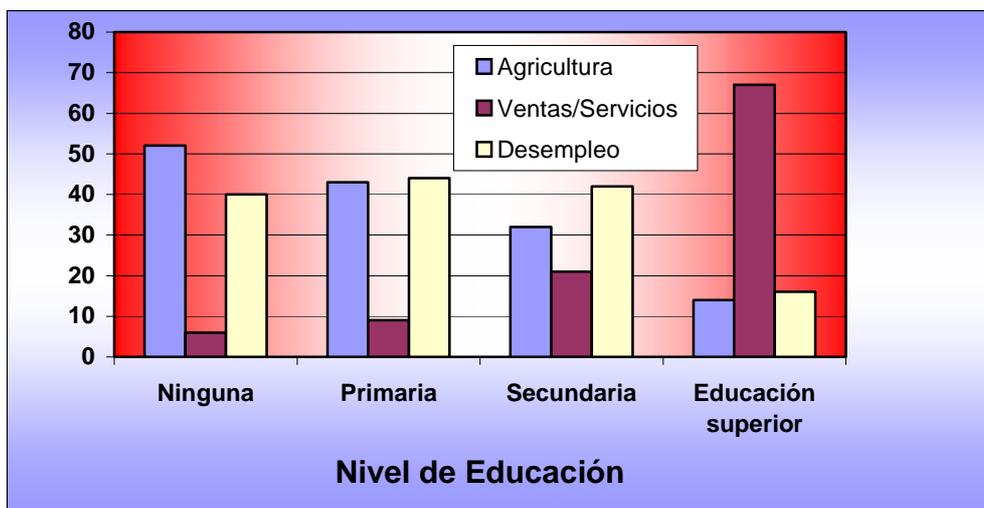
Una cuestión importante por explorar en el contexto de la pobreza es la utilidad de la educación para encontrar un empleo. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de personas por nivel de educación, empleadas en agricultura, comercio y servicios, así como desempleados. Como se ha explicado anteriormente, la mayoría de la población activa se encuentra empleada en agricultura o en ventas/servicios, con lo que el empleo en otros sectores puede ser descuidado para el propósito del argumento.

¹⁵⁴ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), p. 44.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 45.

Cuadro N° 14

Relación entre el nivel de educación y el empleo en Kenia en 1997



Fuente: Elaboración propia basada en el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol II (Government of Kenya, 2000b), p.51.

Según este cuadro, en 1997 la mayoría de las personas sin educación primaria trabajaba en el sector agrícola, y sólo un pequeño porcentaje de este grupo lo hacía en el comercio o sector servicios. Gran parte de los que poseían educación secundaria o superior estaban empleados en ventas y servicios, y un porcentaje más pequeño trabajaba en agricultura. Estos datos demuestran que el nivel de educación influye en el tipo de trabajo que se puede encontrar. No obstante, también indican que el desempleo fue durante ese año uniformemente alto (aproximadamente un 40%) en todos los niveles educativos a excepción de en la educación superior (un 16%). De estas cifras se deriva que los logros de las políticas educativas, como se refleja en las altas tasas de alfabetización y matriculación, no están relacionados con la creación de oportunidades de empleo correspondiente. El resultado es un gran número de personas con educación que no encuentran trabajo. Esto debilita severamente la efectividad de la educación como un instrumento para la reducción de la pobreza.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 45.

2.3 Salud

La esperanza de vida es un indicador importante para determinar el desarrollo humano. A finales de los años noventa, Kenia recuperó la esperanza de vida que poseía en los años setenta, 52 años,¹⁵⁷ después de haber conseguido alcanzar los cerca de 60 años en 1989.¹⁵⁸ Según datos del Banco Mundial, en 1998 la esperanza de vida era de 50 años para el hombre y de 52 años para la mujer.¹⁵⁹ La razón principal de este descenso es la alta incidencia de SIDA en el país. En 1997 el número de personas en Kenia con SIDA superaba el millón y medio:¹⁶⁰ el 11,6% de adultos en edades comprendidas entre los 15 y 49 años. Kenia ocupa el quinto lugar de los países con el número absoluto más alto de personas infectadas por el VIH en un solo país.¹⁶¹ De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2000, sólo India, Sudáfrica, Nigeria y Etiopía tienen números totales mayores.¹⁶²

Otro factor que influyó en la caída de la esperanza de vida es la introducción del sistema de pago para acceder a la atención sanitaria. Dicha práctica redujo el acceso de los pobres a los servicios de salud. La principal razón señalada por el 40% de la población pobre para no acudir a los servicios médicos es que eran “demasiado caros”, mientras sólo el 16% de los no pobres sostenían esta razón.¹⁶³

El gasto público en salud, medido en números absolutos, fue similar al gasto público en defensa. Ambos aumentaron un 50% en términos nominales desde 1994 hasta 1999, un incremento que correspondía con el ascenso del gasto público total del gobierno central durante este mismo periodo.¹⁶⁴ Esto implica una ratio constante en gasto de salud y gasto total del Gobierno central durante los años noventa. Cabe subrayar que el gasto público en educación durante este tiempo era casi cuatro veces más que en salud, muestra de la clara preferencia del Gobierno por las políticas de educación durante este periodo.

¹⁵⁷ Según el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 188.

¹⁵⁸ Según el Informe de Desarrollo Humano Nacional 1999 (UNDP, 1999), p. 87.

¹⁵⁹ Ver World Bank (2001a), p. 276.

¹⁶⁰ Ver Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 192.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 192 y 193.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Ver el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), pp. 114 y 115.

¹⁶⁴ Calculado en base de información del “Statistical Abstract 2000” (Government of Kenya, 2001d), p. 244.

2.4 Educación

La educación ha sido un área prioritaria en los esfuerzos de desarrollo en Kenia. Así lo demuestran los resultados positivos de ciertos indicadores. En solo cuatro años la tasa de alfabetización adulta tuvo un crecimiento del 6%, pasando del 74,8% en 1994¹⁶⁵ al 80,5% en 1998.¹⁶⁶ Los resultados son sensiblemente mejores en el caso de la población joven llegando en 1998 a una tasa de alfabetización del 94%.¹⁶⁷ Estos logros en las tasas de alfabetización se sitúan en una realidad caracterizada por una población multiétnica y multilingüe, compuesta de un total de 45 grupos étnicos diferentes, y teniendo en cuenta que en la escuela primaria se enseña en inglés y en suahili, y no en las lenguas locales. Esta circunstancia plantea varios obstáculos a los niños pertenecientes a etnias minoritarias o pueblos indígenas porque se les enseña en un idioma que no es su lengua materna, y porque desde la escuela primaria tienen que aprender dos lenguas nuevas aparte de la propia.

Tradicionalmente el asunto prioritario de las políticas educativas en Kenia ha sido la expansión de la educación primaria, lo cual se refleja en sus altas tasas de matriculación. En 1994, por ejemplo, fue del 94% en la primaria, del 26% en la secundaria y del 5,7% en la educación superior.¹⁶⁸ En 1997, la tasa de matriculación continuó estable alrededor del 94% para la escuela primaria, mientras que disminuyó en la educación secundaria a un 22% y en la educación superior a un 3%.¹⁶⁹ Además, los datos desagregados por el nivel de pobreza indican que el sistema educativo en Kenia discrimina a la población pobre. El siguiente cuadro muestra la tasa de matrícula según el nivel de pobreza.

¹⁶⁵ Ver el Informe de Desarrollo Humano Nacional (UNDP, 1999), p. 82.

¹⁶⁶ Según el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 196.

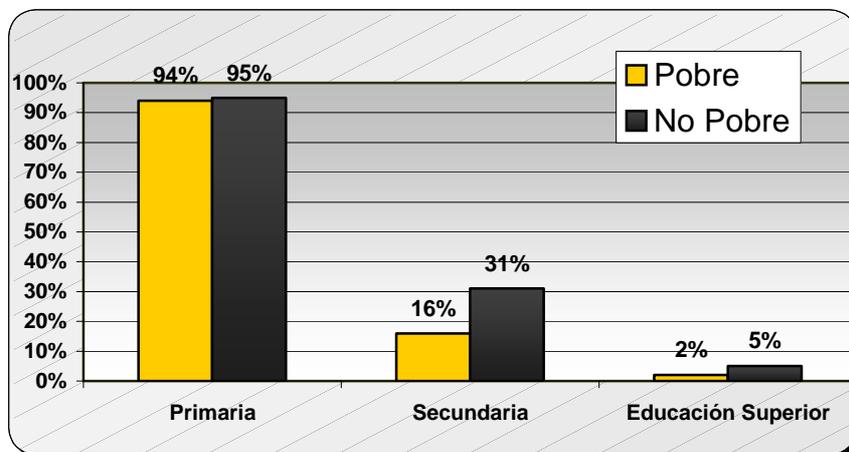
¹⁶⁷ La tasa de alfabetización de los jóvenes se refiere al porcentaje de la población entre 15 y 24 años, ver Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 196.

¹⁶⁸ Según el Informe de Desarrollo Humano Nacional (UNDP, 1999), p. 82.

¹⁶⁹ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000 b), p. 21.

Cuadro N° 15

Porcentaje de pobres y no-pobres en cada nivel educativo en Kenia en 1997



Fuente: elaboración propia basada en el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000 b), pp. 21 y 22.

El cuadro muestra cómo en primaria el porcentaje de matriculados no varía en función del nivel de pobreza. Por el contrario en secundaria y educación superior las tasas de matriculación de los pobres son menos de la mitad que las tasas de los ricos, lo que señala que hay una tendencia discriminatoria en contra de los pobres en estos niveles educativos. Una cuestión importante que surge a partir de los datos presentados es si esta tendencia se debe a una discriminación en el acceso a la educación -por ejemplo a través de los pagos para acceder a la enseñanza-, o si se produce durante el proceso educativo -por ejemplo por fracaso escolar debido a la necesidad de los estudiantes de trabajar para contribuir a los ingresos familiares-.

De acuerdo con el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia (Government of Kenya, 2000b), las principales razones por las que los niños pobres en edad escolar no asistieron al colegio en 1997 fueron que “no se lo podían costear” (30%) y que “suspendían los exámenes” (15%). En cambio, la principal razón de los no pobres para no ir al colegio era que “habían conseguido trabajo” (22%), y sólo un 0,5% de estos señalaron la razón económica.¹⁷⁰ De estos datos se concluye que los costes de la educación constituyen una barrera para que los niños de familias pobres accedan a la educación y además dificulta la continuación del estudio.

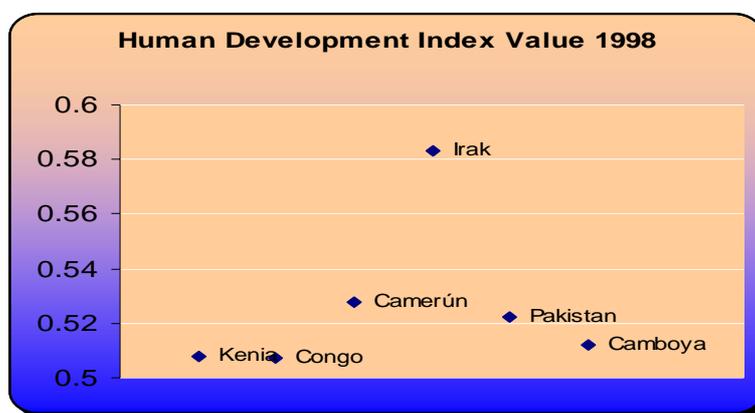
El gasto público en educación en Kenia es relativamente alto comparado con otros sectores. A lo largo de los años noventa se encontraba en un nivel constante del 6% del PNB, lo que supera casi dos veces el gasto militar.¹⁷¹ Entre 1995 y 1997, suponía aproximadamente el 17% del gasto total anual del Gobierno.¹⁷² Así mismo, el gasto educativo total aumentó en un 50% (en términos nominales) entre 1994 y 1999 en línea con el gasto total gubernamental.¹⁷³ La ratio gasto educativo/gasto público total ha sido constante durante los años noventa.

2.5. El Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano combina indicadores de ingreso, alfabetización y esperanza de vida, por lo que resulta una buena síntesis de la tendencia del desarrollo humano del país.¹⁷⁴ Según el Informe de Desarrollo Humano de 2000, a finales de los años noventa Kenia ocupó la posición 138 de 174 países.

Cuadro N° 16

Posición de Kenia según el Índice de Desarrollo Humano en 2000



Fuente: Elaboración propia en base al Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), pp.174 a 176.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 98 y 99.

¹⁷¹ Calculado en base de la información del Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 216.

¹⁷² *Ibidem*, p. 196.

¹⁷³ Calculado en base de la información del "Statistical Abstract 2000" (Government of Kenya, 2001d), p. 244.

¹⁷⁴ El Índice de Desarrollo Humano se basa en tres indicadores que están explicados en detalle en el Capítulo Dos.

La comparación muestra que el Índice de Desarrollo Humano en Kenia es similar al del Congo, país que experimentó una guerra civil en este tiempo, y al de países como Camboya e Irak que estaban en fase de reconstrucción después de largos conflictos.

En los años noventa, Kenia experimentó un descenso general en el desarrollo humano, lo cual se refleja en el Índice de Desarrollo Humano que pasó del 0,530 en 1990 al 0,508 en 1998.¹⁷⁵ Esta cifra se encuentra muy próxima al índice señalado como marcador de un desarrollo humano bajo.¹⁷⁶ Entre las principales razones de esta bajada se encuentran los altos niveles de población infectada de SIDA y la introducción del sistema de pagos por parte del usuario para acceder a los servicios de salud y educación.

3. La situación de pobreza en Kenia según las variables del Modelo de Empoderamiento

El modelo de empoderamiento propone tres variables principales para medir la situación de pobreza: acceso y control de los recursos; participación equitativa en el desarrollo nacional y en la toma de decisiones; y el grado de poder económico y autodeterminación de algunos grupos o países. En el contexto nacional, estas tres variables hacen referencia a las relaciones internas, entre diferentes grupos de la sociedad, y a las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. El grado de poder económico y de autodeterminación se refiere a la relación entre el Estado y actores externos. La dificultad de este análisis radica en que aun no existen indicadores de medición de acuerdo al modelo de empoderamiento.

3.1. Acceso y control de los recursos

La disponibilidad y control de los recursos nacionales constituye la primera variable a ser analizada, puesto que determina la base del poder económico y político de la economía nacional. En un primer término se establece qué recursos están

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 180.

disponibles y cómo estos contribuyen al desarrollo nacional. En segundo lugar, es importante evaluar los recursos públicos disponibles para el bienestar de la sociedad y para actividades de producción y distribución por parte del Estado. Otro indicador importante es la distribución interna de estos recursos. En este sentido, cobra especial relevancia la distribución de la tierra en Kenia ya que la agricultura constituye el principal sector económico del país.

Contribución de los diferentes sectores económicos a la economía nacional

En relación a la estructura económica de Kenia, el siguiente cuadro recoge los porcentajes de la contribución de los diferentes sectores económicos del país al PNB en 1998 y al empleo en 1997.

Cuadro N° 17

Estructura económica de Kenia

Sector	Contribución del sector al PNB en 1998	Contribución del sector al empleo en 1997
Servicios/comercio	58%	17%
Agricultura	26%	37%
Industria	16%	1,4%

Fuente: Elaboración propia basada en datos procedentes del Informe sobre el Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 208 para la contribución de cada sector al PNB en 1998 y del Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenia, 2000b), p. 45 para la contribución de cada sector al empleo en 1997. El resto del empleo no cubierto por estos sectores se encuentra principalmente en el sector informal, donde un 77% de la población pobre de Kenia trabajó en 1997 (Government of Kenia, 2000b), p. 47.

La distribución de la mano de obra por sectores demuestra que la agricultura absorbe la mayor parte de la población activa con casi un 37%, seguido por el comercio con un 17%.¹⁷⁷ El resto de actividades económicas toman una parte mínima de la mano de obra. Este hecho implica una dependencia del sector agrario en relación con el empleo, aparte de la producción de subsistencia y de las exportaciones, como se plantea en la última parte de este capítulo. Los datos

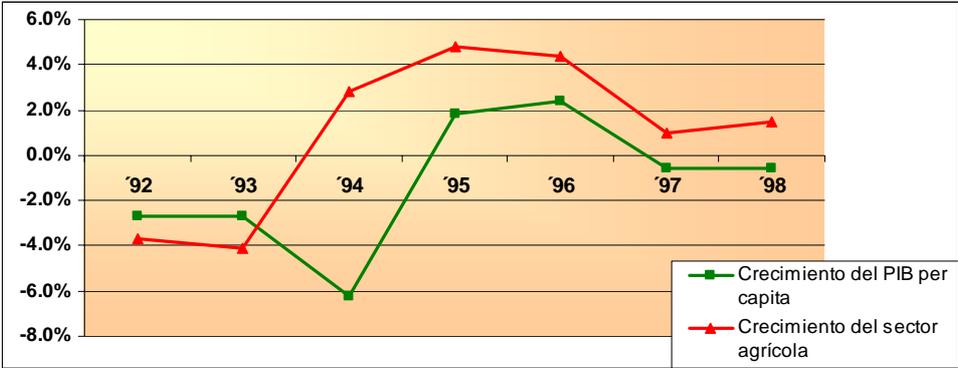
¹⁷⁶ En el año 1998, se consideró que los países que tenían un índice de desarrollo humano inferior al 0,5, tenían un desarrollo humano bajo.

¹⁷⁷ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000 b), p. 45.

muestran que la agricultura, el sector más importante de la economía de Kenia, no resulta muy productivo en comparación con el sector servicios, debido a que emplea el 37% de la población activa pero sólo contribuye al PNB con el 26%. La importancia del sector agrario para la economía keniana se refleja en que su crecimiento a lo largo de los años noventa ha sido similar al crecimiento económico del país, tal y como muestra el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 18

Comparación entre el crecimiento del sector agrícola y del PIB *per capita* en Kenia en los años noventa



Fuente: Elaboración propia en base el Segundo Informe sobre Pobreza en Kenia, Vol. I (Government of Kenya, 2000 a), p. 45. El crecimiento del PIB *per capita* está calculado en precios constantes de 1982 en millones de chelines kenianos.

Los recursos públicos

Un importante indicador macroeconómico que proporciona información sobre el control de los recursos públicos es el déficit fiscal. Durante la década de 1990, el déficit fiscal de Kenia fue negativo, con excepción de 1994 y 1997. Fue especialmente alto en 1993 después de la suspensión de la ayuda internacional en 1992.¹⁷⁸ Esto indica que durante este periodo los impuestos nacionales no proporcionaban los recursos suficientes para cubrir todos los servicios del Gobierno y tenían que complementarse con fondos externos. La caída de los recursos del

¹⁷⁸ En base de la información presentada en el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. I (Government of Kenya, 2000 a), p. 45.

Gobierno se refleja también en una continua disminución del crecimiento en los servicios gubernamentales que pasa del 3,6% en 1991 al 0,8% en 1998.¹⁷⁹

Sin embargo, Kenia fue capaz de reducir su déficit fiscal del -3,8% del PIB en 1990 al -0,9% en 1998.¹⁸⁰ A partir de los datos del Informe de Desarrollo Mundial de 2000/2001 se deduce que esta mejora no se debió a una reducción en el gasto público, como se podría esperar dentro del marco de políticas de ajuste estructural aplicadas en el país, sino a un aumento en los ingresos estatales a través de impuestos durante los años noventa.¹⁸¹

En estos años, Kenia adoptó reformas de ajuste estructural que incluían la liberalización del mercado, la eliminación de controles sobre precios e importaciones y la privatización de empresas públicas no estratégicas. Como consecuencia, el Estado disminuyó su control sobre la producción. A pesar de que el proceso de privatización fue lento, varias empresas estatales estratégicas se cerraron y parte del personal menos cualificado fue despedido.¹⁸² Esta reducción de personal se sintió inmediatamente: mientras que el sector público había proporcionado cerca del 50% del empleo formal en 1990, este índice descendió al 46% en 1994.¹⁸³ Como se ha mencionado anteriormente, el Estado disminuyó también la provisión de servicios sociales, un importante instrumento de reducción de la pobreza propuesto en sus propias estrategias anti-pobreza.

La distribución de la tierra

La tierra, además de ser uno de los recursos más importantes para la economía de Kenia puesto que proporciona el empleo y la subsistencia de la mayoría de la población, es también un recurso escaso. Sólo el 8% de la tierra es fértil,¹⁸⁴ siendo el resto árido o semiárido. Hasta la época colonial, el Maasailand —territorio habitado por los Maasai— comprendía una gran parte de Kenia y del Norte de Tanzania. La

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 45.

¹⁸⁰ Según el World Bank (2001a), p. 300.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 300.

¹⁸² Según un análisis de la economía de Kenya en Copans (1998), p. 268.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 258.

¹⁸⁴ Según Sayer (1998), ver sección “Kenia: Hechos y Cifras”.

tierra era un recurso comunal, pertenecía a la comunidad, y su uso estaba regulado por los clanes y sus líderes. Durante la colonización, los Maasai, al igual que otros grupos étnicos, perdieron una importante parte de sus territorios (ver Capítulo Seis).

Con la independencia en 1963, la tierra fue administrada por el Estado por medio de un sistema de *trusteeship*. Debido a la reforma agraria, iniciada en los años setenta, el territorio se dividió en ranchos colectivos primero y en fincas privadas después, con la idea de que la propiedad privada conduciría a un uso productivo de la tierra y aumentaría la productividad a partir de créditos. Sin embargo, muchos de sus nuevos propietarios tuvieron que vender sus tierras para afrontar los problemas financieros temporales. El resultado fue la existencia de un gran número de personas sin tierra durante los años ochenta y noventa, varios de los cuales terminaron viviendo en chabolas. Se estima que en 1998 el 60% de la población de Nairobi vivía en chabolas.¹⁸⁵

El aumento de las personas sin tierra también ha estado influido por la conducta de individuos bien relacionados o políticos que se apropiaron de forma ilegal de terrenos públicos para su uso privado. Los mecanismos de apropiación ilegal consisten normalmente en la venta de tierra pública por debajo del precio del mercado o en inscripciones fraudulentas de individuos que no tienen derecho a la tierra.¹⁸⁶

La lucha por el control de recursos escasos, como la tierra, constituye a menudo la razón principal de los conflictos étnicos. Autores como Sayer (1998) estiman que, desde 1991, conflictos por la propiedad de la tierra han tenido como resultado el desplazamiento de aproximadamente 150.000 pequeños propietarios kenianos y al menos 1000 fallecidos.¹⁸⁷ En este sentido, cabe destacar que las diferencias étnicas son a menudo utilizadas por los políticos para encubrir conflictos relacionados con las injusticias del pasado.

¹⁸⁵ *Ibidem*, ver sección sobre “Tierra y Pobreza”.

¹⁸⁶ Para ejemplos de apropiaciones ilegales de tierra en Kenia durante los años 90, ver Bittner (1997), pp. 15 y 16.

¹⁸⁷ Ver Sayer (1998), sección sobre “Tierra y Conflicto”.

En los años ochenta las grandes granjas constituían el 0,14% y poseían el 71% de la tierra,¹⁸⁸ lo que implica una fuerte concentración de la propiedad de la tierra en muy pocas manos. La individualización y privatización de la tierra llevada a cabo en los años noventa dejó a un gran número de familias sin tierra. En 1997, el 23% de los hogares pobres y el 29% de los no pobres en Kenia estaban sin tierra. Existe también una marcada diferencia entre los hogares pobres que no poseían tierra en las áreas rurales (el 12%) y los de las áreas urbanas (el 71%).¹⁸⁹

Estas cifras ilustran el problema de las personas que viven en chabolas en las ciudades sin la seguridad de poseer la propiedad del suelo donde habitan. También es interesante anotar que a los tres distritos que comprenden el Maasailand — Tamara, Narok y Kajiado— corresponden porcentajes superiores a la media rural de personas sin tierra. Así, en Tamara y Narok el 25% de los hogares pobres no poseía tierra en 1997; y en Kajiado se situaba el índice más elevado de Kenia de hogares pobres sin tierra con un 50%.

3.2 Participación equitativa en el desarrollo nacional y en la toma de decisiones

El origen étnico, el género y la religión resultan categorías importantes a la hora de analizar las posibilidades para la participación en el desarrollo nacional y en la toma de decisiones. En Kenia habitan 45 grupos étnicos distintos. Durante la época colonial la distribución de los recursos nacionales se realizaba en función de las razas. La mayoría de los derechos y privilegios económicos, como la distribución y la propiedad privada de la tierra, correspondían a los colonos blancos. Tras la independencia, el origen étnico y el clientelismo, como parte de la política partidaria, jugaron un papel importante en decidir los destinatarios del desarrollo nacional.

¹⁸⁸ Citado por Action Aid (1997), p. 13.

Tendencias de exclusión de las políticas de desarrollo

La participación de todos los grupos de una sociedad en el desarrollo y en la toma de decisiones es importante no sólo por su valor intrínseco sino también por razones instrumentales. Intervenir en el proceso de toma de decisiones es la única manera de asegurar la equidad en la distribución de los recursos. La participación se refiere a la dimensión política del desarrollo, ya que aquellos que participan en la toma de decisiones deciden respecto a quién consigue qué cantidad de recursos. La estructura política de Kenia ha estado a menudo definida como una elite política, y se caracteriza por la práctica del clientelismo y la aplicación de políticas basadas en el apoyo a un cierto grupo étnico.

En este marco, las políticas de desarrollo responden a los intereses de esta pequeña elite que controla la mayoría de los medios de producción, especialmente la tierra. El resultado de ello es que una gran parte de la población, principalmente los pobres rurales, están excluidos sistemáticamente de los beneficios del desarrollo. La organización Ayuda en Acción, en un estudio sobre la pobreza en Kenia (Action Aid, 1997), describe del siguiente modo esta exclusión:

“Las políticas, leyes e instituciones oficiales han tenido una tendencia discriminatoria que excluye al pobre rural de los beneficios del desarrollo. La tendencia de no reconocer la contribución potencial del pequeño productor al desarrollo nacional, se hace evidente en las inversiones en las áreas urbanas, el énfasis en la exportación de productos agrícolas comerciales, las políticas que favorecen la importación de cereales, los subsidios para la expansión de subsectores modernos, la adopción de tecnología dependiente de las importaciones, los altos impuestos para la exportación de productos agrícolas producidos por los pequeños productores, y la falta de incentivos adecuados. La falta de accesibilidad a la tierra, al agua, créditos e insumos, mercados subdesarrollados, limitada e inefectiva extensión agraria, la falla en poner las conclusiones de las investigaciones a la disposición del pequeño productor y la falta de instituciones de base que puedan

¹⁸⁹ Los datos correspondientes se encuentran en el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000 b), p. 123.

fomentar una participación significativa de la gente en la vida económica del país son factores institucionales añadidos que perpetúan la pobreza rural en Kenia.” (Action Aid, 1997:p.12).

Los ganaderos —con un índice de pobreza del 40%— también están excluidos. Las áreas áridas y semiáridas en las que habitan la mayoría de ellos, han sido marginadas del desarrollo por falta de infraestructura y servicios públicos. Así mismo, varias leyes administrativas han limitado el desplazamiento de esta población y autorizado la confiscación de sus tierras, que en algunos casos han llevado a desahucios forzados.¹⁹⁰ Las políticas de privatización de la tierra han tenido efectos devastadores para los mecanismos tradicionales de supervivencia de los ganaderos, que dependen de los desplazamientos temporales del ganado durante las estaciones secas. Las políticas legales y económicas han afectado de manera especial a los Maasai en el distrito de Kajiado (ver Capítulo Ocho).

El concepto keniano de *harambees* —un tipo de auto-ayuda—, juega un lugar importante en las iniciativas de desarrollo. Su origen se remonta al momento de la independencia, cuando el primer presidente del país, Jomo Kenyatta, la hizo popular como un símbolo de la unidad nacional basado en tradiciones africanas de ayuda comunal y solidaridad recíproca. La idea consiste en que los miembros de una comunidad contribuyan financieramente o en forma de trabajo al desarrollo de ésta, por ejemplo en la construcción de escuelas. Debido a la disminución de los servicios estatales de salud y educación, en especial en áreas rurales,¹⁹¹ el *harambee* ha sido utilizado como una forma de “compartir” los gastos. Esta medida junto a la introducción del pago de cuotas para acceder a los servicios de salud y educación en los años noventa, han tenido un fuerte impacto en perjuicio de los pobres y constituye una forma disfrazada de impuestos indirectos.

¹⁹⁰ Un ejemplo es el Acto Especial de la Administración de Distritos de 1934 que limita la libertad de desplazamiento de los pueblos indígenas en determinados distritos, entre los que se incluye Kajiado.

¹⁹¹ Ayuda en Acción informa que el 40% de la población rural no tenía acceso a los servicios de salud en 1997, ver (Action Aid, 1997), p. 14.

Participación de la sociedad civil

La participación de la sociedad civil, y en especial de los pueblos indígenas, en la toma de decisiones fue severamente limitada por el sistema de partido único centralizado implantado por el presidente Daniel Moi en 1982. Después de mucha presión internacional, este modelo fue abolido y remplazado en 1991 por un sistema multipartito. Sin embargo, durante la década de 1990, la oposición política fue reprimida lo que desencadenó episodios de violencia política ante las elecciones nacionales de 1997. El gobierno centralizado, los medios de comunicación controlados y la política partidaria han limitado la participación de los pueblos indígenas de Kenia en la política y en la vida pública del país. A menudo, estos pueblos viven en áreas remotas en las que es difícil acceder a los medios de comunicación y a la información. Esta dificultad se ve reforzada por el hecho de que no todos los pueblos indígenas hablan con fluidez suahili o inglés, las dos lenguas oficiales de Kenia utilizadas en política y en los medios de comunicación.

Así mismo, el sistema electoral occidental, basado en la mayoría de voto, obstaculiza que sean escuchados puesto que constituyen una minoría en los distritos electorales que comparten con otros grupos étnicos. Al no constituir un grupo numeroso, a los políticos no les interesa tanto representar los intereses de los pueblos indígenas ya que más bien su objetivo es captar los votos de las mayorías étnicas. Esto dificulta combatir las causas estructurales de la pobreza de los pueblos indígenas, como la apropiación de tierra por los grupos mayoritarios o su marginación por falta de infraestructuras y recursos financieros. El hecho de revertir la apropiación de tierra a través de las instituciones políticas existentes constituye un problema para pueblos indígenas como los Maasai (ver Capítulo Seis).

Probablemente en respuesta a la disminución de los servicios públicos, y tras la creación de un sistema político multipartito, durante los años noventa en Kenia surgió un elevado número de organizaciones no gubernamentales, además de las iniciativas de desarrollo local, muchas de ellas creadas por minorías étnicas y pueblos indígenas que se sentían marginados del proceso de desarrollo. Ejemplo de ello son *El Movimiento por el Fortalecimiento de la Iniciativas Locales* creado por el

pueblo Borana; *La Conciencia sobre la Mitigación de la Pobreza y de la Nutrición*, de los Samburu; *TOMWO*, una red regional de los Pokot; y el *Consejo Maa* creado por los Maasai.¹⁹² El *Consejo Maa* ha llevado a cabo actividades interesantes, entre las que se incluyen un estudio sobre la pérdida de la tierra, conferencias sobre la historia de los Maasai y frecuentes reuniones entre representantes de las distintas comunidades Maasai.

También se han creado algunos boletines informativos como canales de difusión de las preocupaciones de los pueblos indígenas. En Kajiado, dos organizaciones Maasai —Dupoto-e-Maa y Neighbours Initiative Alliance— publican los boletines informativos *Dupoto News* y *Neighbour News*, respectivamente. A nivel nacional, hay varios periódicos que tratan los problemas de los pueblos indígenas como *Nomadic News*, publicado por la Red de Información Indígena, y *The Marginalised* que presenta la situación de los pueblos indígenas y de las minorías. Estas iniciativas son una forma de comunicar eficazmente, identificar los problemas comunes y hacer públicos los problemas de desarrollo y las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. En Kajiado, los Maasai crearon diferentes organizaciones para defender sus derechos y fomentar sus propios procesos de desarrollo. Las actividades y el impacto de estas organizaciones se discuten más detalladamente en el Capítulo Ocho.

Reforma constitucional

Después de una fuerte demanda popular y de la presión política por parte de la oposición, el Gobierno prometió una revisión de la Constitución antes de las elecciones de 2002. Se formó un Grupo Parlamentario para hacer un borrador con las propuestas de reforma. Paralelamente, la sociedad civil organizó su propio grupo llamado Iniciativa Ufungamano.¹⁹³ Tras constantes discusiones sobre las reformas en la vida pública y la celebración de un gran número de mítines para presentar y discutir las nuevas propuestas, las demandas y esperanzas de la población fueron

¹⁹² Según Kipuri (2001).

¹⁹³ Este nombre se refiere al sitio donde tuvo lugar la primera reunión de grupo en el “Ufungamano House” en Nairobi.

recogidas por ambos grupos. La autora de esta investigación participó en uno de estos mítines, organizado por la OIT y el Grupo de los Derechos de las Minorías (Minority Rights Group) y celebrado en Nairobi en noviembre de 2001, donde las minorías étnicas y los pueblos indígenas articularon y discutieron sus propuestas.

Una cuestión principal para los pueblos indígenas es el sistema político unitario versus el sistema federal de gobierno. Este asunto ha estado en el centro de la discusión política entre los dos principales partidos políticos en Kenia. La Unión Nacional Africana de Kenia (KANU), que representa a los grupos étnicos mayoritarios del país, está a favor del sistema unitario; mientras que la Unión Democrática Africana de Kenia (KADU), compuesta por etnias minoritarias, está a favor de un sistema más descentralizado ante el temor al dominio de la mayoría.¹⁹⁴

Un sistema político federal permitiría a los pueblos indígenas ejercitar alguna forma de autonomía, especialmente sobre sus recursos locales. Estos consideran el sistema descentralizado como un posible remedio a las políticas de desarrollo que han reforzado la desigualdad étnica y el desarrollo de ciertas regiones del país a expensas de otras. Además, les permitiría beneficiarse de los recursos, expropiados por la mayoría, que tradicionalmente les pertenecían y de cuyos beneficios han sido excluidos. Ejemplo de ello son los parques nacionales, cuyas rentas son recogidas por el gobierno nacional y no por las autoridades locales.

Al mismo tiempo, existe la preocupación de que un sistema federal conduzca a la violencia entre los diferentes grupos étnicos que cohabitan en una misma región. Ante esta posibilidad, sería importante establecer autoridades regionales o locales basadas en la representación multiétnica en el marco de un sistema federal.

¹⁹⁴ Ver Kipuri (2001) para una discusión interesante sobre la experiencia de los pueblos indígenas en Kenia con partidos políticos y elecciones.

3.3. Poder económico y autodeterminación

El poder económico y el nivel de autodeterminación de un país se reflejan en sus relaciones económicas internacionales. La situación de Kenia respecto a esta variable está marcada por factores estructurales. La economía keniana muestra características típicas de un país en desarrollo inscrito en una relación de centro-periferia. El economista latinoamericano Raúl Prebisch,¹⁹⁵ describe las relaciones económicas internacionales entre países industrializados y en desarrollo de la siguiente manera:

“Se trataba de una constelación económica, en cuyo centro se encontraban los países industrializados. Favorecidos por esta posición y por su temprano proceso técnico, esos países organizaron el sistema como un todo para que sirviera a sus propios intereses (...) Con respecto a cada país periférico, el tipo y el grado de su vinculación con el centro dependía en gran medida de sus recursos y de la capacidad política y económica para movilizarlos (...) Además, la penetración y propagación del proceso técnico y sus frutos en las actividades económicas orientadas hacia las exportaciones llegaron a ser características de una estructura social heterogénea en la que una gran parte de la población se quedaba sin intervenir en el desarrollo.”¹⁹⁶

Así mismo, la relación de centro-periferia está marcada por una división internacional del trabajo, en la que el centro se especializa en la producción y exportación de productos manufacturados y la periferia en productos primarios. Los indicadores que determinan esta relación de desigualdad son el déficit comercial crónico, un alto porcentaje de importaciones de productos manufacturados y la falta de diversificación en las exportaciones. Otros indicadores son los altos niveles de deuda externa y la dependencia de la financiación externa para el desarrollo nacional.

¹⁹⁵ Este enfoque analítico fue presentado por Prebisch por primera vez en la publicación *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, ver Prebisch (1949).

¹⁹⁶ En relación a las economías de América Latina durante los años cincuenta, ver Prebisch (1984), pp. 179-80.

Balanza comercial

Existen varias formas de medir el poder económico de una nación. Una es el crecimiento económico general, pero esta medida presenta varios problemas. Primero, el crecimiento económico agregado puede ocultar grandes disparidades al interior de un país, como por ejemplo que los recursos pueden ser poseídos por una pequeña elite, como sucede actualmente en Kenia. Segundo, los recursos contabilizados en el crecimiento económico pueden ser poseídos por extranjeros, como ocurrió en el país africano durante la colonia. Un indicador más útil es la balanza comercial, porque muestra si el país mantiene una posición débil o fuerte en las relaciones económicas internacionales. A lo largo de los años noventa Kenia tuvo un balance comercial altamente negativo, que se triplicó entre 1991 y 1998 en términos nominales en chelines kenianos.¹⁹⁷

El déficit comercial puede ser explicado, en parte, por la eliminación de controles sobre las importaciones desde 1993, lo que llevó a un aumento del valor y de la cantidad de éstas. Desde 1991 a 1999, el valor nominal de las importaciones en chelines kenianos se cuadruplicó y aumentó la cantidad de la mayoría de las importaciones,¹⁹⁸ especialmente de los productos manufacturados cuya cantidad se duplicó.¹⁹⁹ En 1998, cerca del 65% de los productos que importaba Kenia eran manufacturados.²⁰⁰

Otros factores causantes del déficit comercial son más estructurales y de a largo plazo. En este sentido, resulta interesante examinar las regiones geográficas con las que Kenia establece sus relaciones comerciales. La mayor parte del comercio en términos monetarios se realiza con Asia, seguido por Europa y África. El comercio con Asia consiste casi exclusivamente en importaciones, lo que establece un gran déficit comercial con esta región. Con Europa, las exportaciones ascendían a una tercera parte de las importaciones en los años noventa, con el correspondiente déficit comercial de dos tercios. África es la única región en la que las exportaciones

¹⁹⁷ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. I (Government of Kenya, 2000a), p. 45.

¹⁹⁸ Ver "Statistical Abstracts 2000" (Government of Kenya, 2001d), p. 91.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 106.

²⁰⁰ Ver Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001 (World Bank, 2001a), p. 312.

doblan a las importaciones, teniendo como consecuencia un balance comercial positivo.

Estos resultados respaldan las propuestas expuestas por instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994) acerca del "regionalismo abierto", y que consisten en expandir la exportación orientada al comercio interno regional con el objetivo de fortalecer el poder económico y la riqueza de cada país dentro de los acuerdos de comercio regionales. Iniciativas como el MERCOSUR, NAFTA y el Mercado Común para África Oriental y el Sur de África (COMESA), del cual Kenia forma parte, constituyen algunos ejemplos. El comercio de Kenia dentro del mercado común aumentó el 7% en los años noventa. Las exportaciones hacia esta región como porcentaje de todas las exportaciones de Kenia pasaron del 10% en 1991 al 20% en 1999.²⁰¹

La diversificación y estructura de las exportaciones son también indicadores del poder económico de un Estado. Los países con una amplia variedad de exportaciones dependen en menor medida de los precios del mercado mundial y de los compradores. Tradicionalmente, Kenia ha dependido de los precios altamente inestables del mercado mundial para sus dos principales productos de exportación: el café y el té. Durante los años noventa las exportaciones continuaron concentradas en productos agrícolas. En 1991, el café, el té y las hortalizas suponían el 50% de las exportaciones; y pasó al 44% en 1999.²⁰² La actividad exportadora de Kenia posee las características típicas de un país periférico: falta de diversificación en los productos y fuerte especialización en unos pocos productos primarios.

La deuda externa

La autodeterminación de un país está influenciada, por un lado, por el control interno de sus recursos y, por otro, por la financiación externa. La mayoría de los países en desarrollo dependen de los recursos externos para complementar sus escasos ahorros internos. En Kenia, la deuda externa total en términos nominales aumentó

²⁰¹ *Ibidem*, p. 73.

²⁰² *Ibidem*, p. 79.

de 2.676 millones de libras en 1989 a 11.672 millones en 1996.²⁰³ Esto significa que en sólo siete años la deuda externa se cuadruplicó en términos nominales. Por el contrario, en 1989 la deuda interna era de 1.241 millones de libras kenianas y de 1.592 millones en 1996, con un aumento temporal de 3.956 millones de libras en 1994, después de la suspensión de ayuda internacional al país en 1991.²⁰⁴

Los intereses a pagar correspondientes a la deuda pública interna eran más altos —aproximadamente del 50% en 1989 y del 40% en 1996— que los de la deuda externa —20% en 1989 y 25% en 1996—. Por tanto, el ahorro nacional, además de ser escaso, también resulta más caro para el gobierno que adquirir financiación externa, lo que proporciona un incentivo estructural para depender de la ayuda económica exterior.

En términos reales, Kenia era capaz de reducir su deuda externa del 71% del PNB en 1985 al 61% en 1998. Este porcentaje no resulta tan alto si se compara con el del Congo que, con un índice de desarrollo humano similar al de Kenia, tiene que enfrentarse a una deuda externa que en 1998 ascendía a un 306% de su PNB.²⁰⁵ Kenia también experimentó una disminución en su servicio total de la deuda²⁰⁶ del 39% en 1985 al 19% en 1998.²⁰⁷ Esta mejora en su condición de deudor se refleja en los balances de los pagos que pasaron de ser negativos a principios de los años noventa, a ser positivos al final de la década.²⁰⁸ Estos resultados manifiestan que durante estos años existió una dependencia menor de los fondos comerciales extranjeros, lo cual indica un mayor grado de autosuficiencia y autodeterminación.

²⁰³ Ver Action Aid (1997), p. 31.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 31.

²⁰⁵ Según el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 221.

²⁰⁶ El servicio total de deuda se refiere a la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 221.

²⁰⁸ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. I (Government of Kenya, 2000a), p. 45, el balance de pagos mejoró de -143 millones de libras de Kenia en 1991 a 228 millones en 1998.

Ayuda oficial al desarrollo e inversión extranjera

En los años noventa, Kenia experimentó una drástica reducción en la ayuda oficial al desarrollo tanto en términos nominales como reales. Mientras que en 1992 la ayuda ascendía a 886 millones de dólares americanos, es decir el 12% del PNB; en 1998 fue sólo de 474 millones de dólares, el 4.5% del PNB.²⁰⁹ En relación a la ayuda oficial al desarrollo *per capita*, en 1990 fue de 50 dólares *per capita*, y en 1998 descendió a 16 dólares *per capita*.²¹⁰ Cuando se comparan el aumento de los préstamos con las ayudas no reembolsables procedentes de fuentes bilaterales y multilaterales cabe destacar que las ayudas no reembolsables contribuyeron sólo al 12% del total entre 1989 y 1994,²¹¹ lo que implica que el 88% eran préstamos a ser reembolsados. La reducción de ayuda oficial al desarrollo puede interpretarse de varias maneras. Por un lado, depender menos de la ayuda al desarrollo podría suponer mayor autonomía, sin embargo, a menudo, los recursos humanos y financieros adicionales son vitales para un desarrollo autodeterminado. La influencia de la ayuda al desarrollo sobre la autodeterminación no puede medirse sólo en términos de cantidad, sino también en términos de calidad, valorando cómo es distribuida y utilizada.

La situación de Kenia, marcada por una reducida financiación externa durante los años noventa, empeoró cuando las inversiones extranjeras directas cayeron dramáticamente pasando de 57 millones de dólares americanos en 1990 a sólo 11 millones de dólares en 1998.²¹² Este descenso puede tener explicación en la violencia que precedió a las elecciones de 1997 y que conllevó la inestabilidad política y la retirada de las inversiones extranjeras. En la primera mitad de los años noventa, los inversores extranjeros compraron empresas ex paraestatales, por ejemplo, Nestlé en la industria alimentaria y varias compañías turísticas internacionales en la industria del turismo en 1993. Después de 1997, la industria turística experimentó un fuerte descenso, como lo refleja la reducción de casi una tercera parte del número de visitantes a los parques nacionales de Kenia en sólo un

²⁰⁹ Según el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 221.

²¹⁰ Según el Informe de Desarrollo Mundial 2000-01 (World Bank, 2001a), p. 314.

²¹¹ Ver Action Aid (1997), p. 31.

²¹² Según el Informe de Desarrollo Mundial 2000-01 (World Bank, 2001a), p. 314.

año.²¹³ En comparación con la inversión extranjera directa tan débil durante los años noventa, la ayuda oficial al desarrollo en esos años tenía una gran importancia.

La presión política y económica que pueden ejercer los donantes es otro indicador del grado de autodeterminación. A finales de 1991 los donantes suspendieron la ayuda internacional con el fin de apremiar a Kenia para adoptar reformas de ajuste estructural y abrir su sistema político. La intromisión progresiva del Estado en la economía y la vida pública fue vista por los donantes como improductiva y autoritaria. Que Kenia sustituyera su sistema de partido único por un sistema multipartito sólo unos meses más tarde y aplicara políticas de ajuste estructural de 1993 a 1995, indica la fuerte influencia de los donantes en la autodeterminación del país. No obstante, las reformas en la esfera política y económica fueron aplicadas al ritmo y bajo el control del Gobierno keniano.

El lento camino hasta la privatización de las empresas públicas, el autoritarismo político y los grandes fraudes durante las elecciones de 1992 y 1997, así como la opresión violenta de los oponentes antes de las elecciones de 1997, fue criticado por los donantes en varias ocasiones.

Brown (2001), en una evaluación de por qué el presidente Moi logró seguir en el poder después de 1991, argumenta que fue principalmente gracias al apoyo de los donantes o más bien debido a que estos no denunciaron las irregularidades de las elecciones puesto que temían la inestabilidad política.²¹⁴ Las reformas políticas y económicas llevadas a cabo en Kenia durante los años noventa son un buen ejemplo de la influencia de los donantes sobre la autodeterminación del país y que estos se conforman muchas veces con la forma sin importar el contenido.

²¹³ Según los “Statistical Abstracts 2000” (Government of Kenya, 2001d), p. 49.

²¹⁴ Brown (2001) sostiene que la habilidad de Moi para ganar las elecciones de 1992 y 1997, a pesar de haber continuado con un régimen político autoritario, no es sólo resultado del fraude ocurrido durante las elecciones y una oposición fragmentada sino también gracias al énfasis de los donantes en la democracia formal y elecciones multipartitas. Según este autor, los donantes ignoraron actividades antidemocráticas como son el abuso del poder gubernamental, el control sobre los medios de comunicación y la violencia contra la oposición.

4. Conclusiones del Capítulo Cuatro

1. Durante los años noventa la situación de pobreza en Kenia ha empeorado progresivamente, situando la mitad de la población por debajo del límite nacional de pobreza a finales de la década. La pobreza es más pronunciada en las áreas rurales que en las urbanas, sin embargo, existe la tendencia a la convergencia debido a un aumento de la pobreza alimentaria y absoluta en las ciudades. Los agricultores de subsistencia, ganaderos y empleados del sector informal son los sectores más afectados por la pobreza, mientras que los empleados del sector público tienen la incidencia de pobreza más baja.

2. Los indicadores de desigualdad muestran un grado muy alto de ésta en el país con un coeficiente de Gini que asciende al 0,57 a finales de los años noventa, y una concentración de las ganancias en manos del 20% más rico cuyos ingresos suponen 10 veces el ingreso del 20% más pobre. La desigual distribución de la riqueza se refleja también en el desigual estatus de salud, como demuestra un estudio del Banco Mundial de 2000.

3. El crecimiento económico de Kenia en los años noventa se situó en la mitad del índice del crecimiento anual del PNB de los años ochenta. El ingreso *per capita* también ha seguido una tendencia descendente durante la década de 1990. La comparación entre las tendencias en el ingreso *per capita* y la pobreza (medida tanto en pobreza alimentaria como absoluta), muestra que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza no siguen necesariamente el mismo camino. Mientras que el PIB *per capita* disminuyó hacia la mitad de los años noventa, la pobreza alimentaria y la absoluta mejoraron. En la segunda mitad de la década, sin embargo, hay una convergencia en las tendencias, con una bajada en el PIB *per capita* y un correspondiente aumento en ambos tipos de pobreza.

4. En relación con el empleo, el sector informal absorbió más de los dos tercios de la población activa en 1997. Las oportunidades de empleo formal fueron muy limitadas y casi el 50% de los kenianos no tenía trabajo remunerado. El análisis de la relación

entre educación y empleo sugiere que los logros de las políticas educativas, no están acompañados por la creación de oportunidades de empleo.

5. Las tendencias de salud muestran un descenso en la esperanza de vida a lo largo de los años noventa, en primer lugar debido al alto índice de SIDA y también por el efecto negativo de los pagos de servicios por parte de los usuarios.

6. Las tendencias educativas muestran el efecto positivo del relativo alto gasto público en esta materia si se compara con otros sectores como el de salud o defensa. La alfabetización de adultos aumentó a lo largo de la década así como la de los jóvenes que se situaba incluso en niveles más altos, apuntando a un éxito en las campañas educativas para las nuevas generaciones.

7. Las tasas de matriculación para la escuela primaria fueron constantemente altas a lo largo de los años noventa, sin embargo, tanto para la educación secundaria como para la superior disminuyeron. La desagregación por estatus de pobreza muestra que hay una tendencia discriminatoria en contra de los pobres en secundaria y educación superior. Según el sector de población más desfavorecido, la discriminación se produce tanto en el acceso a la educación, porque muchos no pueden costear la escuela, como en el proceso educativo debido a que muchos niños suspenden y abandonan el colegio para trabajar y así contribuir a la economía familiar.

8. El desarrollo humano en Kenia empeoró durante los años noventa como lo refleja la disminución de su índice de desarrollo humano, situando al país en la posición 138 en el año 2000. Las principales razones para este descenso son el aumento de la pobreza general, la caída económica, los altos niveles de SIDA y la introducción de pagos para los servicios de salud y educación.

9. Respecto a las variables propuestas por el modelo de empoderamiento, la mayoría de los indicadores muestran una situación de deterioro. La alta dependencia del país del sector agrario para la producción alimentaria, empleo y exportaciones no

va acompañado de una contribución proporcional al PNB, apuntando a la baja productividad de este sector.

10. El estado de Kenia está marcado por una disminución en el acceso a y el control sobre los recursos públicos durante los años noventa. Esto se refleja en un déficit fiscal negativo que indica la incapacidad del Gobierno de recaudar a nivel nacional los recursos suficientes para cubrir todos sus servicios, lo cual se manifiesta también en una disminución de los servicios gubernamentales durante este periodo. Las políticas de liberalización y privatización condujeron a una disminución del control del Estado sobre la economía y la pérdida de empleo en el sector público.

11. Históricamente, las políticas de desarrollo aplicadas por el Gobierno han tendido a discriminar a la población pobre rural, excluyéndola de la toma de decisiones y de los beneficios económicos del desarrollo. En contrapartida, una pequeña elite política controla los principales medios de producción, especialmente la tierra. Ésta cada vez está más concentrada en pocas manos produciéndose un aumento de la población sin tierra.

12. La apertura del sistema político a principios de los años noventa y el aumento de las organizaciones no gubernamentales de diferentes grupos que se sentían marginados en el proceso de desarrollo, favorecieron la participación de la sociedad civil en la vida política en los años noventa. El autoritarismo político combinado con un Gobierno centralizado en un sistema de Estado unitario sigue excluyendo a algunos grupos como los pueblos indígenas de una participación eficaz en la toma de decisiones y del disfrute de los beneficios del desarrollo nacional y local.

13. Las relaciones económicas internacionales de Kenia se caracterizan por una relación centro-periférica reflejada en un crónico déficit comercial, una estructura de importaciones que incluye un alto porcentaje de productos manufacturados y la concentración de las exportaciones en unos pocos productos primarios. La falta de diversificación de exportaciones conlleva una fuerte dependencia de los precios y de los compradores del mercado mundial.

14. Kenia tuvo un déficit comercial negativo durante los años noventa, influenciado por los efectos a corto plazo de la liberalización del comercio y de la abolición de controles sobre las importaciones, así como por el desequilibrio estructural a largo plazo en sus relaciones comerciales. Mientras que su comercio con Europa, Medio Oriente y Asia resultó en constantes balances comerciales negativos, con la región africana sumaba un balance comercial positivo. El Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA) ha sido altamente positivo para Kenia en este aspecto.

15. El ratio de deuda/exportaciones como indicador para el grado de autodeterminación de un país muestra la capacidad de Kenia para reducir su deuda externa hacia finales de los años noventa. Sin embargo, los intereses para la deuda externa eran consistentemente más bajos que para la deuda pública interna, apuntando al clásico problema de los países en desarrollo de bajos ahorros internos, lo que proporciona un incentivo para depender de la financiación externa para su desarrollo.

17. Kenia experimentó una reducción drástica de la ayuda oficial al desarrollo, acompañada por una pronunciada caída en la inversión extranjera directa, lo que resultó en unos recursos financieros externos severamente limitados al final de la década. Este país es un buen ejemplo de la presión política y económica ejercida por los donantes. La suspensión de nueva ayuda internacional a finales de 1991 condujo a la adopción de reformas de ajuste estructural y a la introducción de un sistema multipartito. Sin embargo, tanto el ritmo como el control de estas reformas permanecieron bajo el control del Gobierno, algunas de las cuales las aplicó de forma superficial. Esto indica que los donantes tienen una influencia, pero que pueden ser fácilmente contentados con la forma antes que con el contenido.

Capítulo Cinco:

Políticas de desarrollo y reducción de la pobreza en Kenia en los años ochenta y noventa: teorías, políticas y resultados

En principio, las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza son diseñadas con la intención de influir de forma positiva en la situación de pobreza y desarrollo de un país. Sin embargo, no siempre tienen el impacto esperado, bien porque no han sido diseñadas o implementadas adecuadamente o porque existen otros factores con mayor influencia en la perpetuación de la pobreza. En cualquier caso, es importante analizar su efectividad e impacto, incluyendo sus efectos colaterales no deseados. El objetivo de este capítulo es examinar cómo las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza han influido a nivel nacional en la situación de pobreza de Kenia, para más adelante determinar cómo han afectado en particular a los Maasai del distrito de Kajiado.

Para ello, en primer lugar se describen los antecedentes históricos de las teorías y políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza en el país tras la independencia. Mientras las políticas de los años sesenta y setenta se examinan de forma general, las de los años ochenta y noventa se analizan detalladamente con el objetivo de determinar su impacto sobre la situación descrita en el Capítulo Cuatro. En segundo lugar, se observan las políticas económicas generales, incluyendo los programas de ajuste estructural implementados en Kenia durante estos años. En este sentido, es importante precisar que estos programas han sido aplicados parcialmente en este país bajo la presión de los donantes. Posteriormente, se examinan las teorías y políticas ejecutadas para mejorar los servicios de salud y educación, y se analiza cómo han contribuido al declive general en los indicadores de desarrollo humano a partir de los años noventa. A continuación, se estudian las políticas agrícolas implementadas durante los años ochenta y noventa para determinar su efecto sobre la situación de pobreza general en el país africano.

Por último, se estudia la estrategia de reducción de la pobreza adoptada durante la década de 1990 y el Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza 1999-2015. En las conclusiones se apunta a la influencia de las políticas de desarrollo en la situación de pobreza nacional en los años noventa, tanto a través de su impacto directo sobre la misma como por la creación de una estructura económica que perpetúa la pobreza y desigualdad en el país.

El siguiente cuadro resume los objetivos nacionales de desarrollo, las políticas y los resultados adoptados en Kenia desde la independencia hasta la actualidad. El cuadro muestra la evolución en las teorías del desarrollo y sus correspondientes políticas, desde el énfasis en el desarrollo económico con justicia social de los años sesenta hasta la estabilidad macroeconómica de los años ochenta, para culminar en el enfoque de reducción de la pobreza adoptado a finales de la pasada década.

	Objetivos de Desarrollo	Publicación	Políticas de Desarrollo	Resultados/Críticas
1960 - 1970	Rápido crecimiento general Justicia social Nacionalización de la economía	Socialismo Africano y su aplicación a la Planificación en Kenia (1965) ²¹⁵	*Fuerte intervención estatal *Expansión de las empresas estatales *Industrialización *Transferencia de industrias y tierras de extranjeros a kenianos *Crecimiento orientado a la exportación junto a la sustitución de importaciones	+Rápido crecimiento económico +Crecimiento industrial y agrícola -Fuertes desigualdades en la propiedad de la tierra e ingresos -Desequilibrios estructurales económicos y políticos
1980	Programas de Ajuste Estructural (PAE)	Gerencia Económica para un Crecimiento Renovado (1986) ²¹⁶	*Liberalización del comercio *Liberalización de la economía incluyendo la reforma y reducción de empresas paraestatales *Reestructuración y reducción del gasto público *Promoción de las exportaciones y apoyo a la agricultura *Pagos por parte de los usuarios para la salud y educación *Eliminación de los controles de precios e importaciones	+Reconocimiento del impacto de la corrupción y de la ineficiencia del sector público sobre el desempeño económico -Ralentización económica -incremento de la pobreza -Desigualdad en la distribución del ingreso, en el acceso a los bienes y servicios económicos y sociales, al igual que en el empleo remunerado -Falta de participación de los pobres en los procesos económicos y sociales -Incremento de la deuda
1990	Programas de Ajuste Estructural y dimensiones sociales del desarrollo	Dimensiones Sociales del Desarrollo (1994) ²¹⁷	*Aliviar las privaciones causadas por la implementación de las reformas económicas y los programas de ajuste estructural *Programas de reducción de la pobreza relacionados con el nivel macro-económico y las organizaciones de base *Enfocar las asignaciones presupuestarias desde una dimensión social	+Inclusión de las dimensiones sociales del desarrollo +Reconocimiento del impacto negativo de los PAE sobre la pobreza -Aumento de la pobreza en los años noventa -Se agudiza el decrecimiento económico -El apoyo de los donantes no se materializa -Los desequilibrios estructurales persisten
A partir de 1999	Erradicación Nacional de la Pobreza	Plan Nacional de Erradicación de la Pobreza 1999-2015 (1999) ²¹⁸	*Carta para la Integración Social *Mejorar el acceso a los servicios esenciales de los hogares de bajos ingresos *Estrategia para un crecimiento económico diversificado	+Reconocimiento de las disparidades entre los distintos grupos y regiones, lo mismo que la discriminación -Continuación de políticas previas basadas en el crecimiento económico y algunas medidas de bienestar -No se dirige a los desequilibrios estructurales

²¹⁵ Ver Republic of Kenya (1965).

²¹⁶ Ver Republic of Kenya (1986).

²¹⁷ Ver Government of Kenya (1994b).

²¹⁸ Ver Government of Kenya (1999d)

1. Antecedentes históricos: políticas de desarrollo en los años sesenta y setenta

Kenia fue colonia inglesa hasta su independencia en 1963. La economía colonial se dividía en un sector moderno, pero pequeño, dominado por europeos y asiáticos, y un sector tradicional que reunía a la mayoría de la población nativa. Los colonos europeos llevaron a cabo actividades de cultivo orientadas a la exportación en las regiones con más potencial de Kenia, mientras que la producción de los nativos estaba básicamente orientada a la subsistencia o consistía en el trabajo de jornaleros en las granjas de los europeos. El sistema colonial creó empresas estatales, principalmente en el sector de la infraestructura, como el East African Railways, el East African Post and Telecommunications y el East African Currency Board; así como diferentes órganos de comercialización para los productos agrícolas. Estas empresas, que fueron importantes instrumentos para la explotación económica de la colonia, continuaron funcionando bajo el control del Gobierno nacional tras la independencia.

El primer Gobierno independiente afrontó a comienzos de los años sesenta una serie de retos para el desarrollo que incluían hacer frente a una estructura económica dualista, a la pobreza generalizada y al alto desempleo entre la población africana. Los objetivos políticos y económicos del nuevo país se definieron en la Constitución, en las leyes y en los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo, el primero de los cuales abarcó el periodo de 1966 a 1970. Los objetivos generales de desarrollo fueron definidos por primera vez en el Documento de Sesión N° 10 de 1965, denominado “Socialismo Africano y su Aplicación a la Planificación en Kenia”,²¹⁹ entre los que se encontraban: un rápido crecimiento general y su distribución equitativa, la justicia social y la “kenianización” de la economía.

Estos propósitos, al igual que los de décadas siguientes, respondían a las teorías de desarrollo en boga y se enmarcaban en el contexto político internacional del momento. Sin embargo, el Gobierno de Kenia hizo un gran esfuerzo por crear una versión keniana de las estrategias de desarrollo propuestas en aquella época. Esto

resultó en una mezcla de socialismo africano, caracterizado por un fuerte control estatal sobre la economía, con un capitalismo basado en la propiedad privada de los medios de producción y mecanismos de mercado para la asignación de los recursos. La “kenianización” de las teorías y políticas de desarrollo importadas son una característica continua del desarrollo del país hasta la actualidad, como se refleja en el devenir e implementación de los programas de ajuste estructural durante los años ochenta y noventa.

Las políticas de desarrollo llevadas a cabo en los años sesenta se basaban en una fuerte intervención del Estado en la economía, en la industrialización y en la sustitución de extranjeros por personal africano en los cargos políticos y económicos de responsabilidad. Las empresas estatales fueron mantenidas y expandidas, y se crearon corporaciones formadas por inversionistas locales y extranjeros. La educación se extendió rápidamente con el fin de formar los recursos humanos necesarios para el liderazgo político y económico. En sólo diez años, desde 1963 a 1973, el número de matrículas en la escuela primaria se duplicó, en secundaria se sextuplicó y en el sector universitario el alumnado se multiplicó por diez.²²⁰ Los resultados de la primera década como país independiente fueron extremadamente positivos para el desarrollo económico y la industrialización, con una tasa de crecimiento anual real de 6,5% del PIB entre 1964 y 1971, y un incremento en el sector manufacturero del 7% anual.²²¹

Durante los años setenta, la estrategia de desarrollo keniana consistió en la continuación de la industrialización, con especial énfasis en la producción orientada a la exportación de unos pocos productos básicos como el té y el café. En este periodo, Kenia comenzó a ser vulnerable a los cambios del sistema económico internacional. Las dos crisis petroleras de 1973 y 1979 llevaron a un aumento del precio de las importaciones, principalmente del petróleo, lo que conllevó una inflación ascendente y una reducción del crecimiento económico. Tras las crisis energéticas, la tasa anual de inflación casi se duplicó en los periodos de 1973 a

²¹⁹ Ver Republic of Kenya (1965).

²²⁰ De acuerdo al Government of Kenya y UNICEF (1990), p. 9.

²²¹ Ver Aseto y Okelo (1997), p. 40.

1974 y de 1979 a 1980.²²² Pero, dichas crisis fueron contrarrestadas por el boom del café entre 1976 y 1977, que incrementó la tasa de crecimiento nacional a niveles tan altos como el 8,2% en 1977.²²³ Gracias a estas repentinas subidas de la demanda mundial de café, el país evitó pérdidas económicas adicionales causadas por las debilidades estructurales de su economía, que serán los motivos del declive social y económico en los años ochenta y noventa.

Las políticas dirigidas a la reducción del desempleo y de la pobreza aplicadas tras la independencia incluían el control de precios y la creación tanto de empresas paraestatales como de órganos estatales de comercialización. A comienzos de los años setenta, el Estado estableció el control de precios sobre la mayor parte de los bienes y servicios, una tasa fija de cambio y controles de importación con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de la población más pobre. El manejo estatal de la economía en forma de controles de precios e importación persistió hasta inicios de los años ochenta. El resultado positivo de estas políticas de desarrollo basadas en la intervención estatal fue un alto desarrollo económico durante las décadas de 1960 y 1970, como lo demuestran las tasas de crecimiento anuales reales del PIB con un promedio de 6,5% entre 1964 y 1971.²²⁴ Los efectos negativos de esta estrategia fueron la ineficacia en el manejo de las empresas paraestatales, la corrupción y un creciente déficit presupuestario que alcanzó casi un 10% del PIB en 1981.²²⁵

Las políticas públicas diseñadas para africanizar la economía incluían la transferencia de un número de empresas privadas a la población keniana a través del Acta de Licencia Comercial de 1968. Esta iniciativa recibió el respaldo de un grupo de instituciones financieras creadas por el Gobierno como la Corporación de Desarrollo Industrial y Comercial y la Corporación Nacional Keniana de Comercio.²²⁶

²²² La información correspondiente puede encontrarse en Aseto y Okelo, (1997), p. 54.

²²³ *Ibidem*, p. 53.

²²⁴ *Ibidem*, p. 40.

²²⁵ *Ibidem*, p. 41.

²²⁶ Según Copans (1998), p. 257.

La industrialización también fue apoyada mediante la creación de empresas públicas, guiadas por la teoría del desarrollo que predecía la expansión del empleo a través de la creciente participación de ciudadanos kenianos en la economía nacional y la redistribución del ingreso obtenido de la industrialización.

Tras la independencia, la población sin tierra era el grupo más vulnerable ante la pobreza y el desempleo. Estaba compuesto, en parte, por antiguos jornaleros de las granjas coloniales. El Gobierno de Kenia, a través de su Programa Millenium Acre, ofreció créditos a los agricultores sin tierra con el fin de que compraran terrenos a los antiguos colonizadores, como una manera de transferir tierras a los nacionales. Para poder proveer de estos créditos a sus ciudadanos, y de forma irónica, el Gobierno tenía que pedir préstamos a los donantes externos, entre ellos el Gobierno británico. Esto llevó a una situación en la que los británicos ganaron dos veces: por un lado los granjeros kenianos les pagaban por sus antiguas propiedades y, por otro, el Gobierno de Kenia les pagaba los intereses de los préstamos recibidos.

Los resultados de estos programas de asentamiento pueden interpretarse de diferentes maneras. En primer lugar, se puede afirmar que fueron un éxito como lo refleja el alto crecimiento del sector agrícola durante los años sesenta, con un promedio anual del 4%,²²⁷ y el hecho de que este sector fue el que proveyó un 21% del empleo asalariado en 1978.²²⁸ Por otro lado, la estructura económica resultante apunta a un proceso de neocolonialismo como sostienen la misión de la Organización Internacional del Trabajo en 1972 (ILO, 1972), y autores como Leys (1975). El informe de la OIT describe la estructura neocolonial de la economía keniana de la siguiente forma:

²²⁷ Republic of Kenya (1994), p. 2.

²²⁸ Según Copans (1998), p. 258.

“Desde la independencia, el crecimiento económico ha sido largamente continuado sobre las coordenadas ya dispuestas por la anterior estructura colonial. La ‘kenianización’ ha cambiado radicalmente la composición racial del grupo de personas en el centro del poder y muchas de sus políticas, pero ha tenido un efecto limitado sobre el mecanismo que mantiene su dominación –el patrón del ingreso y gasto gubernamental, la libertad de las empresas extranjeras en localizar sus oficinas y fábricas en Nairobi y una élite de alto ingreso que se impone sobre una base muy limitada de consumo de masas–.”²²⁹

Las predicciones de la misión de la OIT en 1972, que investigó el impacto de las políticas de desarrollo sobre el empleo, la pobreza y la desigualdad en Kenia durante los años sesenta, se cumplieron. El informe concluye:

“A menos que haya un cambio importante en las estrategias y políticas de desarrollo, y en ausencia de efectivos y poderosos mecanismos redistributivos, la fuerte concentración del ingreso posiblemente continuará y podría ser intensificada en el futuro (...) Acceso a la educación y a los escasos bienes productivos como la tierra, el crédito y el capital son cada vez más los principales vehículos para alcanzar altos ingresos y riqueza en Kenia. Parece probable que los colectivos que ya poseen estas ventajas serán capaces de seguir consolidando su poder y opulencia (...) Lo que es ahora tan sólo el comienzo de la estratificación por educación e ingresos puede fácilmente, en el curso de una generación, convertirse en una rígida e institucionalizada barrera. Además, la posesión de la tierra, de la propiedad urbana y otros bienes capitales está facilitando crecientemente la adquisición posterior de estos factores a través del acceso preferencial al crédito, licencias de varios tipos, lucrativos contratos con el sector público y la designación mediante padrinos a organismos públicos y privados.”²³⁰

La OIT recomendó la distribución como la principal medida para mejorar la situación de pobreza y desempleo en Kenia en los años setenta. Leys (1975) critica esta visión argumentando que la estructura neocolonial de poder que se estableció bajo

²²⁹ ILO (1972), p. 11.

²³⁰ *Ibidem*, p. 97.

la forma de granjas de producción a gran escala y monopolios domésticos no tenía ningún interés en dismantelar el sistema, sino más bien deseaba ampliarlo mediante la expansión de esos monopolios y la propiedad de los bienes de producción como la tierra en manos de unos pocos. Es precisamente esta continuación de la estructura neocolonial la que influyó en el incremento de la pobreza que de un 30% a comienzos de los años setenta²³¹ pasó a un 50% a finales de la década de 1990 (ver Capítulo Cuatro). Otro factor que repercutió en este aumento dramático de la pobreza es el rápido crecimiento demográfico producido en este periodo.

2. Teorías y políticas económicas durante los años ochenta y noventa

A comienzos de los años ochenta, la dependencia de Kenia de los precios y de la situación en los mercados internacionales se hizo evidente. La demanda de sus productos de exportación disminuyó debido a la recesión en los países industrializados, y como consecuencia los precios del café descendieron. Por el contrario, el costo de los hidrocarburos se incrementó debido a la crisis del petróleo de 1979. La situación se vio agravada por las sequías de 1974 y 1979. Como consecuencia de este proceso, el crecimiento de la agricultura fue negativo entre 1979 y 1980²³² y la inflación llegó al 20% en ese mismo año.²³³

A principios de los años ochenta, Kenia experimentó reducidas tasas de crecimiento del PIB, un creciente servicio de la deuda y una balanza comercial negativa. Mientras la tasa de crecimiento del PIB había sido del 5,6% entre 1975 y 1980, sólo supuso el 1,8% entre 1981 y 1985.²³⁴ El porcentaje de exportaciones necesario para hacer frente a la deuda, que en la segunda mitad de los años setenta fue el 8%, en la primera mitad de los años ochenta llegó al 15%.²³⁵

²³¹ Según una investigación de la FAO realizada de 1972 a 1974, y citada en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 1999 (UNDP, 1999), p. 18.

²³² Según Van der Hoeven (1988), p. 41.

²³³ Según Aseto y Okelo (1997), p. 41.

²³⁴ Según Copans (1998), p. 262.

²³⁵ *Ibidem*, p. 262.

Cuadro N° 19

Indicadores macroeconómicos de la economía de Kenia para las décadas de 1980 y 1990

Indicador	1975-80	1981-85	1986-90	1990-98
Crecimiento promedio del PIB	5.6%	1.8%	4.3%	2.4%
Crecimiento del PIB per capita	2.2%	1.2%	1.4%	-0.3%
Inversión doméstica como % del PIB	23%	19%	20%	14% Año 1998
Ahorro doméstico como % del PIB	21%	18%	17%	7% Año 1998
Tasa promedio de inflación	12%	14%	9%	16%
Balanza comercial en millones de dólares	n/a	n/a	-0.7	-1.2 Año 1998
Servicio de la deuda como % de las exportaciones	8%	15%	25%	19% Año 1998
Deuda externa como % del PNB	33%	46%	53%	61% Año 1998

Fuente: Elaboración propia a partir de distintos resúmenes estadísticos presentados en Copans (1998), p. 262; del Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a); y del Informe de Desarrollo Mundial 2002/01 (World Bank, 2001a) para la balanza comercial. Para algunos indicadores el promedio para el periodo 1990-98 no está disponible, por lo que se indica el valor de 1998.

Un factor determinante para explicar el declive económico de Kenia durante los años ochenta es el notable grado de apertura y vulnerabilidad de su economía —en los años setenta y ochenta tanto sus importaciones como sus exportaciones representaban un 30% del PIB total—. ²³⁶ La estructura de sus importaciones y exportaciones lo hicieron vulnerable a los precios en los mercados mundiales. A comienzos de los años ochenta, las exportaciones de Kenia consistían principalmente en café y té, así como en algunos productos petroleros refinados. Mientras los dos primeros productos experimentaron grandes fluctuaciones en los mercados mundiales, el tercero tenía poco valor añadido. Con respecto a las importaciones, el petróleo y la maquinaria necesaria para la producción doméstica así como bienes de consumo como textiles, comida y medicinas debían importarse, lo que llevó a un déficit comercial creciente y crónico en los años noventa. La balanza comercial negativa que se situaba en -1,016 millones de libras kenianas en

²³⁶ *Ibidem*, p. 42.

1991, se incrementó más de cuatro veces en términos nominales llegando a –4,192 millones en 1999.²³⁷

Santamaría Pulido describe cómo en la mayor parte de los países subsaharianos la especialización en unos pocos productos primarios acompañada por la negativa evolución de sus precios en el mercado mundial llevó a un aumento de la producción sin el correspondiente incremento en el ingreso.²³⁸ Su explicación es que los productos como el café y el té tienen una demanda con alta elasticidad de precio y, en consecuencia, el crecimiento de la producción no es necesariamente seguido por el correspondiente aumento del ingreso. Los datos que Santamaría aporta, basados en los Indicadores de Desarrollo Africano de 1999,²³⁹ muestran que la única excepción ha sido la producción de café en Kenia, que entre 1980 y 1996 incrementó su volumen en 42% lo que supuso una subida en el ingreso del 68%.²⁴⁰ Esta excepción se debe probablemente a las altas ganancias generadas durante el boom del café de 1986 como consecuencia de la sequía sufrida por Brasil ese mismo año. Sin embargo, también confirma la regla y aporta evidencias sobre la alta elasticidad del precio de productos agrícolas básicos.

Los siguientes cuadros muestran que la cantidad de café exportado por Kenia durante los años noventa varió poco, mientras que los precios pagados al país africano durante ese mismo periodo (que indican la demanda) fluctuaron en mayor medida. Así mismo, ilustran el argumento de Santamaría de que un incremento en la producción, por ejemplo en 1996, no está necesariamente acompañado de un aumento de las ganancias, pues los incrementos de la cantidad fueron amortiguados por una bajada en los precios del café durante ese año.

²³⁷ Government of Kenya (2001d), p. 73.

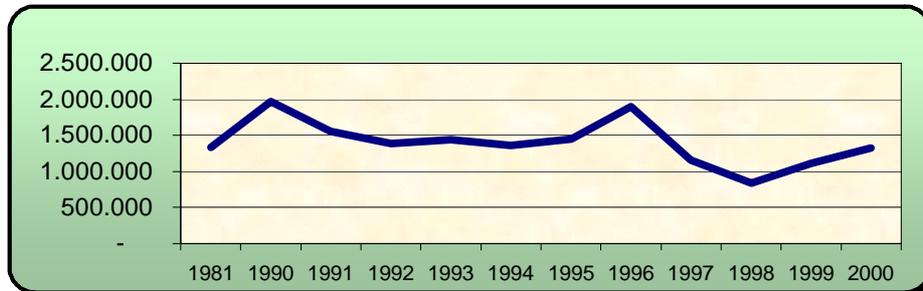
²³⁸ En su artículo “África en las Relaciones Económicas Internacionales”, en Peñas Esteban (2000).

²³⁹ Ver World Bank (1999).

²⁴⁰ Ver Peñas Esteban (2000), p. 97.

Cuadro N° 20

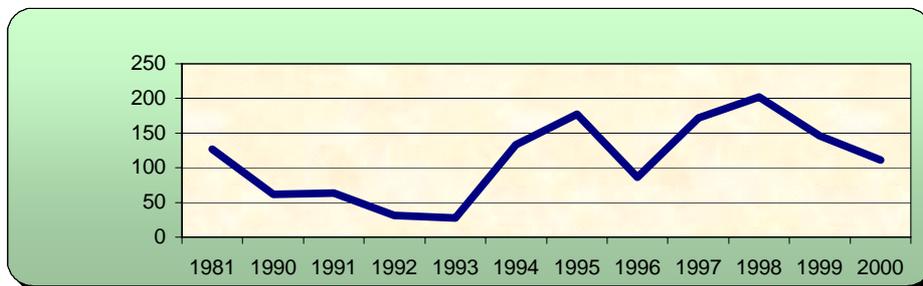
Evolución de las exportaciones de café de Kenia en los años noventa (en cantidades de 60 kg.)



Fuente: Elaboración propia en base a información tomada del sitio web de la Organización Internacional del Café: www.ico.org, 31 de julio de 2002.
Se presenta el año 1981 como un indicador de comparación.

Cuadro N° 21

Evolución de los precios para las exportaciones de café de Kenia en los años noventa (en céntimos americanos por libra)



Fuente: Elaboración propia en base a información tomada del sitio web de la Organización Internacional del Café: www.ico.org, 31 de julio de 2002

En la Conferencia de Lagos de 1980, los Gobierno africanos y Naciones Unidas identificaron las fluctuaciones en los ingresos de exportación causadas por las fluctuaciones en la demanda como un problema de desarrollo, y llamaron a la diversificación en las exportaciones y a la autosuficiencia alimentaria combinada con la reducción de la pobreza en el Plan de Acción de Lagos de 1980. Otros como el Banco Mundial continuaron promoviendo políticas de la oferta para África como la denominada “exportación primero”, con el argumento de que las exportaciones

tradicionales debían expandirse en primer lugar, y que el posterior desarrollo económico podría permitirles dedicarse a las exportaciones no tradicionales.²⁴¹

Otra de las interpretaciones de la causa de la desaceleración de la economía keniana en los años ochenta fue aportada por los donantes, encabezados por el FMI. Estos consideraron el alto gasto público, la ausencia de iniciativas privadas y el excesivo control estatal sobre la economía, como los principales problemas del desarrollo. Las soluciones sugeridas estaban influidas por el pensamiento neoliberal que comenzó a emerger en las principales instituciones de desarrollo como el Banco Mundial y el FMI durante estos años. En 1982, el presidente Moi anunció programas económicos que seguían estas recomendaciones e incluían la reducción del gasto público, una legislación que favoreciera la inversión extranjera, la promoción de la inversión privada y la retirada del Estado de las corporaciones comerciales.

Un grave problema para el desarrollo de Kenia criticado con frecuencia por los donantes, ha sido la corrupción. Algunas prácticas corruptas frecuentes en el país africano son la apropiación ilegal de tierras, la venta de tierras a precios inflados, la corrupción en las aduanas y la malversación de fondos públicos. Se estima que entre 1991 y 1993 la corrupción costó al Estado alrededor de 900 millones de dólares estadounidenses.²⁴² Uno de los mayores casos de corrupción fue el escándalo Goldenberg, a principios de los años noventa, cuando el Secretario de Finanzas ordenó al Banco Central transferir 90 millones de dólares a cuentas privadas del Banco Keniano de Cambio. Las investigaciones sugieren que este dinero fue utilizado para financiar la campaña electoral de 1992 y que buena parte de él desapareció en los bolsillos de políticos de alto nivel.²⁴³

Autores como Bittner (1997) explican que la corrupción está altamente extendida como resultado de la estructura política clientelista, en la que los fondos públicos son utilizados para pagar a los partidarios por su apoyo y para expandir el poder político y económico. De acuerdo a Bittner, la responsabilidad social hacia los pobres no figura en los planes de los líderes, que en el poder se sienten responsables de sus

²⁴¹ Ver World Bank (1994).

²⁴² Según Bittner (1997), p. 19.

familiares y partidarios pero no del resto de la población. Esta situación se ve agravada por el hecho de que la reducción de la pobreza no es una actividad lucrativa para los políticos, teniendo en cuenta que los pobres pagan impuestos muy bajos o simplemente ninguno.

Durante los años ochenta, el Gobierno realizó una serie de acuerdos con el FMI vinculados a un número de préstamos para programas de ajuste con el Banco Mundial. La posición gubernamental hacia los objetivos generales del ajuste estructural fue expuesta en el Documento de Sesión N°1 denominado "Manejo Económico para un Crecimiento Renovado", y postulaba la liberalización de la economía, la reducción del gasto público y la reforma de las empresas paraestatales como importantes políticas que mejorarían la situación económica del país.

Mientras la primera parte de las reformas, desde 1980 a 1984, no fue llevada a cabo principalmente por la falta de un compromiso gubernamental;²⁴⁴ en la segunda oportunidad, de 1985 a 1991, se cumplieron gran parte de las medidas preescritas como, por ejemplo, la liberalización del sector comercial y financiero y la abolición de los controles de importación. De 1993 a 1995, después de una fuerte presión por parte de los donantes, el Gobierno keniano liberalizó la economía todavía más. Eliminó los controles de los precios, removió el manejo en las tasas de cambio y privatizó algunas de las empresas públicas no estratégicas.

La privatización de las empresas públicas y paraestatales fue llevada a cabo lentamente a partir de 1992. Una de las razones de la demora fue el enfrentamiento político ante el proceso entre la oposición y algunos ministros del Gabinete. La oposición sostenía que la privatización no era transparente, que los kenianos no recibían ningún apoyo a la hora de adquirir las compañías públicas y que existían casos de corrupción durante las ventas. Algunos ministros, por su parte, argumentaron que los ciudadanos del país no podían adquirir las empresas públicas debido a la falta de capital financiero.²⁴⁵ Un elemento adicional es que la privatización de las empresas paraestatales en un sistema político, caracterizado por

²⁴³ *Ibidem*, pp. 18 y 19.

²⁴⁴ Según el World Bank, citado en Copans (1998), p. 266.

el clientelismo, no es popular entre las clases dirigentes porque debilita su poder para distribuir los beneficios económicos de las empresas públicas entre sus partidarios leales.

Los programas de ajuste estructural no tuvieron éxito a la hora de revertir el declive social y económico de Kenia. Tras una mejora inicial en el crecimiento económico durante la segunda mitad de los años ochenta, el crecimiento anual per cápita del PNB se transformó en negativo en los años noventa, con un promedio de $-0,3\%$ para el periodo entre 1990 y 1998.²⁴⁶

La industria manufacturera, que había alcanzado un crecimiento anual del 10% a finales de los años setenta, experimentó una desaceleración hasta llegar a un 3% del crecimiento anual en la primera mitad de la década de 1990. Sin embargo, su participación en el PIB se incrementó de un 10% en los años sesenta hasta un 14% entre 1990 y 1995.²⁴⁷ Desde su independencia, Kenia ha implementado una estrategia doble basada en la sustitución de importaciones y en políticas agrícolas orientadas a la exportación. Teniendo en cuenta que gran parte de la industria manufacturera depende de la inversión proveniente de los beneficios obtenidos en el sector agrícola, ambos sectores están estrechamente relacionados.

En los años ochenta el crecimiento de la población en Kenia fue uno de los más altos del mundo, con una tasa promedio anual de $3,5\%$ que disminuyó a $2,7\%$ en 1990.²⁴⁸ Aún advirtiendo que los efectos de un alto crecimiento de la población repercuten en el mercado laboral una o dos décadas después, la economía fue incapaz de generar nuevos empleos en esta línea. En los años noventa, entre un 70% y un 90% de la población trabajó en el sector informal o estaba desempleada (ver Capítulo 4). En 1994, por ejemplo, de los 11 millones de población activa, sólo 1,5 millones tuvieron un empleo remunerado.²⁴⁹

²⁴⁵ Según Aseto y Okelo (1997), p. 31.

²⁴⁶ Ver Informe de Desarrollo Humano 2000, (UNDP, 2000a), p. 204.

²⁴⁷ Ver Government of Kenya (1999d), p. 23.

²⁴⁸ Según el Informe Mundial de Desarrollo 2000/01 (World Bank, 2001a), p. 278.

²⁴⁹ Según Copans (1998), p. 262.

Entre las razones que explican este declive en el desarrollo económico y humano durante los años noventa, se encuentran factores no relacionados con las políticas domésticas como la crisis internacional de la deuda a inicios de los años ochenta, las sequías sufridas por el país durante los años ochenta y noventa, y la recesión mundial en los ochenta. Por otro lado, los programas de ajuste estructural han agudizado los desequilibrios estructurales que a su vez han perpetuado el declive económico. Estos programas han sido generalmente criticados por sus efectos negativos sobre la población pobre, ya que reducen el acceso y la calidad de los servicios sociales a través de recortes en el gasto público e impulsan la introducción de un sistema de pago por parte de los usuarios para su acceso. Consecuencia de estas políticas es también el incremento de los precios de los alimentos al eliminarse los subsidios alimentarios, así como los controles de precios y de importaciones. Otro efecto negativo de los programas de ajuste estructural es la imposibilidad de proteger al país de las súbitas caídas en los precios para sus mercancías, ya que las políticas se concentran en la rápida expansión de las exportaciones sin su correspondiente diversificación.

En relación a los servicios sociales, los indicadores muestran el deterioro del desarrollo humano a lo largo de la década de 1990 (ver Capítulo Cuatro), probablemente como consecuencia de la implementación de las políticas de ajuste estructural. La primera medida fue la introducción de pagos por parte de los usuarios para recibir asistencia de los servicios públicos. Se instauraron cuotas para acceder a los hospitales y a la educación superior y, posteriormente, incluso para recuperar los costos de la educación primaria. Los subsidios para los servicios de agua fueron eliminados y los créditos públicos se redujeron.²⁵⁰ Estas políticas afectaron especialmente a los pobres, cuyo acceso a la educación y a la salud en los años noventa fue severamente limitado por las barreras financieras y por la retirada del Estado como proveedor de servicios.

Los precios de los alimentos aumentaron como resultado de la eliminación de los controles de precios y de importaciones, así como por la devaluación de la moneda. La depreciación del chelín keniano, tras la abolición del control de cambio en 1993,

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 267.

condujo a un inmediato incremento en los precios de los productos alimenticios importados como el arroz, el azúcar y el trigo. Los pobres fueron nuevamente los que sufrieron de manera desproporcionada esta subida de precios. En 1997, el sector más pobre gastó un 77% de sus ingresos en alimentación, y los pobres rurales emplearon en ello hasta un 83% de su dinero. Por el contrario, los no pobres gastaron un promedio del 60% de sus ingresos en comida.²⁵¹ Además, tanto la ingesta diaria per cápita de proteínas como de calorías se redujo en el periodo entre 1970 y 1997,²⁵² lo que indica un descenso en la cantidad y calidad de la alimentación disponible para la mayor parte de la población. Estos resultados destacan que la liberalización del comercio y de los precios en Kenia no ha ido acompañado de un incremento de la producción de alimentos a precios asequibles por parte de los pequeños productores. Por el contrario, ha resultado en una subida de los precios de los alimentos y en una disminución de los ingresos reales. Esta disminución se agravó cuando en 1996, el Gobierno despidió a 50.000 empleados públicos de los niveles más bajos de la administración,²⁵³ reduciendo todavía más el ya de por sí muy limitado mercado laboral formal.

Los programas de ajuste estructural no solo no han aliviado algunos de los problemas más importantes de la economía, sino que los han agravado. El pago de la deuda representaba el 61% del PNB en 1998. Adicionalmente, la salida de capitales privados ascendió a 57 millones de dólares americanos, un desequilibrio que no fue compensado por los 11 millones de dólares de inversión directa extranjera recibidos por Kenia ese mismo año.²⁵⁴ Una razón de este balance negativo de capital privado fue la fuga de capital que siguió a la eliminación del control de la tasa de cambio, que condujo a una devaluación del chelín keniano en 1993.

Los programas de ajuste estructural también han sido incapaces de mejorar la progresiva baja de la tasa de ahorro doméstico en Kenia. Como ilustra el Cuadro N° 19, el ahorro doméstico como porcentaje del PIB ha disminuido desde los años

²⁵¹ Government of Kenya (2000b), p. 54.

²⁵² Según el Informe Mundial de Desarrollo 2000/01 (World Bank, 2001a), p. 314.

²⁵³ Según Copans (1998), p. 267.

²⁵⁴ Según el Informe del Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 212

setenta alcanzando sólo un 7% del mismo en 1998.²⁵⁵ La comparación entre ahorro doméstico e inversión desde los años ochenta también indica que el primero no fue suficiente para satisfacer las necesidades de inversión del país. En 1998, el ahorro doméstico solo representaba la mitad de la inversión doméstica.²⁵⁶ Esta brecha continua subraya la necesidad de completar los ahorros domésticos con el capital extranjero o, en su ausencia, conduce al déficit público tal como lo demuestra la experiencia keniana en la década de 1990.²⁵⁷

Otros problemas de la economía de Kenia son estructurales y de largo plazo. Santamaría Pulido,²⁵⁸ por ejemplo, argumenta que los recursos naturales, y no el balance macroeconómico, constituye el factor que atrae al capital privado a África. Su análisis de la inversión directa en la África Subsahariana durante los años noventa muestra que, en 1997, Nigeria y Angola, los principales exportadores petroleros de la zona, recibieron entre ambos un 46% de la inversión directa en la región.²⁵⁹ Al mismo tiempo, la inversión en las industrias que podrían añadir valor a los principales productos agrícolas kenianos como el té y el café no es lucrativa, debido a los cortos ciclos de producción y a las altas tarifas asignadas a los productos elaborados por parte de la Comunidad Europea. El té simple, por ejemplo, no tiene tarifas al entrar en la Comunidad, pero un extracto o esencia de té debe pagar una tarifa de un 12%.²⁶⁰ El café tiene una tarifa de 9% en su forma pura y de un 18% para los extractos y preparados. Este sistema de escalonamiento arancelario constituye un desincentivo para el establecimiento de industrias que aporten valor agregado a productos primarios en países en desarrollo como Kenia.

El siguiente gráfico muestra la diferencia entre el precio pagado a los productores kenianos por el café tipo arábigo y los precios de venta de dicho café en Alemania en 1981 y en los años noventa. Ambos experimentaron una evolución casi paralela, lo que indica que los vendedores son siempre capaces de trasladar las fluctuaciones

²⁵⁵ Según el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 208.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 208.

²⁵⁷ El déficit fiscal de Kenia fue negativo entre 1991 y 1998 con la excepción de 1994 y 1997, de acuerdo a la información suministrada por el Government of Kenya (2000a), p. 45.

²⁵⁸ En el artículo “África en las Relaciones Económicas Internacionales” en Peñas Esteban (2000), pp. 85-129.

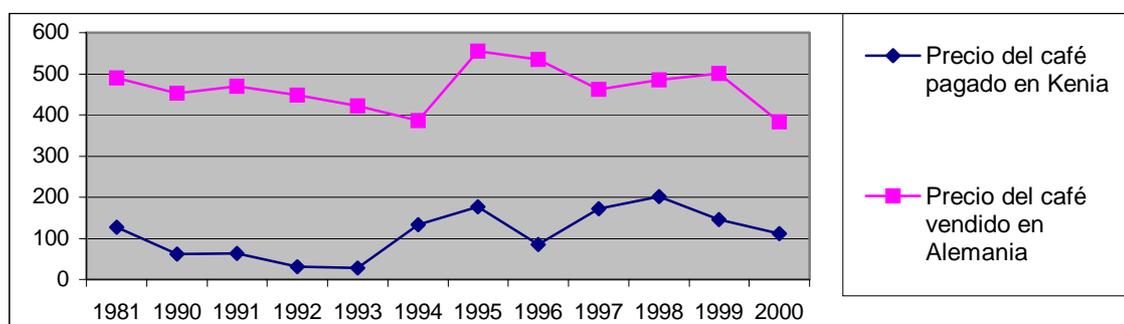
²⁵⁹ *Ibidem*, p. 110.

²⁶⁰ Según UNCTAD, 1992, citado por Santamaría en Peñas Esteban (2000), p. 112.

de precios a los consumidores. Las largas fluctuaciones en los precios pagados a los productores durante los años noventa, por ejemplo de 300% en sólo dos años (de 1993 a 1995), cuando la producción del café keniano era estable (ver Cuadro N° 21), resalta la dependencia del país para sus exportaciones de los precios en los mercados mundiales.

Cuadro N° 22

Comparación entre los precios pagados a productores en Kenia por el café arábigo y los precios de venta en Alemania para 1981 y la década de los años noventa (en céntimos de dólares por libra)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información tomada de la Organización Internacional del Café. En: www.ico.org, 3 de julio de 2002.

Otro desequilibrio económico que se reforzó como resultado de los programas de ajuste estructural fue la desigual distribución de la tierra. Las desigualdades iniciales fueron potenciadas por la introducción de principios de libre mercado como “libre compra-libre venta” que reemplazó al sistema tradicional de posesión y uso de la tierra. Los créditos eran más fácilmente asequibles para individuos con más recursos, que podían aportar garantías en base a las tierras ya en su posesión.

Por tanto, los programas de ajuste estructural en Kenia no solo han sido incapaces de revertir el declive económico de los años ochenta, sino que han reforzado los desequilibrios económicos y sociales de la economía y han contribuido a la deteriorada situación de pobreza en Kenia durante la década de 1990.

Durante esta década, la mayor parte de los donantes que promovieron el ajuste estructural, incluyendo el Banco Mundial, reconocieron su coste social y llamaron al diseño de programas de seguridad social para aliviar las privaciones causadas por

su implementación. Las políticas propuestas en la iniciativa Dimensiones Sociales de los Programas de Desarrollo, impulsada por el Gobierno de Kenia en 1994,²⁶¹ complementaron las directrices económicas con programas sociales focalizados, así como con medidas de emergencia y rehabilitación. La idea principal era priorizar en las asignaciones presupuestarias los proyectos que respondieran a este enfoque.²⁶²

Sin embargo, la ayuda de los donantes no se materializó y el FMI suspendió su apoyo en 1997. En 1999 el Programa todavía no se encontraba operativo. De acuerdo al Gobierno, esto se debía a la falta de personal, mecanismos institucionales y fondos adecuados, pero también a la incapacidad de entender cuáles eran los objetivos de reducción de la pobreza.²⁶³ El siguiente gráfico muestra cómo, desde los años sesenta, los mecanismos utilizados han pasado de la intervención gubernamental en los años setenta al equilibrio macroeconómico en los ochenta, y a los programas focalizados en los años noventa. No obstante, el crecimiento económico continúa siendo el principal mecanismo y objetivo, mientras que la reducción de la pobreza era, en el mejor de los casos, un aspecto complementario de las políticas económicas.

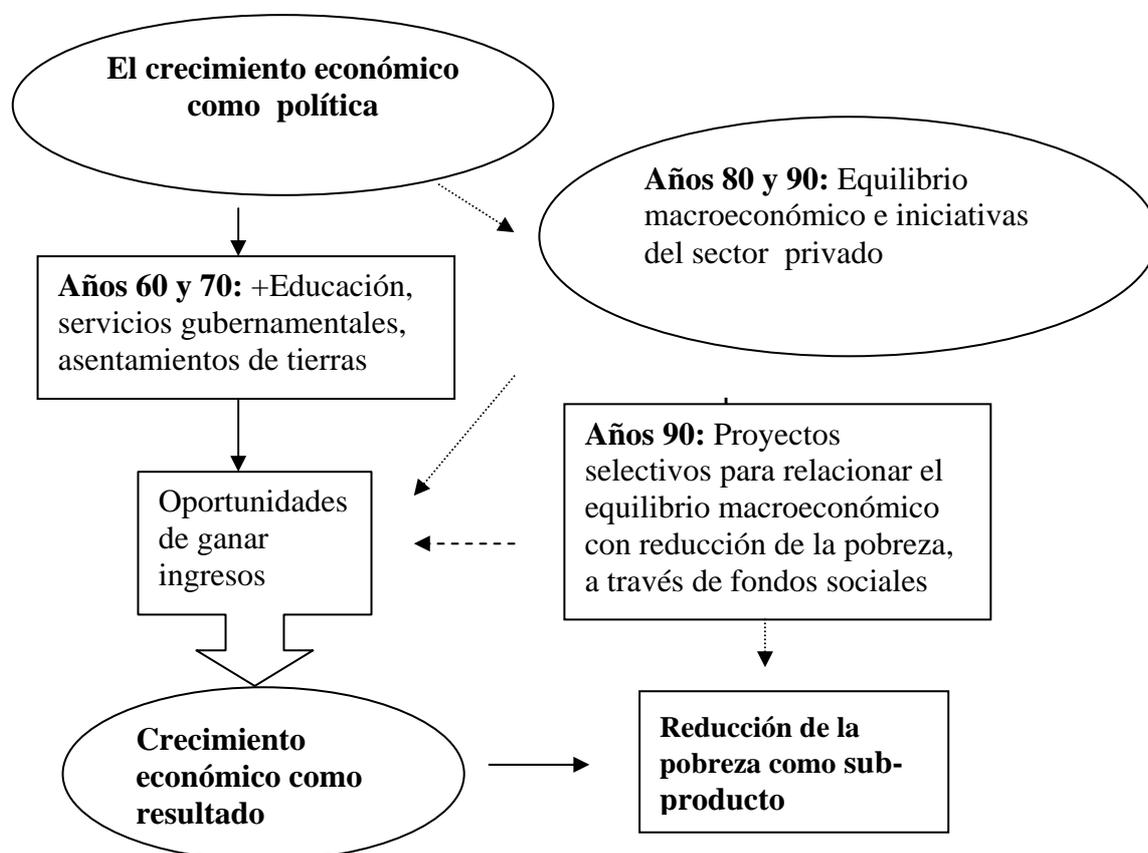
²⁶¹ Ver Government of Kenya (1994b).

²⁶² Según UNDP (1999), p. 22.

²⁶³ Ver Government of Kenya (1999d), p. 7.

Cuadro N° 23

Evolución y objetivos de las políticas de desarrollo en Kenia desde la independencia



Como muestra este esquema, las prioridades políticas no incluyen una preocupación por la participación de la población pobre, excluida y marginada económica, política y socialmente desde la época colonial. La importancia de la participación y del empoderamiento para la reducción de la pobreza ha sido enfatizada por un gran número de instituciones y autores durante los años noventa.²⁶⁴ Atal y Oyen resumen las razones por las que la ausencia de participación y empoderamiento han contribuido a profundizar la situación de pobreza en la mayoría de los países africanos:

²⁶⁴ Existe abundante literatura sobre la participación y la reducción de la pobreza en la década 1990, como Friedman (1992), Atal y Oyen (1997), Cardarelli y Rosenfeld (1998), Intermón (2000), y World Bank (2001a).

“Por mucho tiempo, los pobres de África, que conforman la mayoría de la población, han sufrido la marginalización y exclusión económica, política y social. Esta falta de participación no ha ocurrido meramente como un subproducto de su pobreza. Ocurrió principalmente por factores acumulativos estructurales, y, más significativamente, como resultado directo de la aplicación de políticas deliberadas por parte de la mayoría de regímenes represivos y no representativos, que no respaldaron ni facilitaron la participación económica, profundizaron las desigualdades económicas y las disparidades sociales y ahogaron las prácticas, culturas e instituciones políticas democráticas y pluralistas. La efectiva participación económica, social y política es esencialmente una expresión de un efectivo empoderamiento económico y político. En la ausencia de ese empoderamiento no sólo será imposible responder efectivamente a las necesidades de los pobres y mejorar sus condiciones, sino que será fútil intentar revivir las economías que fallen, acelerar el crecimiento y desarrollo sobre una base sostenida y sustentable, o buscar la estabilidad sociopolítica que es tan vital para conseguir estas tareas.”²⁶⁵

Reconociendo los efectos negativos de los programas de ajuste estructural sobre la situación de pobreza, en los años noventa el Gobierno de Kenia llevó a cabo una serie de evaluaciones cuyos resultados (ver Capítulo Cuatro) permiten apreciar las consecuencias de la aplicación de estos programas en el país africano. El Gobierno utilizó estos informes como base para la elaboración de un Plan para la Erradicación de la pobreza más participativo e integral, diseñado con la ayuda del PNUD y del Gobierno británico.²⁶⁶

3. Políticas de educación y salud durante los años ochenta y noventa

3.1. Políticas de educación

Desde la independencia, el Gobierno de Kenia insistió en la educación como estrategia para el desarrollo. El objetivo inicial de las políticas educativas fue expandir la educación para crear los recursos humanos necesarios que permitieran

²⁶⁵ Atal y Oyen (1997), p. 88 to 89.

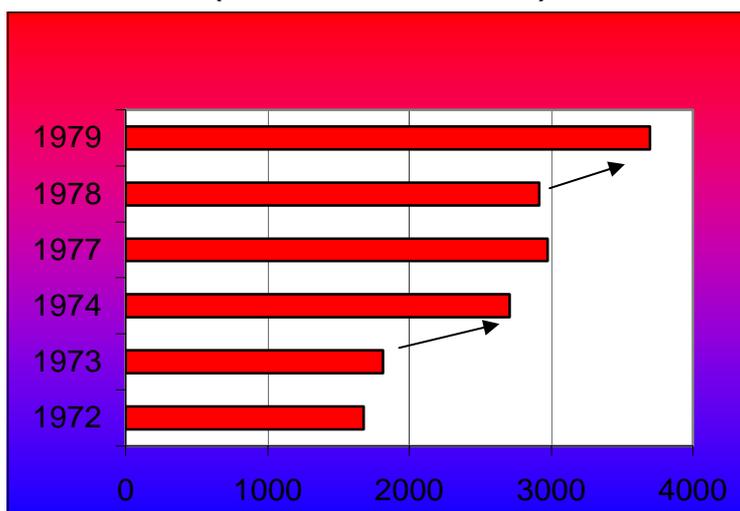
²⁶⁶ *Ibidem*, p. 22.

la “kenianización” del sistema económico y político. Para ello, era necesario la creación de una educación primaria, secundaria y superior universal para las personas con habilidades reconocidas y la satisfacción de las necesidades de los recursos humanos del país. Se trabajó especialmente en la no discriminación, manifestando que todas las tradiciones culturales debían ser respetadas en las escuelas.²⁶⁷

Entre las primeras medidas tomadas se encuentra la rápida expansión de la matrícula escolar en todos los niveles. En sólo veinte años, desde 1963 a 1983, el número de escuelas primarias casi se duplicó, y la cantidad de matrículas en este nivel se quintuplicó.²⁶⁸ El número de escuelas secundarias se multiplicó por 15 durante el mismo periodo. La educación superior, sin embargo, se expandió de forma más lenta: la cantidad de escuelas para profesores descendió de 37 en 1963 a 21 en los años ochenta, mientras que la población estudiantil se triplicó. Las escuelas politécnicas nacionales aumentaron a dos, mientras que solo hubo una universidad pública hasta 1983. La población universitaria creció de 571 en 1963 a 9223 en 1983.²⁶⁹

Cuadro N° 24

Evolución de la matrícula en educación primaria en Kenia de 1972 a 1979 (en miles de alumnos)



Fuente: Elaboración propia en base a la información presentada en Government of Kenya y UNICEF, (1990), p. 7.

²⁶⁷ Según el Government of Kenya y UNICEF (1990), pp. 4 y 5.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 7.

²⁶⁹ Tomado del Plan de Desarrollo 1989-1993 de la Republic of Kenya citado en: Government of Kenya y UNICEF (1990), p. 9.

En los años setenta, importantes inversiones estatales facilitaron el acceso a la educación primaria. El primer aumento en el número de matriculados en primaria en 1974 siguió a la implementación de políticas gubernamentales que declararon gratis los cuatro primeros años de escuela. El segundo incremento fue influido por la introducción de un programa de alimentación láctea en las escuelas junto a la eliminación de los pagos escolares en los primeros siete años de educación pública en primaria en 1979.²⁷⁰ En los años ochenta y noventa, sin embargo, hubo una tendencia al retroceso en las tasas de culminación de los estudios de primaria y secundaria debido a un declive en la calidad y relevancia de la educación.²⁷¹ Desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa, la tasa nacional de culminación de estudios en primaria fue inferior al 50%.²⁷²

En 1985, el Gobierno introdujo un nuevo sistema educativo con el objetivo de hacer la escuela más práctica y relevante para las necesidades del país, mejorar el acceso y calidad de la educación y proporcionar recursos educativos de una manera más equitativa.²⁷³ En estos años, el Gobierno invirtió en educación casi un 30% de su presupuesto.²⁷⁴ En el marco de los programas de ajuste estructural, el Ejecutivo intentó reducir el gasto público en educación mediante la introducción a partir de 1985 del concepto de “compartir costos”. Este concepto consistía en que los padres debían contribuir con su tiempo y dinero en la construcción de escuelas y en el costo de los textos escolares y otros materiales. En los lugares remotos del país, debían proporcionar alojamiento a los maestros, quienes de otra forma no estaban dispuestos a trabajar en esas zonas. Como resultado de estas políticas, el porcentaje de gasto gubernamental dedicado a educación cayó a un 16% entre 1992/1993.²⁷⁵

²⁷⁰ Según Okello y Nguyi (1998), p. 16.

²⁷¹ La tasa de “completación” se refiere al porcentaje de estudiantes inscritos que completaron su correspondiente ciclo educativo.

²⁷² *Ibidem*, p. 19.

²⁷³ *Ibidem*, pp. 17 y 18.

²⁷⁴ Según el “Statistical Abstract” de 1988 citado por el Government of Kenya y UNICEF (1990), p. 4.

²⁷⁵ Calculado en base a la información sobre gastos gubernamentales por Action Aid (1997), p. 33.

Las políticas de gastos compartidos resultaron discriminatorias para los niños con recursos escasos, especialmente en los niveles de secundaria y superior donde, en 1997, su matrícula era la mitad de la de niños de familias no pobres.²⁷⁶ La insuficiente calidad de la educación en términos de contenidos curriculares y la escasa preparación del profesorado constituían otros problemas criticados por los especialistas en educación,²⁷⁷ y explican por qué un 20% de los niños pobres no acudieron a la escuela en ese año.²⁷⁸ Las políticas aplicadas durante los años ochenta y noventa, convierten así a la pobreza en una razón para no recibir el mismo nivel o calidad educativa que el resto de la sociedad. Como consecuencia, la falta de educación en los años noventa no parece ser la causa de la pobreza, sino una expresión de ella.

La tendencia en la relación entre educación y empleo en Kenia durante los años ochenta y noventa también muestra que las políticas educativas, si no se acompañan de la creación de empleo, pueden resultar inefectivas para la reducción de la pobreza. En los años setenta, los graduados en secundaria excedían en número a las ofertas de empleo, y en los años ochenta los licenciados universitarios comenzaron a experimentar problemas de desempleo (ver tabla sobre los niveles de educación y tipos de empleo en el Capítulo Cuatro). La falta de trabajo para los educados fue agravada por la reducción del sector público y la falta de crecimiento del empleo en el sector privado. En los años noventa, solo el 10% de las personas que ingresaban al mercado laboral cada año tenían oportunidad de encontrar trabajo.²⁷⁹

Además, las políticas educativas reforzaron la distorsión general en la economía al encauzar los recursos humanos hacia un sector moderno, que sólo proporcionaba un 23% del empleo de los más pobres en 1997,²⁸⁰ descuidando las habilidades y la preparación necesaria para ayudar a los más desfavorecidos en el sector informal y rural, y mejorar sus condiciones de vida.

²⁷⁶ Según la información del Government of Kenya (2000b), p. 104.

²⁷⁷ Por ejemplo en Okello y Nguyi (1998), p. 20.

²⁷⁸ Según la información suministrada por el Government of Kenya (2000b), p. 98.

²⁷⁹ Ver Copans (1998), p. 267.

²⁸⁰ Esta figura incluye a los pobres empleados en los sectores público, semi-público y privado formal, según la información plasmada en el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia (Government of Kenya, 2000b), p. 133.

3.2 Políticas de salud

Durante las últimas cuatro décadas, las políticas de salud tuvieron un rol menos relevante que las de educación para lograr el desarrollo en Kenia, como lo refleja la ausencia de estrategias sanitarias y de recursos para ello. El primer documento sobre el tema fue el Marco para una Política de Salud, publicado en 1994.²⁸¹ Las estrategias sanitarias se han concentrado en la reducción de las tasas de mortalidad y fertilidad mediante la promoción de la atención sanitaria primaria, la vacunación infantil y los programas de planificación familiar.

En los años noventa, los gastos en salud representaron solo un 3% del PIB. Proveedores privados, misiones varias y ONG proporcionaron casi un 50% de los gastos en cuidados sanitarios.²⁸² Según el Gobierno de Kenia, de los servicios ofrecidos por los actores privados y las misiones religiosas se benefician mayormente la población con altos ingresos,²⁸³ quedando las personas pobres excluidas de dichos servicios. Los programas de reparto de costos fueron introducidos en los hospitales públicos en 1989. Pero, en 1990, como respuesta a las protestas políticas y al declive en el uso de los servicios de salud, fueron suspendidos los costes para los pacientes externos.²⁸⁴ La política de gastos compartidos continuó, sin embargo, después de 1991, lo que condujo a un 40% de los pobres a no hacer uso de estos servicios por resultar demasiado costosos (ver Capítulo Cuatro).

Uno de los logros de las políticas de salud fue la disminución de la mortalidad infantil, que pasó de 96 por 1000 nacimientos en 1970 a 75 por 1000 en 1998.²⁸⁵ Este cambio probablemente se debió a las relativas altas tasas de inmunización — más del 90% contra la tuberculosis y del 70% contra el sarampión—, conseguidas durante la primera mitad de los años noventa.²⁸⁶ Entre 1992 y 1996, la oferta de servicios de salud se incrementó en casi un 42%, principalmente en las zonas

²⁸¹ Según Okello y Nguyi (1998), p. 36.

²⁸² Según el Government of Kenya (1999d), p. 52.

²⁸³ *Ibidem*, p. 51.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 52.

²⁸⁵ UNDP (2000a), p. 188.

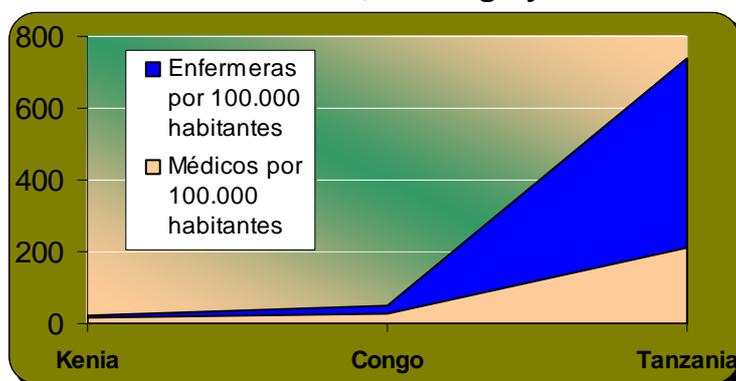
²⁸⁶ *Ibidem*, p. 192.

rurales. Sin embargo, de acuerdo al Gobierno, la mayor parte de los pobres rurales todavía tienen dificultades para acceder a la atención primaria de salud debido a la lejanía geográfica de dicho servicio, carecer de suministros básicos o ser demasiado costosas. Además, los servicios de salud están distribuidos de forma desigual en los distintos distritos.²⁸⁷

La disponibilidad de personal sanitario en los años noventa también era muy deficiente, comparada con la de otros países como el Congo o Tanzania. Entre 1992 y 1995, Tanzania tenía 14 veces más médicos y 32 veces más enfermeras por 100.000 habitantes que Kenia.²⁸⁸ El siguiente cuadro muestra que la cobertura por habitante del personal sanitario en Kenia era aún peor que la del Congo, país con un índice de desarrollo humano similar al de Kenia a finales de los años ochenta.²⁸⁹

Cuadro N° 25

Número de enfermeras y médicos por 100.000 habitantes en el periodo 1992-1995 en Kenia, el Congo y Tanzania



Fuente: Elaboración propia basada en información del Informe de Desarrollo Humano (2000a), pp. 192-193.

La alta incidencia de infectados por el virus del SIDA tuvo un severo impacto en la esperanza de vida. A finales de los años noventa se produjo un retroceso de ésta situándose de nuevo en los niveles ocupados a principios de los años setenta. El Gobierno de Kenia reconoció la gravedad del problema del SIDA en su Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza 1999-2015, en el que señala que ya en 1996 los pacientes con esta enfermedad ocuparon el 50% de las camas de todos los

²⁸⁷ Government of Kenya (1999d), p. 46.

²⁸⁸ Ver el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), pp. 192-193.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 192.

hospitales públicos, lo que implica costos muy altos en concepto de recursos financieros y vidas humanas. Sin embargo, resulta sorprendente que el Plan no dedique ninguno de sus objetivos de atención sanitaria a combatir dicha enfermedad.

Teniendo en cuenta que el SIDA constituye el mayor y más urgente problema de salud en Kenia, con una tasa de incidencia entre la población adulta del 12% en 1997, la omisión de una estrategia para combatir este virus en el Programa Nacional para la Erradicación de la Pobreza apunta o bien a una severa ausencia de voluntad política o a la inconsciencia sobre las implicaciones que esta situación tendrá para la situación nacional de desarrollo y pobreza. El problema del SIDA se agrava ante el hecho de que el sector privado no está dispuesto a suministrar a los países africanos medicamentos genéricos a bajo coste, como quedó reflejado en la Conferencia Mundial de Barcelona sobre SIDA de 2002.

A pesar de los logros cuantitativos en materia de salud alcanzados durante los años ochenta y noventa, especialmente en la expansión de los servicios sanitarios y en la reducción de las tasas de mortalidad infantil, los cobros a los usuarios y la desigual distribución de los servicios de salud han restringido severamente el acceso de los pobres al sistema sanitario. Las consecuencias negativas para la población más necesitada no han sido contrarrestadas con programas públicos, debido a que los servicios sociales planificados para dicho sector no han contado con apoyo político ni financiero. La situación sanitaria en Kenia de los años noventa está ensombrecida por una de las tasas más altas de afectados de SIDA en el mundo, y por la falta de políticas públicas y de apoyo de los donantes para combatir esta enfermedad.

4. Políticas agrícolas desde la independencia

4.1 Políticas en relación a la tierra

Los cambios en el sistema de tenencia de la tierra desde la independencia tuvieron un fuerte impacto sobre su uso y propiedad. Tierras que anteriormente habían sido protegidas por leyes consuetudinarias, utilizadas por la comunidad y bajo la custodia

del Gobierno, se convirtieron en una mercancía. La primera iniciativa con miras a privatizar la tierra fue el Plan Swynnerton de 1954, que consideraba la tenencia tradicional de la tierra como ineficiente e introdujo el sistema inglés de propiedad de fincas junto al trabajo asalariado. Desde la independencia, el Gobierno implementó varios programas de reforma agraria para proporcionar seguridad en la tenencia de tierra a través de títulos individuales, la adjudicación de la tierra y su registro, en base a la idea de que la propiedad individual incrementaría la producción y productividad de ésta.

El primer objetivo político del Gobierno independiente fue transferir la tierra de los antiguos colonos a ciudadanos kenianos. Esto se logró mediante la entrega de créditos a los nativos con el fin de que compraran la tierra a los colonos europeos en el marco del “Millenium Acre Scheme” y del Programa de Transferencia de Tierras Cooperativas. Estos programas transfirieron de forma exitosa tierras de 2000 europeos a 47.000 pequeños propietarios africanos. Sin embargo, solo un 5% de la población se benefició de estas iniciativas.²⁹⁰

Además, no todos los nuevos propietarios tuvieron acceso al crédito y muchos otros debieron vender las tierras que habían comprado para poder devolver los créditos. Los nuevos sistemas de tenencia de tierra basados en la propiedad privada entraron en conflicto con las leyes consuetudinarias basadas en el control comunitario de la tierra (ver Capítulo Seis), produciéndose enfrentamientos entre las comunidades y los propietarios privados. Así mismo, convertir la tierra en mercancía llevó a la especulación y a la apropiación ilegal por parte de sectores ricos e influyentes que registraron tierras ilegalmente o las compraron a precios muy bajos. El resultado de esta reforma fue un incremento de la población sin tierra (ver Capítulo Cuatro).

El derecho a cultivar la tierra se fundamentaba en una serie de medidas basadas en la posesión individual de la tierra, en la pertenencia a granjas colectivas o en el alquiler de parcelas.²⁹¹ El sistema de granjas individuales sostenidas por los servicios agrícolas suministrados por el Gobierno tuvo como resultado el rápido

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 5.

²⁹¹ Ver Rutten (1992), p. 309.

cultivo de áreas áridas y semiáridas. La expansión de la actividad agrícola causó daños ambientales en las regiones semiáridas, donde la irrigación de unas pocas áreas se llevó a cabo con el perjuicio de otras lo que, junto a la deforestación, llevó a la erosión del suelo y a la desertificación de las tierras de pastoreo. Estas políticas de modernización de la agricultura tuvieron consecuencias importantes para los Maasai del distrito de Kajiado como se discute en el Capítulo Seis.

4.2 Políticas agrícolas de precios y servicios

En los años sesenta y setenta las políticas agrícolas incluían controles de precio y de comercialización para asegurar a los consumidores precios asequibles y estables en los alimentos, y para incentivar a los productores con el fin de incrementar la producción. Los servicios agrícolas fueron establecidos por el Gobierno, incluyendo el suministro necesario para la producción agrícola y ganadera, la investigación y el entrenamiento, junto a proyectos de irrigación a gran escala. Como resultado de la rápida expansión de las infraestructuras agrícolas, altas ganancias para los productores y el uso de la tierra más intensivo apoyado por los servicios gubernamentales, en estos años la agricultura creció rápidamente con un promedio anual del 5%.²⁹²

En 1977, el Gobierno puso en práctica el Programa Tierra Árida y Semiárida (ASAL por sus siglas en inglés) dirigido a promocionar la producción en estas regiones. Las correspondientes políticas incluían iniciativas de riego, suministro de fondos para la producción agrícola y controles para las enfermedades del ganado, diversificación de los métodos de producción tradicionales, mejora de la infraestructura, así como la investigación en el área. El impacto de estos programas fue distinto en las diferentes regiones. Por un lado, permitió a los agricultores asentarse en tierras áridas y semiáridas previamente ocupadas por pastores, pero también permitió a éstos mejorar su ganado mediante el suministro de vacunas contra las enfermedades.

²⁹² Según Ng`ethe y Owino (1995), p. 143.

Estas políticas de apoyo a los pastores fueron interrumpidas en muchas zonas a partir de los años ochenta. Como resultado, los pastores y granjeros que vivían en las regiones áridas fueron excluidos de los programas de desarrollo y permanecieron con infraestructuras muy limitadas, como reconoció el Gobierno en su Programa Nacional para la Erradicación de la Pobreza.²⁹³ Su aislamiento y abandono por parte del Ejecutivo exacerbó los efectos de las sequías. El mismo Programa Nacional para la Erradicación de la Pobreza sugiere que las ONG, y otros grupos privados de autoayuda, deben apoyar la creación de servicios para los pastores, aún cuando reconoce que los productores ganaderos no controlan y más bien desconocen estrategias para la comercialización del ganado.²⁹⁴

En los años ochenta, las políticas agrícolas comenzaron a experimentar un cambio importante en línea con la política económica general iniciada por el Gobierno. En el marco de los programas de ajuste estructural, la intervención estatal y especialmente el rol de las empresas paraestatales en el sector agrícola se redujo o suplantó por las iniciativas del sector privado. Los órganos estatales que controlaban el precio y la venta de todos los productos agrícolas, incluyendo el ganado, fueron criticados por su ineficiencia y altos costos. Su papel fue limitado y en algunos casos eliminado para permitir la liberalización de los precios. Las corporaciones estatales sólo ayudaron a los pastores de áreas donde los comerciantes privados no operaban al no estar garantizados los beneficios.

A principios de los años noventa, prácticamente todos los precios de los productos fueron liberalizados a excepción de alimentos básicos como el maíz y el trigo.²⁹⁵ Adicionalmente, poco a poco fueron introducidos los pagos por los servicios agrícolas como las vacunas y pesticidas, a lo que siguió la eliminación de los impuestos para los suministros agrícolas en 1995. Se ofrecieron créditos para pagar la atención veterinaria, y el área de investigación incluyó la gerencia de granjas y la comercialización de los productos.

²⁹³ Government of Kenya (1999d), p. 66.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 69.

²⁹⁵ Según Ng'ethe y Owino (1995), p. 134.

Los resultados fueron desalentadores. Mientras el crecimiento agrícola en la segunda mitad de los años ochenta fue relativamente alto alcanzando el 4% anual, éste cayó drásticamente al nivel más bajo de su historia con un 0,1% en 1993.²⁹⁶ La caída en la producción también estuvo acompañada por un declive en la productividad del sector agrícola a partir de 1990. Este deterioro se reflejó en una caída del incremento anual del valor añadido por la agricultura al PIB —de 3,3% en los años ochenta a un 1,4% en los años noventa—,²⁹⁷ debido al rápido crecimiento poblacional, a la propiedad privada de la tierra y al creciente fenómeno de pérdidas de tierras, lo que conllevó a una escasez de la tierra cultivable o utilizable por habitante. Este proceso fue reforzado por una disminución de la inversión pública en agricultura, que supuso sólo un tercio de los niveles alcanzados en los años setenta en términos reales.²⁹⁸

Por tanto, las políticas de privatización de la agricultura en los años ochenta y noventa han llevado a un descenso en la producción y productividad del sector y al aislamiento de los ganaderos de las regiones áridas y semiáridas del país, a través de la abolición de los pocos servicios gubernamentales que apoyaban sus estilos de vida y producción. Además, las políticas sobre la tierra han incrementado el número de individuos sin tierra y han provocado una distribución desigual de ésta, lo que favorece la concentración de las exportaciones agrícolas en unos pocos productos, principalmente té, café y la horticultura en forma de una agricultura comercial de gran escala. Esta tendencia tiene consecuencias en la situación de pobreza ya que la agricultura a gran escala es menos intensiva en mano de obra que la de pequeño tamaño, y reduce las oportunidades de empleo para los trabajadores no cualificados.²⁹⁹

Como solución a este problema, el Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza sugiere revocar las concesiones a las granjas de agricultura a gran escala que han recibido tradicionalmente subsidios en forma de créditos y concesiones de importación. De acuerdo al Plan eso llevaría a una importante demanda extra de

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 142.

²⁹⁷ Ver Informe de Desarrollo Mundial (World Bank, 2001a), p. 294.

²⁹⁸ Según Ng'ethe y Owino (1995), p. 143.

²⁹⁹ Según el Plan Nacional de Erradicación de la Pobreza (Government of Kenya, 1999d), p. 67.

trabajadores no cualificados o a la venta de la tierra.³⁰⁰ El mismo reconoce que los nuevos compradores no serán los pobres, ni tampoco se asegura que los compradores de granjas improductivas le darán un uso productivo. Hasta el momento, la experiencia de los años ochenta y noventa demuestra que la reducción del apoyo gubernamental al sector agrícola junto a la privatización de la tierra tuvo un efecto negativo sobre los pobres, lo que hace poco probable que la continuación de estas políticas pueda transformar esta situación.

5. Programas para la reducción de la pobreza desde la independencia

Desde la independencia, la reducción de la pobreza ha sido una prioridad para el Gobierno de Kenia. La teoría del desarrollo de la época predecía que el rápido crecimiento económico ofrecería oportunidades de empleo y reduciría la pobreza. A pesar del alto crecimiento económico experimentado durante los años sesenta y setenta, el desempleo, la pobreza y la desigualdad persistieron y aumentaron a finales del siglo XX.

En los últimos años de la década de 1970, los planes nacionales de desarrollo incorporaron políticas que buscaban satisfacer las necesidades básicas de los pobres, centradas en las áreas de educación, salud, agua y la creación de empleo, y acordes con las recomendaciones del informe de la OIT sobre empleo, ingresos e igualdad (ILO, 1972). La OIT explicó la pobreza en alza durante los años sesenta como una consecuencia de la baja productividad, bajos salarios y los consiguientes bajos ingresos. El informe también recoge los factores internacionales que incidían en el tema de la pobreza, como el deterioro en los términos de intercambio y la transferencia tecnológica, que llevaba a modos de producción intensivos en capital.³⁰¹

A principios de los años ochenta, el Gobierno de Kenia en su Cuarto Plan de Desarrollo 1979-83 definió cuatro objetivos fundamentales: la creación de empleo; la intensificación del consumo; la satisfacción de necesidades básicas como la

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 67.

³⁰¹ Ver ILO (1972)

nutrición, los servicios de salud, la educación básica, el suministro de agua, la construcción de viviendas; y la creación de instituciones.³⁰² Este plan supone la continuación de la estrategia de los años setenta basada en el crecimiento económico junto al mejoramiento de los servicios sociales para alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

A mediados de los años ochenta se produjo un giro al centrarse en las políticas macroeconómicas, y descuidando los problemas sociales y económicos como la exclusión y la discriminación. A comienzos de los años noventa, proyectos y programas sociales focalizados fueron propuestos para aliviar el impacto de los programas de ajuste estructural sobre los pobres, pero no fueron implementados debido a la ausencia de recursos financieros.

Varios autores sostienen diferentes interpretaciones sobre las causas de la persistente pobreza, desempleo y desigualdad en Kenia. Gsanger (1994) atribuye la pobreza a la exclusión de la mayor parte de la población de los sistemas de seguridad social, la falta de políticas agrícolas efectivas para beneficiar a los pobres rurales y a la coexistencia de la producción comercial a gran escala junto a una agricultura de subsistencia de pequeño nivel.³⁰³ Ikiara y Tostensen (1995) identifican el sistema político keniano basado en el clientelismo, el autoritarismo y la ausencia del “buen gobierno” como las causas más importantes de la pobreza.³⁰⁴

Ikiara³⁰⁵ también sostiene que diferentes estudios han señalado a través de los años las mismas causas de la pobreza, siendo éstas la desigual distribución y acceso a los recursos productivos, especialmente la tierra, los bajos salarios, el desempleo abierto o escondido, el acceso y la distribución desigual de los servicios sociales, la implementación poco eficaz de los programas de desarrollo y la falta de programas de seguridad social efectivos.³⁰⁶

³⁰² Ver Republic of Kenya (1979), p. 11.

³⁰³ Ver Gsanger (1994), pp. 5 y 6.

³⁰⁴ Ver Ikiara y Tostensen (1995), p. 67.

³⁰⁵ El artículo citado se llama “Reestructuración Económica y Pobreza en Kenia” en Ngèthe y Owino (1995).

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 307.

A finales de los años noventa, el Gobierno keniano concluyó que los recursos humanos y financieros habían sido repartidos entre un número demasiado amplio de programas y proyectos con frecuencia incompletos.³⁰⁷ También reconoció la importancia de políticas de desarrollo coherentes. A finales de los años noventa, en sus conclusiones sobre el impacto de las políticas económicas y sociales sobre los pobres, el Gobierno expresó:

“El contexto general económico y social de la pasada década aparenta haber trabajado en contra de los pobres. A grandes rasgos, la inflación subió con los precios de los bienes básicos (especialmente de la alimentación) en alza. Los salarios no tuvieron el mismo incremento, afectando a los pobres desproporcionadamente. Aunque los argumentos de eficiencia económica pueden haber dictado estas acciones, los beneficios no fueron equitativamente compartidos. La introducción de los gastos compartidos y de la recuperación de costes en los servicios sociales básicos ha afectado en contra de la gran mayoría de los pobres. La calidad de los servicios se deterioró y los recursos eran extremadamente limitados. Como resultado, su cobertura también fue modesta.”³⁰⁸

Durante los últimos años de la década de 1990, la comunidad de donantes sustituyó su enfoque de reducción de la pobreza basado en proyectos aislados por los programas sectoriales. Este cambio se debió a las críticas al enfoque sostenido en proyectos aislados, que señalaban la fragmentación de los esfuerzos y prioridades gubernamentales que se daba por esta vía, y al establecimiento de una estructura paralela para satisfacer la agenda impulsada por los donantes.³⁰⁹ Otra importante influencia en la elaboración de los mecanismos de reducción de la pobreza fue la Cumbre Social de Copenhague en 1995. La Conferencia Mundial había introducido la idea de reforzar los recursos para el desarrollo social de acuerdo a la proporción 20:20, que consiste en que los donantes deben asignar un promedio del 20% de la Ayuda Oficial al Desarrollo a programas sociales básicos, mientras que los gobiernos de los países en desarrollo asignarán el 20% del presupuesto nacional

³⁰⁷ Government of Kenya (1999d), p. 26.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 27.

³⁰⁹ Por ejemplo en Foster y Merotto (1997) o Therkildsen (1999).

para los mismos propósitos.³¹⁰ En consecuencia, a finales de los años noventa, los donantes y los gobiernos nacionales se esforzaron en reemplazar los proyectos por programas e inversiones sectoriales. La idea principal de estos programas era reunir recursos de diferentes donantes para reforzar las políticas sectoriales nacionales, especialmente las de salud y educación.

La evaluación de las primeras experiencias de los programas sectoriales y un creciente énfasis en la dimensión política del desarrollo llevaron a definir nuevas estrategias, como las Estrategias para la Reducción de la Pobreza promovidas por el Banco Mundial y la comunidad internacional de donantes. La idea central es integrar la reducción de la pobreza dentro de las políticas nacionales mediante el apoyo directo al presupuesto nacional. El Gobierno receptor, por contrapartida, se compromete a promover la reducción de la pobreza a través de políticas nacionales en todos los sectores mediante la priorización y designación de recursos de acuerdo a esas prioridades. El efecto deseado es que la reducción de la pobreza sea objetivo de los distintos niveles nacionales y locales, mediante la promoción del diálogo político nacional con amplia participación de todos los actores políticos y la sociedad civil. Otro efecto deseable sería dejar de circunscribir la erradicación de la pobreza sólo a las áreas sociales, y convertirla en objetivo de todos los sectores y del desarrollo nacional en general.³¹¹ Esto también se ve reflejado en un cambio en la asignación de responsabilidades, pues las estrategias en la reducción de la pobreza son articuladas en el Ministerio de Finanzas, lo que permite combinar las estrategias con los recursos necesarios para su implementación.

Kenia diseñó su primer Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza (PRSP)³¹² para el periodo 2000-2003. Los objetivos de esta estrategia a mediano plazo fueron cinco:

³¹⁰ Según el Informe sobre la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, 6-12 de marzo de 1995), United Nations (1995).

³¹¹ Ver Broch-Due (1995) para una discusión de las estrategias para la reducción de la pobreza.

³¹² Government of Kenya (2000d).

- facilitar un sostenido y rápido crecimiento económico;
- mejorar el “buen gobierno” y la seguridad;
- incrementar la capacidad de los pobres para aumentar sus ingresos;
- mejorar la calidad de vida de los pobres;
- y mejorar la equidad y la participación.

El interino PRSP está basado en el Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza,³¹³ que fija la política nacional y el marco institucional para la reducción de la pobreza a más largo plazo.

Este Plan Nacional fue elaborado por el Gobierno con el propósito de desarrollar junto a la sociedad civil y al sector privado métodos que aseguraran los derechos de los sectores pobres, aumentando sus oportunidades productivas y su acceso a los servicios sociales básicos. El objetivo general es reducir la proporción de personas que viven en una situación de pobreza absoluta a un 30% para el año 2015.³¹⁴ Los componentes correspondientes del Plan son privilegiar la integración social, mejorar el acceso de los pobres a los servicios esenciales de salud, educación y suministro de agua, y una estrategia para lograr un crecimiento económico más diversificado.³¹⁵ El propósito de la Carta para la Integración Social es crear un ambiente facilitador para las políticas de reducción de la pobreza, a través de la presentación de los derechos y responsabilidades de los diferentes actores como las comunidades, los diseñadores de las políticas, el sector empresarial y la sociedad civil.

El Plan refleja los cambios en el análisis del fenómeno de la pobreza en la línea de las estrategias de reducción propuestas por la comunidad internacional de donantes. Esto no resulta sorprendente teniendo en cuenta que el Plan se elaboró con el apoyo del PNUD y del Banco Mundial. Reconoce las disparidades entre los diferentes grupos y regiones, y propone estrategias de desarrollo para sectores económicos descuidados previamente como los pobres rurales y el sector informal. La Carta para la Integración Social reconoce por primera vez los derechos de las comunidades, un elemento especialmente importante para los pueblos indígenas.

³¹³ Government of Kenya (1999d).

³¹⁴ *Ibidem*, p. 92.

Dichos derechos incluyen el derecho a organizarse con el fin de alcanzar el desarrollo, provee el derecho a la consulta y el derecho a diseñar planes de acción para su propio desarrollo económico y social y para la conservación de sus recursos. También reconoce el derecho a mantener su identidad cultural y su estilo de vida específico.³¹⁶ Adicionalmente, la Carta enfatiza la importancia del principio de no discriminación en el bienestar y la participación social. Al menos en la teoría, este es un avance en comparación con las anteriores políticas modernizadoras de naturaleza discriminatoria.

Las actividades propuestas por la Carta de Integración Social son bastante vagas, y entre ellas se incluye informar a las comunidades sobre sus derechos y proporcionarles mecanismos para la resolución de conflictos. Las privatizaciones y liberalizaciones de la economía son los únicos mecanismos redistributivos propuestos.³¹⁷ Permanece incierta la manera en que todos los grupos desfavorecidos tendrán acceso a la administración de justicia y a sus derechos básicos sin que se lleven a cabo reformas estructurales como la protección de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas o el incremento del apoyo gubernamental a aquellos grupos previamente en desventaja. En relación con otros sectores, las estrategias propuestas son básicamente una continuación de la perspectiva de desarrollo humano: un amplio desarrollo económico junto a algunas medidas de bienestar. Los objetivos planteados para estas políticas son lograr la cobertura de la educación básica, atención sanitaria y nutrición para todos, la planificación familiar, el suministro de agua potable y la sanidad a bajo costo, y asegurar la capacidad institucional para garantizar estos servicios.³¹⁸

De este modo, el enfoque y la comprensión del fenómeno de la pobreza, así como las metas para su reducción, prácticamente no han cambiado en Kenia durante las últimas cuatro décadas. La fórmula es la misma: crecimiento económico junto a la oferta de servicios sociales, especialmente de educación y salud. Lo que se han modificado son los mecanismos institucionales utilizados para implementar esta

³¹⁵ *Ibidem*, p. xii.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 33.

³¹⁷ *Ibidem*, p.33.

³¹⁸ *Ibidem*, p.37.

perspectiva de necesidades básicas/desarrollo humano. Mientras en los años sesenta y setenta el mecanismo fue la fuerte intervención estatal, en los años ochenta y noventa el crecimiento es promovido por el sector privado junto a la sociedad civil. Desde finales de los años noventa, el acento se ha puesto en integrar las medidas anti pobreza dentro de las políticas nacionales, incorporando a todos los actores, quiere decir al Estado, la sociedad civil, el empresariado y las comunidades en el trabajo para la reducción de la pobreza. El resultado preliminar de estos esfuerzos muestra una vez más que las políticas y los mecanismos poco pueden hacer cuando las causas de la pobreza no son entendidas correctamente o son ignoradas a propósito.

6. Conclusiones del Capítulo Cinco

1. Los enfoques y políticas kenianas sobre el desarrollo desde la independencia estuvieron fuertemente influidos por las teorías del desarrollo imperantes a nivel internacional.
2. Después de la independencia, Kenia utilizó una estrategia para el desarrollo económico que consistió en la sustitución de importaciones y en la producción agrícola orientada a la exportación. La estrategia fue exitosa en los años sesenta y setenta, cuando la fuerte intervención estatal se utilizó para su implementación. Las políticas públicas durante este periodo también resultaron efectivas para lograr la “kenianización” de la economía y la expansión de la educación.
3. Kenia experimentó un rápido crecimiento económico en las primeras dos décadas tras la independencia; sin embargo, no tuvo un efecto continuado debido a que la economía se caracterizaba por varios “embudos” estructurales. Entre éstos destacan: un pequeño sector moderno y unas políticas educativas orientadas hacia las necesidades de este sector, la ausencia de modos de producción intensivos en mano de obra, la falta de diversificación en las exportaciones y una deuda creciente, entre otros. Los resultados fueron un sistema político y económico neocolonial marcado por un incremento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad.
4. A principios de los años ochenta, Kenia comenzó a experimentar un declive económico. La explicación predominante de aquel momento radicaba en que el deterioro se debía a la ineficiencia del sector público y a la corrupción, así como a los desequilibrios macroeconómicos. Los programas de ajuste estructural implementados para remediar esta situación contribuyeron al aumento de la pobreza y de la desigualdad, al igual que al descenso del desarrollo humano. Los mecanismos utilizados para ello fueron la restricción al acceso de los servicios sociales mediante la introducción de pagos por el usuario, la subida de los precios de la alimentación como resultado de la

liberalización de precios e importaciones y el incremento de los servicios de la deuda.

5. Los proyectos y programas sociales focalizados propuestos en los años noventa para remediar la alarmante situación de pobreza en Kenia, no fueron implementados debido a la ausencia de recursos y apoyo de los donantes. Esto indica que las políticas anti pobreza hasta estos años habían tenido poco éxito y habían sido un complemento de las estrategias de crecimiento económico más que un objetivo en sí mismas.
6. La educación, concebida como una estrategia clave de desarrollo desde la independencia, se expandió rápidamente; sin embargo, esto no fue acompañado por la correspondiente creación de empleo. La educación no ha ayudado a los pobres a encontrar trabajo en el sector formal ni ha creado autonomía económica. Ello sugiere que no es un instrumento tan poderoso para la reducción de la pobreza cuando no viene aparejada con otras políticas como la generación de empleo o la redistribución de los recursos productivos.
7. Las políticas de salud han consistido tradicionalmente en la reducción de la tasa de mortalidad infantil y la planificación familiar. Sin embargo, las políticas de salud en los años noventa no se han centrado en el principal y más urgente problema de salud en Kenia: el SIDA. Descuidar el combate contra el SIDA como la principal estrategia de reducción de la pobreza del país, sugiere que el Gobierno o no está dispuesto a ocuparse del problema o no tiene recursos para hacerlo.
8. La privatización de la tierra junto al retiro y privatización de los servicios gubernamentales en la agricultura ha influido en el declive de la producción y productividad agrícola, y ha resultado en un mayor aislamiento y discriminación de las comunidades que viven en las regiones áridas y semiáridas del país.

9. El análisis de las estrategias de desarrollo en Kenia desde la independencia indica que la reducción de la pobreza ha sido siempre una política prioritaria en los planes oficiales, pero no se trabajó lo suficiente para atacar la pobreza directamente. En cambio, las políticas de desarrollo han estado continuamente enfocadas en el desarrollo económico, cuyos beneficios no han repercutido en los pobres.

10. Los resultados en forma de aumento de la pobreza, desigualdad y desempleo en los años noventa, sugieren que el enfoque convencional del desarrollo basado en el crecimiento económico junto a la expansión de los servicios sociales ha sido una estrategia insuficiente para la reducción de la pobreza. La continuación de este enfoque en el Plan Nacional para la Reducción de la Pobreza señala que poco se ha aprendido de la experiencia pasada y que existe una ausencia de comprensión de la situación general o una falta de voluntad política para atacar las causas estructurales de la pobreza en el país.

Capítulo Seis:

La situación de desarrollo y pobreza de los Maasai en el distrito de Kajiado en los años noventa

En los años noventa, los Maasai estuvieron inmersos en un complejo proceso de cambio socio-económico, lo que planteó una serie de dilemas individuales y colectivos. Su principal desafío con respecto a su actual desarrollo social, cultural y económico consiste en cómo adquirir un papel activo en la economía de mercado y en el desarrollo nacional de Kenia. Ante esta situación, la cuestión principal que se plantea es cómo aprovechar las oportunidades actuales y cómo resistir a las amenazas del modo de producción capitalista que invade su forma de vivir.

La mayoría de los autores que han descrito la transformación socioeconómica de los Maasai a lo largo del siglo XX concluyen que este pueblo vive un continuo proceso de empobrecimiento (Talle, 1988; Kituyi, 1990; Rutten 1992; Kipuri 2000). Umar (2000) afirma que los Maasai fueron una de las tribus más ricas de África en la década de 1930, y ahora están marginados como resultado de la pérdida progresiva de sus recursos y de inapropiadas políticas de desarrollo.³¹⁹ Tanto el sistema económico capitalista desde el colonialismo como las políticas de desarrollo desde la independencia, han limitado en gran medida el derecho de los Maasai al desarrollo, causando efectos negativos en su forma de vida social y cultural así como en el control sobre sus recursos económicos.

Los siguientes autores analizan diferentes aspectos de este proceso de empobrecimiento y marginación. Talle (1988) muestra el efecto de los cambios en la estructura socioeconómica de los Maasai y sus consecuencias en las relaciones de género. Rutten (1992) describe cómo la privatización de la tierra en el distrito de Kajiado ha conducido a un proceso de empobrecimiento de los Maasai. Kituyi (1990) afirma que la economía de mercado y las políticas de desarrollo causaron una estratificación social de los miembros de este pueblo y su marginación. Holland (1996) reflexiona sobre cómo los Maasai diversifican sus fuentes de

³¹⁹ Umar (2000), pp. 56 y 67.

ingresos a partir de la educación, el empleo remunerado, la ganadería comercial, etc. Kipuri (2000) describe la marginación cultural, política y económica de los pueblos indígenas en Kenia.

El objetivo de este capítulo es describir la situación socioeconómica de los Maasai en Kenia en los años noventa, así como el origen histórico de su situación actual. En primer lugar, se presenta una breve historia de los Maasai como pueblo indígena de Kenia seguida de una descripción de su estructura socioeconómica. A continuación, se añade un breve análisis de sus problemas de desarrollo en los años noventa. La información sobre los Maasai se complementa con una descripción de la situación del distrito de Kajiado y de su estructura económica así como una visión general de las recientes estrategias de diversificación de ingresos. Por último, se expone la situación de pobreza del distrito de acuerdo a indicadores cuantitativos de pobreza basados en ingresos, además de indicadores de desarrollo humano y medidas cualitativas.

Los datos del distrito se utilizan como aproximación para estudiar la situación de los Maasai que habitan en él. El uso de esta información, en ausencia de datos desagregados por grupos étnicos, es una práctica común de la mayoría de los autores que han estudiado al pueblo Maasai de un área geográfica específica, como Rutten (1992) y Zaal (1999) en el caso de Kajiado y Holland (1996) en el caso de Narok. Donde hay información disponible, los datos del distrito se completan con información específica sobre la situación de los Maasai.

1. Los Maasai como pueblo indígena de Kenia

Los Maasai se consideran a sí mismos un pueblo indígena de Kenia y Tanzania. Su autoidentificación se basa en razones históricas, políticas y económicas en relación a su territorio ancestral —el Maasailand—, y el empobrecimiento y marginación vivido durante la colonización que continuó tras la independencia. Otros consideran a los Maasai un grupo étnico diferente, a menudo reflejado en los estereotipos y discriminación por parte de los que no forman parte de este pueblo. Un ejemplo de tal discriminación es, a finales de los sesenta, la prohibición del Gobierno de

Tanzania para que los Maasai vistiesen sus trajes tradicionales. A los hombres Maasai no se les permitía cubrirse con sus coloridas telas, y en vez de éstas, debían utilizar pantalones al estilo occidental (Talle, 1988).

En la actualidad, los representantes de las organizaciones Maasai participan de forma activa en reuniones internacionales sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas como el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y el Foro Permanente sobre Asuntos Indígenas de Naciones Unidas, así como en varios foros regionales y nacionales como la Asociación de Pueblos Indígenas de África, el Foro de los Pastores de Kenia y el Consejo Maa en Kenia. Los Maasai también intentan influir en la política nacional, por ejemplo, presentando propuestas para la comisión de la tierra y la comisión sobre la reforma constitucional, y creando iniciativas locales a partir de la evaluación de sus necesidades y planes de empoderamiento (ver Capítulo Ocho).

Kituyi (1990) describe cómo la competición con otros kenianos por los recursos que tradicionalmente pertenecieron a los Maasai ha conducido a un reciente fortalecimiento de la identidad étnica Maasai. Como pueblo sienten que tienen un propósito en común en su lucha por la supervivencia colectiva. Esta conciencia se encuentra realzada por el hecho de que, desde la independencia, los recursos han sido distribuidos en Kenia de acuerdo con el origen étnico. Por ejemplo, la tierra fértil se destinó a los agricultores Kikuyu, el grupo étnico más grande de Kenia, durante la era política del primer presidente del país, Kenyatta, lo que supuso que los Maasai perdiesen una importante cantidad de sus recursos. Kituyi afirma que la lucha por los recursos ha causado también una división interna entre los Maasai del Norte, quienes están más integrados en la economía de mercado, y los del Sur quienes se consideran los más tradicionales y auténticos.³²⁰

³²⁰ Kituyi (1990), pp. 230-231.

Tradicionalmente, los Maasai tenían conflictos con otros grupos étnicos principalmente por el territorio. Durante el siglo XIX, eran frecuentes los conflictos intra-étnicos entre diferentes grupos Maasai a causa del robo de ganado. No obstante, los Maasai siempre mantenían relaciones comerciales con otros grupos como los Kikuyu, con quienes intercambiaban productos ganaderos por productos agrarios. Esta relación se veía reforzada por los enlaces matrimoniales entre hombres Maasai y mujeres Kikuyu y el hecho de que la actividad comercial, realizada por las mujeres, estuviese protegida, incluso en tiempos de guerra, como una forma de asegurar un intercambio económico ininterrumpido.³²¹

Kipuri (2000), de acuerdo con la perspectiva de derecho al desarrollo, afirma que la marginación económica de los Maasai se debe a una falta de infraestructura y servicios públicos en las áreas donde viven, y a su exclusión de los recursos y del desarrollo nacional. Kipuri destaca que los recursos naturales de los Maasai les han sido expropiados y concluye que

*“los pueblos indígenas en el Africa Oriental están marginados a pesar de y, algunas veces, debido a que tienen valiosos recursos naturales”.*³²²

1.1 Los orígenes históricos de los Maasai y la pérdida progresiva de sus territorios

Según autores como Rutten (1992) y Sankan (1995), los Maasai, como grupo étnico, proceden del Sur de Sudán y Norte de Kenia, de donde inmigraron progresivamente hacia el Rift Valley y el Norte de Tanzania durante el siglo XVII. El pueblo Maasai se dividen en dos grupos importantes: los exclusivamente pastores y los que combinaban la ganadería con algunas actividades agrarias. Varios conflictos entre estos dos grupos finalizaron con el control sobre la mayoría de los territorios por parte de los pastores, quienes extendieron su modo de producción. A principios del siglo XIX su territorio abarcaba desde el Lago Tunkana en el Norte de Kenia a través del Rift Valley hasta el centro de Tanzania. En este tiempo, los Maasai lograban

³²¹ Talle (1988), pp. 23 y 24.

³²² Kipuri (2000), p. 10.

cobrar impuestos a las caravanas que pasaban por sus territorios debido al temor que despertaban sus guerreros.

A finales del siglo XIX, los colonizadores dividieron el Maasailand, imponiendo la frontera entre Kenia y Tanzania. Se estima que los Maasai perdieron una tercera parte de su territorio bajo el régimen colonial británico (Umar, 2000) a través de tratados por coacción. El primer tratado, firmado en 1904, limitó a los Maasai a dos reservas, una al Norte y la otra al Sur del ferrocarril Kenia-Uganda. A pesar de que el tratado estipulaba que estas reservas pertenecerían a los Maasai tanto tiempo como estos existiesen, poco después, en 1911, otro tratado los confinó al Sur de su territorio, lo que hoy en día comprenden los distritos de Narok y Kajiado. Cabe destacar que durante este proceso de apropiación “legal” de la tierra por los británicos, los Maasai eran considerados como “pueblo” en el sentido de una nación capaz de participar en tratados internacionales junto a otras naciones, en este caso la Corona Británica.

Después de la independencia de Kenia, en 1963, se calcula que los Maasai perdieron otra tercera parte de sus territorios en los distritos de Narok y Kajiado a través de distintos mecanismos.³²³ Los distritos Maasai, anteriormente cerrados,³²⁴ fueron abiertos a la inmigración de otros pueblos, principalmente de los Kikuyu. Además, la tierra usada por los Maasai colectivamente y su modo de producción hicieron creer a quienes elaboraron las políticas nacionales que las extensas áreas de tierra estaban abandonadas y animaron a los agricultores a asentarse allí. Algunos investigadores señalan que no sólo la agricultura representa una amenaza para el Maasailand sino también las comunidades mixtas (que guardan ganado y practican la agricultura). El resultado de la invasión de agricultores y ranchos mixtos sobre la tierra de los Maasai se ilustra en la siguiente cita:

³²³ Umar (2000), p. 40.

³²⁴ Anteriormente, ambos distritos eran cerrados, lo que significaba que una persona que no era Maasai necesitaba un permiso especial para entrar. Este permiso se autorizaba con la invitación de dos Maasai.

“Ambos grupos compiten por la tierra, y la pradera se encuentra deteriorada debido a su uso excesivo por los rebaños de los agricultores sedentarios. El deterioro de la pradera en la estación seca hace peligrar los sistemas ganaderos y causa la pérdida de las cosechas. El resultante descenso en la productividad, acompañado del continuo crecimiento de la población, conduce a un desplazamiento hacia nuevas áreas, las cuales son de nuevo marginales para el cultivo agrícola y el deterioro de las tierras se hace cada vez más profundo.”³²⁵

Desde finales de los años sesenta, el Gobierno nacional introdujo ranchos colectivos para aumentar el uso de la tierra y su productividad, lo que condujo a una restricción de la tierra disponible para el uso comunal. La mala administración y la falta de créditos para estos tuvieron como resultado su subdivisión y la emisión de títulos privados. En los años setenta, el Banco Mundial ofreció un importante préstamo a Kenia para transformar el sistema de uso comunal de la tierra en un sistema de “terratencia” colectiva y, por último, en propiedad individual.³²⁶ La idea era que los títulos individuales podrían usarse para obtener créditos, lo cual mejoraría las perspectivas de inversión y crecimiento económico en el área. Los resultados fueron: la apropiación ilegal de tierra a partir de registros fraudulentos (Rutten, 1992), la venta de tierra por la cual muchos Maasai se quedarán sin terreno (Kipuri, 2000) y la estratificación social entre los Maasai (Kituyi, 1990 y Hillman, 1994).

La continua pérdida de tierra se vio reforzada por la creación de Parques Nacionales y Reservas de Fauna Salvaje, los más importantes de los cuales —Amboseli y Maasai Mara—, se encuentran en territorio Maasai. Las rentas procedentes de las Reservas pertenecen a los distritos, como es el caso de Maasai Mara en el Distrito de Narok. La renta de los Parques Nacionales, como Amboseli, situado en el distrito de Kajiado, es recaudada por el Gobierno nacional. Como consecuencia, la población Maasai en el área no necesariamente se beneficia de estos parques. Por el contrario, no se les permite tener a su ganado en dichas áreas y no pueden acceder a los recursos de agua, a menudo situados dentro de los parques. Además, puesto que los parques no están vallados, sufren las consecuencias de la fauna

³²⁵ De “Arusha Region Today” de 1981 citado en Holland (1996), p. 4.

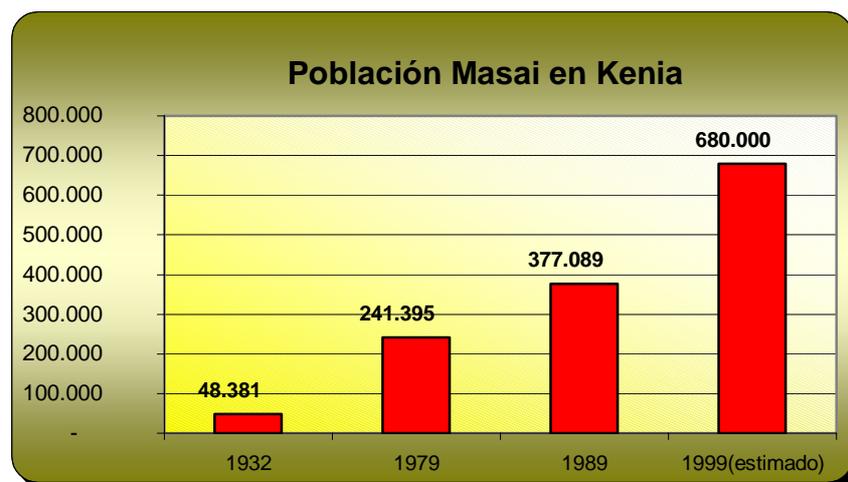
³²⁶ Esta información se basa en Kipuri (2000).

salvaje que interfiere con su ganado por ejemplo a través de la transmisión de enfermedades. En algunos casos, la competencia por las áreas de pasto entre los animales salvajes y domésticos ha conducido a un conflicto entre las autoridades del parque y los Maasai.

Por tanto, mientras la población de los Maasai en Kenia ha aumentado a lo largo del siglo XX (ver Cuadro N° 26), el territorio Maasai ha disminuido a gran velocidad. El bajo índice de población Maasai a principios del siglo XX se debió a una peste bovina (“Rinderpest”) que tuvo lugar a finales del siglo XIX. Esta enfermedad, unida a varias guerras internas, redujeron el ganado y la población a niveles mínimos (Sankan, 1995).

Cuadro N° 26

Evolución de la población Maasai en Kenia en el siglo XX



Fuente: Elaboración propia basada en los Censos del Gobierno de Kenia 1932, 1979 y 1989 (citados en Umar, 2000, p. 56). La estimación para 1999 es de Rutten (1992), p. 131 y se refiere a todas las personas que hablan Maa en Kenia.

1.2 Los cambios recientes en la estructura socio-económica de los Maasai

Los Maasai son principalmente ganaderos. Hasta épocas recientes, su producción estaba orientada a la subsistencia. Utilizan la carne, la leche y las pieles del ganado para su propio consumo y comercializan algunos productos ganaderos a cambio de otros bienes como ropa, miel y productos agrícolas. El ganado, además de constituir su sustento económico, posee una gran importancia social y cultural. Con las vacas

se pagan las dotes matrimoniales y las sanciones según el sistema de justicia tradicional como, por ejemplo, una multa por robo. También es un indicador del estatus social, puesto que la riqueza se medía tradicionalmente de acuerdo con el número de hijos y ganado que un hombre poseía.

En los últimos años hay una clara tendencia al incremento de la comercialización de ganado. Un indicador para este proceso es la subida del precio de animales comerciales en el mercado local como vacas, ovejas y cabras maduras, como ha ocurrido en Kajjado; y un descenso en el precio de animales hembras que normalmente se utilizan para la subsistencia y la crianza.³²⁷ Para el ganadero pobre la razón principal de esta comercialización es la supervivencia ya que la venta de vacas, y especialmente de ganado menor, es una forma de cubrir sus necesidades básicas y poder pagar la educación y los gastos de salud.³²⁸ Para el ganadero rico, la comercialización es una forma de renovar y mejorar su ganado, expandiendo sus rebaños y multiplicando sus riquezas. Zaal (1999) destaca que en Bissil, un importante centro comercial de ganado en Kajjado, casi todo el ganado menor era comprado por comerciantes o carniceros. Según él, esto muestra que el ganado menor se comercializa más que el ganado vacuno.

En la actualidad, el sistema de producción de los Maasai es en su mayoría transhumante, lo que significa que durante las estaciones secas los hombres llevan el ganado a mejores zonas de pasto mientras las mujeres permanecen en los poblados “manyatas”. La división del trabajo es por género y por niveles generacionales. Los hombres son responsables de la gestión del ganado y del pastoreo, mientras que las mujeres están a cargo de la casa, de los niños y de la comida. Tradicionalmente, los mayores controlaban el acceso a la tierra y otros recursos como el agua y la sal para el ganado; los más jóvenes (los guerreros Moran) tenían funciones militares y protegían la tierra, el ganado y la comunidad de los invasores externos. Los niños varones cuidaban del ganado (Umar, 2000).

³²⁷ Zaal (1999), p. 99.

³²⁸ Por ganado menor se entiende animales pequeños como cabras y ovejas.

La organización territorial de los Maasai se divide en 12 secciones geográficas (*Olosho*) al interior del Maasailand. Cada una de ellas tiene su propio dialecto, ceremonias y dirigentes. El *Olosho* es una unidad política cuya función es administrar el acceso y el control sobre los recursos, como el derecho al pasto o el uso del agua. Para que los hogares de otras secciones puedan llevar su ganado a pastar en el territorio de otro *Olosho*, necesitan permiso. La resolución de conflictos y la supervisión de las leyes consuetudinarias eran responsabilidad del consejo local de ancianos. En nuestros días, la autoridad de los tradicionales jefes ha sido poco a poco eliminada y sustituida por estructuras administrativas alternativas controladas por el Estado. Los nuevos jefes son nombrados por la administración estatal, en base primero a sus niveles de educación o lealtad política antes que a su autoridad dentro de la comunidad. Esto lleva a la existencia de estructuras paralelas de liderazgo y a un debilitamiento del sistema tradicional, dado que la administración estatal dispone de instrumentos y recursos para promocionar y fortalecer a sus líderes (Neighbours Initiative Alliance, 2001).

Tradicionalmente, el control sobre la tierra se inscribía en el marco de la sección geográfica (*Olosho*), donde la tierra pertenecía a la comunidad y la población la podía utilizar según sus necesidades. Todos los miembros de la comunidad podían acceder libremente al agua de lagos y ríos, mientras que los pozos pertenecían a la persona que los construía. Respecto a la propiedad de bienes, hasta hoy generalmente son los hombres quienes poseen el ganado y dirigen la propiedad familiar. Las mujeres son dueñas de los utensilios de la casa, los adornos, la leche y las pieles del ganado. Cuando una mujer se casa, la familia del marido le ofrece unos animales que pasan a ser de su propiedad. El control y la gestión de todo el ganado que pertenece a una familia son ejercidos por el padre y cabeza de familia. Los niños también pueden poseer ganado, el cual está también controlado por el padre. Esto muestra que hay una separación entre la propiedad de los recursos y el control sobre estos según el género y la edad (Hecht, 1998).

El sistema hereditario también depende del género de la persona. Algunos bienes como el ganado se heredan en líneas patriarcales. Si el padre no decide lo contrario, todas sus propiedades son heredadas por el hijo mayor, quien distribuirá la herencia

entre sus hermanos. No es frecuente que una mujer tenga derecho a poseer una propiedad importante, pero, en caso de tenerla, tras su muerte todas sus propiedades son heredadas por el hijo menor, quien tiene el deber de cuidarla en su vejez (Sankan, 1995). Si sólo hay hijas en la familia, el padre puede evitar que una de ellas se case siendo ésta la que heredaría todas sus propiedades, las cuales pasarían al hijo que podría engendrar con cualquier hombre. Lo importante es impedir que se case, puesto que esto implicaría una pérdida de la propiedad familiar a favor de la familia de su marido.

El número de organizaciones de mujeres ha aumentado desde la década de los ochenta. En 1988, Rutten (1992) contó 388 grupos de mujeres en el Distrito de Kajiado. Un estudio realizado entre un grupo de 58 mujeres Loitokitok muestra que el 93% se dedicaba a la agricultura, un 60% a los pequeños negocios, y un 7% a la mejora de la casa.³²⁹ Esto indica que la mayoría de las mujeres buscan acceder a nuevos recursos y medios de producción a través de actividades económicas no tradicionales que no están controladas ni se enfrenten a la competencia de los hombres.

Se dice que la sociedad Maasai ha sido tradicionalmente igualitaria basada en principios de reciprocidad. Ejemplo de ello son los socios de ganado, un mecanismo tradicional para la distribución de los recursos a través del cual el excedente de ganado de los Maasai más ricos se transfiere temporalmente a los más pobres, quienes lo cuidan y utilizan para alimentarse o bien para la crianza. La ventaja de este sistema fue la distribución de grandes rebaños evitando así la sobreacumulación, y que la mano de obra desocupada tuviera una actividad productiva. Para el ganadero pobre esto actuaba como un sistema de crédito, que ayudó a sobrellevar la pobreza temporal causada en ocasiones por las sequías.

Kituyi (1990) sugiere que el igualitarismo tradicional en la sociedad Maasai no era necesariamente un resultado de la reciprocidad, sino que más bien estaba asociado a la propia naturaleza del modo de producción ganadera y su altamente volátil ambiente natural. Afirma que sin dinero, el excedente de los recursos en forma de

ganado era temporal ya que las sequías podían eliminar este excedente en cualquier momento. Además, el poder estaba conferido a las elites y a menudo era expresado en símbolos de estatus no materiales, como la generosidad y el prestigio. La actual estratificación social de los Maasai, tras pasar de una producción de subsistencia a un sistema de comercialización dentro de la economía de mercado, parece confirmar el argumento de Kituyi.

Los colonos y los subsiguientes gobiernos independientes veían el modo de producción Maasai como tradicional y no productivo, por lo que debía ser modernizado. Esta idea se basaba en la teoría de la “Tragedia de los Comunes” expuesta por Hardin (1968), que establecía que un uso excesivo del pasto tendría lugar en tierras comunales explotadas por individuos. Sin embargo, esta teoría no tiene en cuenta el control social sobre el uso de la tierra que evitaba el exceso de su uso. La ortodoxia de los especialistas de desarrollo (por ejemplo Konczacki, 1978) consideraban que los ganaderos se resistieron a la modernización,³³⁰ debido al uso comunal de la tierra. Según esta perspectiva, la producción no estaba adaptada a las necesidades del consumidor urbano y los grandes rebaños se mantenían por razones sociales y no comerciales. Estas suposiciones sobre los ganaderos condujeron a unas políticas de desarrollo contraproducentes.

El nuevo pensamiento acerca de los ganaderos (Scoones y Tompson, 1994; Zaal, 1999) prueba que la ganadería es una forma de producción sostenible en áreas áridas y semiáridas y que su sistema de transhumancia es tan productivo como la mayoría de la producción ganadera occidental cuando se mide en producción de proteína por hectárea.³³¹

De hecho, los estudios sobre la productividad Maasai en Kenia muestran que también son tan productivos, en muchos casos incluso más, que los ranchos comerciales en el resto de Kenia cuando el rendimiento se mide en ganancias por hectárea (Leeuwis, 2000). En la actualidad, la mayoría de los investigadores están

³²⁹ Rutten (1992), p. 164.

³³⁰ Zaal (1999) usa este término para referirse a los expertos de desarrollo y de ganadería, quienes consideraban el modo de producción de los pastores como atrasado, improductivo y negativo para el ambiente.

³³¹ Zaal (1999), p. 2.

de acuerdo en que la ganadería tradicional es una forma de conseguir un desarrollo sostenible en las zonas áridas, como resume Umar (2000):

“un factor importante a tener en cuenta cuando se consideran diferentes aspectos de la ganadería tradicional es la organización social, que ha evolucionado a lo largo del tiempo para acomodar a grandes poblaciones humanas en zonas secas y marginales. El régimen de la propiedad común ha permitido el máximo uso de las praderas y la elaboración de rituales, costumbres, creencias, y las leyendas apoyan el control comunal sobre el acceso a los recursos y su utilización, permitiendo así la conservación del pasto y el sustento de un gran número de animales.”³³²

Por tanto, es importante subrayar que la pérdida de territorio descrita anteriormente junto con el aumento de la población no hace insostenible el modo de producción tradicional. Por el contrario, la forma tradicional de sobrellevar el problema de la escasez de tierra era precisamente su uso común y el desplazamiento temporal. Además, el distrito de Kajiado es una zona escasamente poblada (de 6 a 25 personas por km²)³³³, y por tanto, ni la sobrepoblación ni la disponibilidad de tierra constituyen hasta la fecha el problema económico principal. La falta de acceso y la calidad de la tierra disponible es lo que ha originado la categoría de pobres sin tierra y ha contribuido al empobrecimiento de los Maasai.

1.3 Los problemas de desarrollo de los Maasai en los años noventa

Como resultado de los procesos de marginación y empobrecimiento descritos anteriormente, en los años noventa, los Maasai afrontaron una serie de problemas de desarrollo. Un serio obstáculo para la realización de su derecho al desarrollo es la pérdida de tierra. Los Maasai han llevado a cabo sus propias iniciativas y campañas de defensa de su derecho a la tierra para contrarrestarla (ver Capítulo Ocho).

³³² Umar (2000), p. 50.

³³³ Government of Kenya (2000c), p. 2.

Otro problema relacionado con el anterior es que los ranchos particulares no parecen ser ni económica ni socialmente viables. En un estudio sobre dos ranchos colectivos (Olkinos y Embolillo) en el distrito de Kajiado divididos en títulos individuales, Rutten (1992) constata que el 48% y el 51% respectivamente de los hogares Maasai estudiados no pudieron continuar con el autoabastecimiento de ganado para satisfacer sus necesidades alimentarias. Además, sólo el 10% de los hogares poseían terrenos lo suficientemente grandes para ser autosuficientes durante la estación seca.³³⁴ Mientras la trashumancia había sido una estrategia para asegurar el pasto durante las estaciones secas, el vallado y la propiedad privada actuales restringen la movilidad de los Maasai.

La tenencia individual de la tierra en Kajiado ha debilitado los mecanismos que los Maasai habían utilizado tradicionalmente para sobrellevar las sequías, y constituye una fuente potencial de conflicto. En los primeros indicios de la sequía de 2000, los ganaderos con más experiencia llevaron sus ganados a Tanzania y a los distritos vecinos en el Central y el Rift Valley. Cuando los Maasai que se quedaron intentaron alimentar a su ganado en las tierras de sus vecinos no-Maasai, se les denegó el permiso, aunque el nuevo propietario no utilizara esa tierra.³³⁵ Como último recurso, los Maasai tuvieron que desplazarse a las zonas de pasto fuera del distrito, teniendo que pagar importantes montos de dinero tanto para acceder a ellas.³³⁶ Zaal (1999) afirma que las migraciones temporales durante las sequías en los años noventa, eran probablemente similares a aquellas de principios de los años ochenta, pero más caras. La escasez de las tierras de pasto y las emergencias, como en caso de sequía, constituyen razones potenciales de conflictos entre los Maasai y la población no Maasai de la zona.

Otro problema asociado a las sequías es la falta de asistencia de los niños Maasai a las escuelas. La migración temporal fuera del distrito condujo a que un 50% de los niños Maasai dejaran la escuela diurna durante 2000, algunos de los cuales fueron recogidos en internados.³³⁷ Como consecuencia de este abandono escolar (ver

³³⁴ Rutten (1992), p. 478.

³³⁵ Según Ole Timoi en *Dupoto News*, Issue N° 3, Diciembre 2000, p. 5 (Dupoto-e-Maa, 2000).

³³⁶ Una consecuencia ya descrita por Zaal (1999) en el contexto de la sequía de 1994 en el distrito.

³³⁷ Dupoto-e-Maa (2000), p. 16.

Capítulo Siete), muchos niños Maasai no pudieron conseguir el Kenya Certificate of Primary School Examination, indispensable para poder tener acceso a la educación secundaria.

Las limitadas posibilidades de diversificación de ingresos para superar sus dificultades asociadas a la pérdida de la tierra constituyeron otro problema de los Maasai en los años noventa. Los sin tierra y los Maasai marginados buscan empleo en el sector formal. Pero, esta opción está severamente limitada debido a que gran parte de ellos tienen un nivel educativo bajo (ver Capítulo Siete). Además, las oportunidades de empleo formal en Kenia son pocas y especialmente limitadas en el distrito de Kajiado, donde sólo el 11% de la mano de obra total tenía un empleo remunerado en 1996.³³⁸ Las actividades agrarias no tienen apoyo dentro de la cultura Maasai y no son ecológicamente viables en las zonas áridas de Kajiado, particularmente desde las severas sequías en 1999 y 2000 que drásticamente redujeron la productividad agraria en la zona.

Los Maasai han experimentado una serie de cambios sociales como resultado de su creciente participación en la economía de mercado. Como mencionan varios autores (Kituyi 1990 y Hillman 1994), el sistema de propiedad privada ha llevado a un proceso de estratificación social basado en la riqueza monetaria. Este proceso está acompañado por la desaparición de instituciones sociales que aseguraban una distribución más equitativa de los recursos dentro de la comunidad. De acuerdo con Kituyi (1990), la institución social de los “socios de ganado” está disminuyendo y/o desapareciendo completamente.

La comercialización de ganado es otro motor de cambio social. Mientras que anteriormente la ganadería Maasai estaba principalmente orientada a la subsistencia, los Maasai más ricos participan ahora muy activamente en la comercialización de ganado. La monetarización de la economía les permite invertir sus ganancias en la educación de sus hijos y en la mejora y el marketing de su ganado, lo que abre aun más la brecha entre los Maasai ricos y pobres.

La mayoría de las políticas gubernamentales en Kenia, desde la independencia, estaban basadas en la vieja ortodoxia sobre los pastores. El objetivo era integrar a los pastores en la economía nacional. Desde la década de 1980, se han diseñado políticas especiales a favor de los pastores y programas para las tierras áridas y semiáridas (ASAL) con los objetivos de generar ingresos adicionales para la industria ganadera, incrementar la producción para las exportaciones y proteger los recursos naturales (sobre todo los parques naturales). Las medidas prácticas incluyeron los suministros ganaderos y servicios de apoyo, así como la estimulación de inversiones a través de la privatización de la tierra. Los objetivos no comerciales y las técnicas tradicionales de la producción fueron desatendidos y el uso comunitario de la tierra fue destruido a partir de la privatización. Zaal (1999) describe así los efectos de estas políticas:

“En teoría, las estrategias políticas estuvieron de acuerdo con el pensamiento actual sobre el desarrollo en ambientes frágiles. En la práctica, la falta de fondos, la inseguridad a gran escala en un número de distritos (en particular antes y justo después de las elecciones multipartitas en los años noventa, pero también como consecuencia del desbordamiento del conflicto en Somalia y del robo de ganado en otros distritos), las sequías... y la corrupción han influenciado negativamente en la aplicación de estas políticas. Por otra parte, con la zona de pasto del noreste imposibilitada de suministrar ganado a los mercados de consumo en Nairobi, otras ASAL áreas, como las zonas de pasto del sur del distrito de Kajiado, tienen una importancia considerable para el mercado ganadero de Kenia. Al mismo tiempo, la continua inmigración hacia este distrito, el desarrollo de infraestructura y ranchos intensivos en el uso de capital, los proyectos de desarrollo de plantación de hortalizas y cereales han cambiado la imagen de muchos distritos ASAL, incluyendo muchas partes del distrito de Kajiado.”³³⁹

Estas políticas de desarrollo tuvieron además otros efectos inesperados. La tierra disponible para los Maasai en el distrito de Kajiado, por ejemplo, disminuyeron debido a que sus tierras fueron vendidas a granjeros y particulares y su

³³⁸ Government of Kenya (1996a), p. 44.

³³⁹ Zaal (1999), p. 74.

desplazamiento estaba limitado por el vallado de las tierras privadas (Rutten, 1992). Zaal (1999) argumenta que algunos de los ganaderos más ricos se beneficiaron de estas políticas, mientras que la parte más pobre de los pastores estaba excluida de los beneficios. Las políticas de desarrollo en áreas como Kajjado han resultado en un incremento de los sin tierra (ver Capítulo Ocho). Las mujeres también han sufrido las consecuencias de la privatización, puesto que fueron excluidas de su propiedad cuando se registraron los títulos de la tierra (Talle, 1988).

La relación entre los Maasai y el Gobierno se tensó cuando se descubrieron casos de apropiación de terrenos a partir de registros ilegales de la tierra en Kajjado. El hecho de que el Gobierno sustituyera el proyecto de ley de enmienda sobre la adjudicación de la tierra por una comisión de tierra encargada de investigar los fraudes, que no ha tenido ningún resultado tangible, muestra la falta de voluntad política por parte del Ejecutivo para remediar esta situación. Para Umar (2000), *“los futuros problemas de desarrollo de los Maasai girarán en torno a la propiedad y el acceso a los recursos, a la participación en el Gobierno y a la cuestión de las asignaciones equitativas presupuestarias nacionales”*.³⁴⁰

2. La situación del distrito de Kajjado durante los años noventa

2.1 Características socio-geográficas del distrito

Kenia se sitúa al este de África y posee una superficie de 582.650 km². Desde los años sesenta hasta los ochenta, Kenia tenía uno de los índices más altos de crecimiento de la población del mundo, superior al 3% por año. En la década de 1990,³⁴¹ descendió al 2,6% probablemente como consecuencia de los programas de planificación familiar, niveles de educación más altos y, especialmente, como resultado de la rápida expansión del SIDA. En julio de 2001, su población total era de 30.765.916 habitantes.³⁴² En el país viven alrededor de 45 grupos étnicos, que se dividen en tres categorías etnolingüísticas: los Bantú, los Nilotic y los Cushitic. Mientras que los Bantú forman el grupo étnico más grande y son principalmente

³⁴⁰ Umar (2000), p. 64.

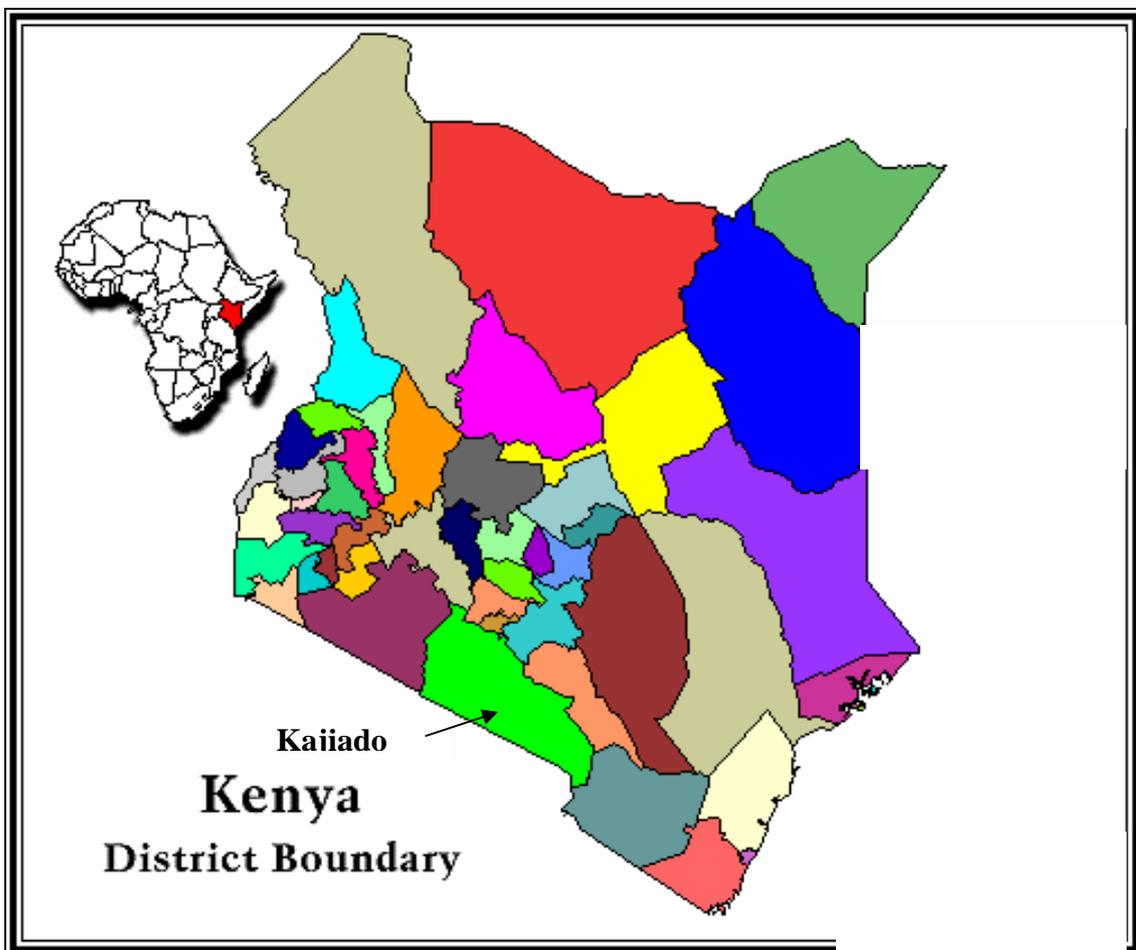
³⁴¹ Ibídem (2000), p. 41.

agricultores, los Nilotic y los Cushitic son grupos minoritarios, y en su mayoría ganaderos. Los Maasai forman parte del grupo Nilotic.

Narok, Transmara y Kajiado son los distritos que constituyen las fronteras administrativas de la reserva del Sur del antiguo Maasailand donde viven actualmente la mayoría de los Maasai. Kajiado, el área geográfica en la que se centra esta investigación, forma parte de la provincia del Rift Valley y se encuentra en el sur de Kenia, próximo a la frontera con Tanzania.

Cuadro N° 27

Mapa de Kenia y sus distritos



Fuente: www.reliefweb.org, 25 de febrero de 2002.

³⁴² Basada en información del CIA World Fact Book: www.cia.gov, 25 de febrero de 2002.

El distrito cubre un área de 21.105 km² y está formado principalmente por llanuras y algunas colinas y valles volcánicos. Hay dos estaciones de lluvia: la corta, entre octubre y diciembre; y la larga, entre marzo y mayo. Esto hace que la mayoría del territorio sea semiárido o árido. El agua es escasa pues sólo hay dos ríos y unos pocos manantiales, por lo cual proviene principalmente de 153 pozos. Los miembros de la comunidad Maasai tienen que andar distancias de más de 20 km en busca de agua³⁴³ y sólo el 30% de la población tiene acceso a agua potable dentro de un radio de 2 km.³⁴⁴ Los conflictos por el agua se dan entre agricultores y ganaderos, y entre mujeres y hombres Maasai. Mientras que las mujeres necesitan agua para el uso doméstico, los hombres quieren asegurarse la prioridad del acceso a la misma para su ganado. Una solución aplicada ante este problema es diferenciar las fuentes de agua dependiendo de su utilización.³⁴⁵

La infraestructura para la provisión de energía no está bien desarrollada. A principio de los años noventa, la leña y el carbón constituyeron aproximadamente el 90% de las fuentes energéticas usadas.³⁴⁶ Tras la independencia, los dos distritos que comprendían el territorio Maasai —Narok y Kajiado—, fueron abiertos a la migración externa,³⁴⁷ lo que condujo a un rápido crecimiento de la población en Kajiado como muestra el siguiente cuadro.

³⁴³ La información básica sobre el distrito se tomó del Atlas del Distrito de Kajiado (ASAL, 1990) y del Kajiado District Participatory Poverty Assessment Study (Government of Kenya, 2001c).

³⁴⁴ Neighbours Alliance Initiative (2001), p. 12.

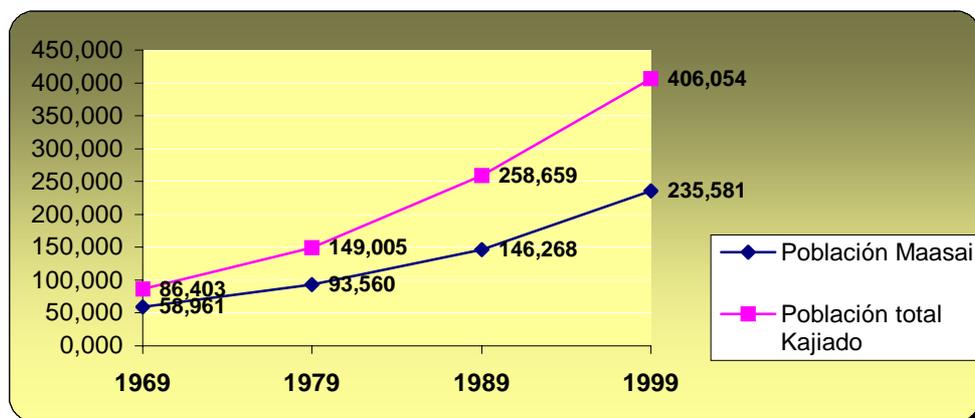
³⁴⁵ *Ibidem*, p. 12.

³⁴⁶ Rutten (1992), p. 164.

³⁴⁷ Un proceso explicado en el pie de página 324 de este capítulo.

Cuadro N° 28

La evolución de la población Maasai en Kajiado entre 1969 y 1999



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Atlas del Distrito de Kajiado (ASAL, 1990), p. 35 para 1969 y 1979 y en datos del Censo del Gobierno de Kenia para los años 1989 y 1999 citados en el "Statistical Abstract 2000" (Government of Kenya, 2001d), p. 24. Las estimaciones sobre la población Maasai en Kajiado para 1999 se encuentran en Rutten (1992), p. 135.

De acuerdo a este cuadro, la población Maasai en el distrito ha crecido sustancialmente en los últimos 40 años, al igual que el número de inmigrantes procedentes de otros grupos étnicos, lo que ha llevado a una reducción del porcentaje de población Maasai del 68% en 1969 a aproximadamente el 58% en 1999. Un dato a tener en cuenta en este sentido es que Kajiado limita con la capital, Nairobi, cuya población se está expandiendo hacia el distrito. Además, la principal conexión comercial entre Nairobi y Arusha (Tanzania) pasa a través de Kajiado, lo que ha fomentado que se establezcan pequeños centros comerciales a lo largo de la carretera. La ventaja de la proximidad geográfica a Nairobi es que los productores de ganado están relativamente cerca de los mercados de consumo y que el transporte no resulta caro. Lo negativo radica en que el vallado de la propiedad privada, por ejemplo de individuos ricos de Nairobi que poseen fincas privadas o ranchos, restringe la movilidad de los Maasai, provocando problemas especialmente en épocas de sequía.

2.2 Las principales actividades económicas en Kajiado durante los años noventa

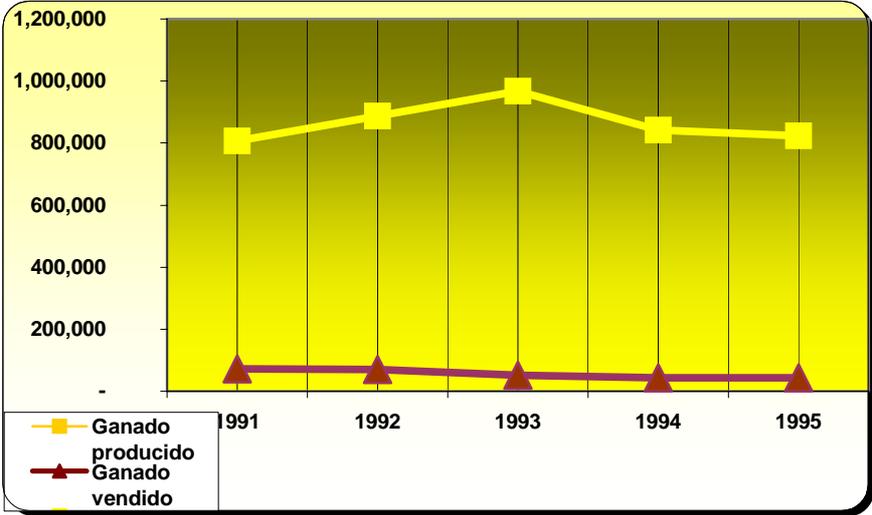
La siguiente descripción analítica-explicativa tiene como objetivo presentar las actividades económicas en el distrito de Kajiado, su estructura económica, así como

las recientes estrategias de diversificación de ingresos que han tenido lugar en los años noventa.

La principal actividad económica del distrito de Kajiado es la ganadería. En 1987 el ingreso ganadero contribuía a un 44% de los ingresos totales del distrito y empleaba a un 67% de la mano de obra.³⁴⁸ En 1997, se estima que el 52% de la mano de obra se dedicaba a la producción ganadera.³⁴⁹ A pesar de que hay varios centros ganaderos en el distrito (alrededor de ocho), no hay plantas procesadoras de productos derivados como la carne, y sólo dos de pieles.³⁵⁰

El distrito produce una parte importante del ganado total de Kenia. En 1987 disponía de casi el 7% del ganado vacuno, el 8% del ovino y el 5% del caprino.³⁵¹ No obstante, la comercialización del ganado producido en los años noventa era todavía muy limitada como lo refleja el siguiente cuadro:

Cuadro N° 29
Relación entre ganado producido y ganado vendido
en el distrito de Kajiado entre 1991 y 1995



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 1997-2001 (Government of Kenya, 1996a), pp. 27 y 28.

³⁴⁸ ASAL (1990), p. 74.

³⁴⁹ Según el Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 1997-2001 (Government of Kenya, 1996a), p. 44.

³⁵⁰ Government of Kenya (2001c), p. 4.

³⁵¹ Zaal (1999), p. 65.

Los datos muestran que, en la primera mitad de los años noventa, el porcentaje de la producción ganadera que se vendía en el distrito era muy bajo a pesar de su proximidad a los principales mercados de consumo de Nairobi. En 1995 alcanzaba sólo el 5%. No obstante, estas cifras oficiales no tienen en cuenta las ventas informales ni las ventas ilegales a través de la frontera con Tanzania que, probablemente, engrosan las ventas reales de ganado en el distrito.

De acuerdo con el Estudio Participatorio sobre la Pobreza III realizado en Kajiado en 2001, el ganado y sus productos se producen en cantidades suficientes, mientras que los vegetales como el maíz, las judías y las patatas cultivadas sólo cubren parcialmente las necesidades de la población. El resto de bienes como alimentos elaborados, ropa, piensos para animales, material de construcción y medicamentos son producidos enteramente fuera del distrito.³⁵² Respecto al modo de producción, es interesante anotar que en 1988 se registraron 52 cooperativas y 120 en 1996. Según el Consejo del Distrito, estas cooperativas han funcionado de manera deficiente debido a la falta de créditos, a su capacidad limitada de gestión y a su bajo número de miembros activos. En 1996, las 120 cooperativas sólo emplearon a 46 personas.³⁵³

En relación al marco institucional de la cooperación al desarrollo, en Kajiado existen un amplio número de instituciones trabajando en estrategias de desarrollo y anti-pobreza. El Gobierno, a través del comisionado del distrito, coordina las diferentes actividades gubernamentales como las políticas de desarrollo rural, salud y educación. Las ONG y otras agencias de desarrollo están coordinadas por el Comité de Desarrollo del Distrito. Existen varios programas apoyados por donantes, como el Programa de Desarrollo de Zonas Rurales Semiáridas (SARPED), programas de UNICEF e iniciativas de diferentes iglesias. En la década de 1990 se crearon organizaciones de desarrollo Maasai que trabajan a favor de su desarrollo y de sus derechos (ver Capítulo Ocho para una descripción detallada de las actividades de los diferentes actores del desarrollo en el distrito).

³⁵² Government of Kenya (2001c), p. 10.

³⁵³ Government of Kenya (1996a), p. 53.

En Kajiado, en estos años se amplió el número de actividades de diversificación de ingresos. De acuerdo con Little, Smith, Cellarious, Coppock y Barret (2001), los ganaderos en el este de África están desarrollando progresivamente otras estrategias económicas, además de la ganadería, para protegerse de riesgos como las sequías, las enfermedades de animales, los problemas del mercado y la inseguridad. Por otra parte, la economía de mercado ofrece oportunidades en el sector informal como la gestión de pequeños comercios o servicios, que antes no tenían un beneficio monetario. Que las tierras para el uso de los pastores³⁵⁴ sean cada vez más limitadas constituye otra razón importante para la búsqueda de otras fuentes de empleo.

La principal estrategia de diversificación de ingresos ha sido el aumento en las actividades del sector informal como la carpintería, la artesanía y la peluquería. Los ingresos generados en este sector aumentaron en Kajiado de 43 millones de chelines en 1992 a 60 millones en 1995, lo que representa aproximadamente el 3% de los ingresos del distrito.³⁵⁵ Otras actividades, como el comercio de ganado, implican a varios hombres jóvenes Maasai. Sin embargo, este no es un negocio muy lucrativo puesto que la mayor parte de las ganancias procedentes de la venta de ganado son captadas por los carniceros y no por los comerciantes (ver Capítulo Ocho).

La agricultura ha aumentado en el distrito desde la independencia. Pero, debido al clima adverso y a su forma de producción intensiva en capital, el empleo en relación con la actividad agrícola descendió durante los años noventa. Mientras en 1987 la agricultura generó el 20% del empleo, en 1996 se estimó que el 17% de la mano de obra trabajaba en el sector agrícola. Respecto al empleo asalariado, en ese mismo año sólo el 11% de la mano de obra en el distrito recibía un salario.³⁵⁶

La única industria importante en Kajiado es el Magadi Soda Company, una compañía que produce ceniza de soda, extraída del Lago Magadi. También hay

³⁵⁴ Holland (1996) describe como la educación y el empleo asalariado son cada vez más importantes para el futuro de los Maasai dada la disminución de los terrenos disponibles para mantener su modo de producción tradicional.

³⁵⁵ Government of Kenya (1996a), p. 46.

actividad minera a pequeña escala. En 1996 sólo el 1% de la mano de obra del distrito estaba empleado en el sector minero.³⁵⁷ El turismo se presenta como una actividad en auge, siendo el Parque Nacional de Amboseli el más visitado del país. Sin embargo, las rentas son recaudadas por el gobierno nacional y no benefician a la población del distrito. Sólo unas pocas iniciativas incluyen a los Maasai o a otras personas de la localidad en la industria del turismo, a través de la venta de artesanía Maasai a lo largo de la carretera hacia el parque nacional de Amboseli.

Cuadro N° 30
Estructura económica de Kajiado

Sector Económico	Distribución de los ingresos del distrito en 1994		Distribución de la mano de obra del distrito
	Cantidad en Ksh	% del ingreso total	% empleado en cada sector en 1996
Ganadería	815,331,349	31	52%
Agricultura	1,712,525,000	65	17%
Trabajo asalariado³⁵⁸	20,642,000	1	12%
Sector informal³⁵⁹	74,642,000	3	19%
Ingresos totales del distrito	2,623,140,349	100	100%

Fuente: Elaboración propia basada en datos procedentes del Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado, 1997-2001 (Government of Kenya, 1996a), p. 47 para la distribución de los ingresos y p. 44 para la distribución de la mano de obra por sector.

De acuerdo a este cuadro, el sector ganadero emplea alrededor de la mitad de la mano de obra, pero sólo contribuye al 31% de los ingresos del distrito; mientras que el sector agrario emplea sólo el 17% de la mano de obra pero supone dos terceras partes de los ingresos. Esto indica una baja productividad o un modo de producción intensivo en mano de obra ganadera cuando se compara con el sector agrícola. Otra posible explicación es el bajo nivel de comercialización de productos ganaderos, lo que implica que sólo es vendida una pequeña parte de la producción que se contabiliza como ingresos del distrito.

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 44.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 44.

³⁵⁸ En este caso, se entiende por trabajo asalariado aquel que se realiza en el sector formal donde existe un contrato y un salario acordado.

³⁵⁹ El sector informal del distrito incluye actividades como la carpintería, la artesanía y la peluquería donde las personas trabajan por cuenta propia.

El cuadro también muestra que el sector informal contiene la quinta parte de la mano de obra, pero sólo implica el 3% del ingreso total del distrito. Resulta difícil valorar si se debe a una baja productividad de este sector o, más bien, a que no todos los ingresos que se generan en este sector son registrados oficialmente. En todo caso se puede concluir que la actividad económica del distrito en los años noventa continuó centrada en la producción primaria, que contribuyó al 96% del ingreso del distrito en 1994 y empleó casi el 70% de la mano de obra en 1996.

2.3. Indicadores de desarrollo y de pobreza en Kajiado en los años noventa

Con el objetivo de describir y entender el grado y evolución de la pobreza de los Maasai en Kajiado durante la década de 1990 se utilizan distintos indicadores de pobreza y de desarrollo humano dado el carácter multidimensional de la pobreza. Cuando la pobreza se mide en términos monetarios, los ganaderos Maasai se encuentran principalmente en el grupo de los pobres de la sociedad de Kenia. Estudios de Collier y Lal (1980) y del Banco Mundial (World Bank, 1983) estiman que casi el 85% de los ganaderos kenianos vivían por debajo del límite de pobreza en 1974. Estas cifras fueron criticadas posteriormente por autores como Rutten (1992), quien destacó que 1974 fue un año de sequía para los ganaderos, que el estudio omitía la producción doméstica a la hora de medir la pobreza y que se usaban números de miembros por familia muy altos, exagerando de esta forma el índice de pobreza entre los ganaderos. Este autor sugiere que hay una fuerte relación entre los sin tierra y la pobreza y demuestra que la pérdida de la tierra de los Maasai ha contribuido a su empobrecimiento.

En base a estos estudios, este trabajo parte de la idea de que la mayoría de los Maasai se encuentran entre los pobres del distrito de Kajiado. En este sentido, los datos sobre el distrito, y especialmente sobre la población pobre del mismo, ofrecerán indicaciones respecto a la situación de los Maasai en los años noventa. Además, en ausencia de datos desagregados por origen étnico, otros autores como Rutten (1992), Holland (1996) y Zaal (1999) utilizan la misma metodología, que consiste en aprovechar los datos del distrito como una aproximación a la situación de los Maasai en esta zona geográfica.

Durante los años noventa, se realizaron varios estudios sobre la pobreza en Kajiado, incluyendo tres estudios cuantitativos en 1992, 1994 y 1997 (Government of Kenya, 1998 a y b; Government of Kenya 2000a, b y c) y dos cualitativos en 1996 (AMREF, 1998) y 2001 (Government of Kenya, 2001c). Otros indicadores de desarrollo para el distrito están disponibles en el Informe de Desarrollo Humano sobre Kenia de 1999. El estudio cuantitativo de pobreza de 1992 analiza conjuntamente Narok y Kajiado por lo que no es un indicador útil. Los resultados de los estudios cuantitativos de 1994 y 1997 respecto a la pobreza alimentaria y absoluta³⁶⁰ se muestran en el siguiente cuadro. El promedio de todas las áreas rurales se proporciona como comparación.

Cuadro N° 31

Pobreza alimentaria y absoluta en Kajiado en 1994 y 1997

Porcentaje de pobres en el distrito según los siguientes indicadores de pobreza	1994	1994 Promedio rural	1997	1997 Promedio rural
Pobreza alimentaria	27%	42%	25,2%	50,7%
Pobreza absoluta	19%	42,5%	27,9%	52,9%

Fuente: Elaboración propia en base de los datos procedentes del Government of Kenya (1998a), anexo, pp. 23 y 27 y Government of Kenya (2000a), anexo, pp. 62, 63 y 75.

La información proporcionada en el cuadro muestra que Kajiado tenía una incidencia de pobreza alimentaria y absoluta relativamente baja en comparación con otros distritos, situándose en el nivel de los tres menos pobres según ambos indicadores en 1994 y 1997. Esto muestra que los resultados de Kajiado son sorprendentemente positivos cuando se miden con indicadores cuantitativos de pobreza. Una posible explicación es que tanto el límite de pobreza alimentaria como la absoluta tienen en cuenta el consumo doméstico de alimento. Dada la producción de subsistencia de los Maasai, no hay normalmente escasez de alimentos para el consumo doméstico. Algunos comentaristas Maasai³⁶¹ explican el bajo índice de pobreza cuando es medida en términos de ingresos, con el hecho de que Kajiado está muy cerca de Nairobi y que ha experimentado una inmigración de personas ricas. Los estudios de

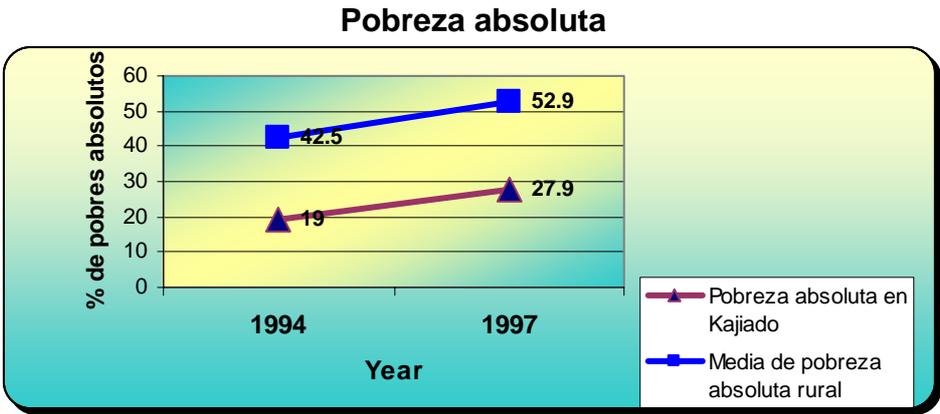
³⁶⁰ La definición y medición de la pobreza alimentaria y absoluta en Kenia en 1994 y 1997 se encuentran en el anexo No 1.

³⁶¹ Tal como Ole Timoi, director de Dupoto-e-Maa (ONG de desarrollo Maasai) entrevistado en noviembre de 2001.

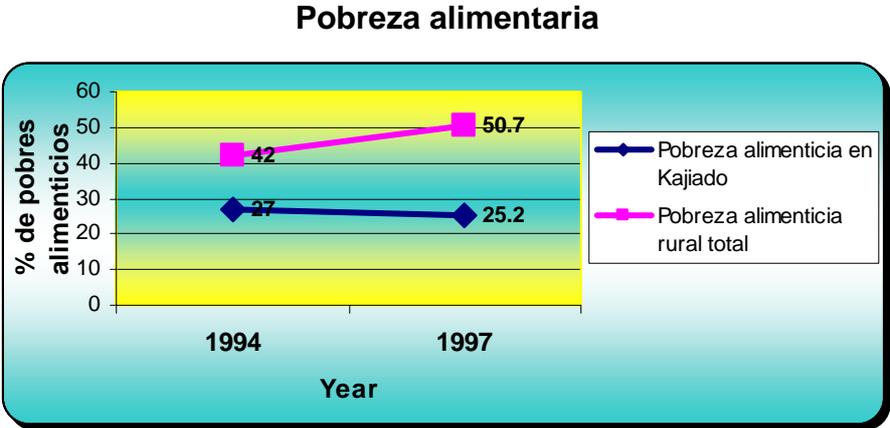
los hogares probablemente incluyen más ejemplos de las áreas fácilmente accesibles cercanas a la capital, más ricas y con menos hogares Maasai que las más remotas.

Cuadro N° 32

Evolución de la pobreza absoluta y alimentaria en el distrito de Kajiado entre 1994 y 1997 comparada con la media rural de Kenia



Fuente: Elaboración propia en base a los datos procedentes de Government of Kenya (1998a), anexo, p. 27 y Government of Kenya (2000a), anexo, p.75.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos procedentes de Government of Kenya (1998a), anexo, p. 23 y Government of Kenya (2000a), anexo, pp. 62 y 63.

Como refleja el primer cuadro, la pobreza absoluta tanto en Kajiado como en el promedio rural aumentó de 1994 a 1997, sin embargo, el porcentaje de pobres absolutos en Kajiado era casi la mitad del promedio rural en Kenia. En el caso de la pobreza alimentaria, Kajiado experimentó un decrecimiento en los años noventa, mientras que el promedio rural en Kenia aumentó a lo largo del mismo periodo. Los

dos indicadores cuantitativos de pobreza (pobreza alimentaria y absoluta), ofrecen resultados similares para el distrito de Kajiado aun con tendencias distintas. Mientras que la pobreza absoluta aumentó en casi un 10% en solo tres años, la pobreza alimentaria disminuyó ligeramente.

Sin embargo, los resultados de estos indicadores cuantitativos no coinciden con los indicadores de desarrollo humano. El siguiente cuadro muestra el ranking del distrito a partir de diferentes indicadores de desarrollo humano en 1994, y entre un total de 45 distritos existentes en Kenia en ese año.

Cuadro N° 33

Rango de Kajiado según el Índice de Desarrollo Humano y el “Capability Poverty Measure” en 1996 y 2001

	Rango por el Índice de Desarrollo Humano³⁶²	Rango por el “Capability Poverty Measure”³⁶³
Posición del distrito de Kajiado en el Ranking	25 de 45 (en valores descendientes de desarrollo humano)	32 de 45 (en valores crecientes de pobreza)

Fuente: Elaboración propia en base de los datos procedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre Kenia 1999 (UNDP, 1999), pp. 82 y 85. Los datos se refieren a 1994.

Cuando se utilizan los indicadores de desarrollo humano, la situación de desarrollo del distrito parece ser muy diferente. Kajiado forma parte del 50% de los distritos menos desarrollados de Kenia de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano y el “Capability Poverty Measure”. Cuando se desagregan los indicadores, se hace evidente que los indicadores que incluyen la variable “ingreso” muestran una visión más positiva que aquellos indicadores que la excluyen. Esto explica por qué el “Capability Poverty Measure” muestra peores resultados para Kajiado que el Índice de Desarrollo Humano. La diferencia entre los indicadores cuantitativos basados en la variable de “ingreso” y un enfoque más multidimensional muestra que el ingreso

³⁶² Ver Capítulo Dos para una definición del Índice de Desarrollo Humano.

³⁶³ El “Capability Poverty Measure” combina medidas de pobreza no-monetarias: deficiencias en nutrición y salud de la población, falta de acceso a los servicios sanitarios de reproducción, acceso a los servicios sanitarios en general y pobreza educacional, la cual refleja la desigualdad de género en el acceso a la educación.

no es un indicador satisfactorio de la situación de pobreza de los Maasai en el distrito de Kajiado y, además, puede dar una visión errónea de su situación actual. Otro indicador que muestra un fuerte contraste con los resultados de las medidas cuantitativas de pobreza son las conclusiones de los estudios cualitativos de 1996 y 2001, que se resumen a continuación:

Cuadro N° 34

Porcentaje de la población de Kajiado considerada pobre por sus propios habitantes en 1996 y 2001

	1996	2001
Porcentaje de la población total del distrito considerado por las personas del distrito como pobre	80% De acuerdo con los indicadores tradicionales, como vacas, cabras, mujeres y niños.	Más del 50% En base a la definición de pobre como aquel que tiene menos de 10 vacas por hogar.

Fuente: Elaboración propia en base a AMREF (1998), p.xi para 1996 y Government of Kenya (2001 c), p. 8 para 2001.

Los resultados de los estudios cualitativos de pobreza respecto al número de pobres en el distrito de Kajiado discrepan significativamente de los resultados procedentes de los estudios cuantitativos. Mientras que los primeros indican una incidencia de pobreza del 80% y 50% para 1996 y 2001 respectivamente; los análisis cuantitativos muestran resultados de alrededor del 25% para 1994 y 1997. Además, la comparación de los siete distritos donde fueron realizados los estudios participativos de 1996, demuestra que el distrito de Kajiado era el único donde la mayoría de la población sentía que su situación había empeorado (87%).³⁶⁴

En definitiva, los distintos indicadores cuantitativos de pobreza en Kajiado en los años noventa y los auto-análisis de la población no coinciden.

³⁶⁴ Ver Government of Kenya (1997b), p.14.

3. Conclusiones del Capítulo Seis

1. La situación de los Maasai está marcada por un proceso de empobrecimiento debido a una constante pérdida de tierra y de recursos que comenzó a principios del siglo XX y continuó a lo largo de los años noventa. Los efectos de la pérdida de sus territorios son realizados por un aumento de la población Maasai en los años ochenta y noventa acompañado por el crecimiento de la población general de Kenia.
2. La progresiva pérdida de sus recursos amenaza el modo de producción tradicional de los Maasai. La transhumancia practicada como una forma de asegurar el pasto durante las estaciones secas, está severamente limitada por la privatización de la tierra y es remplazada gradualmente por una vida sedentaria. La necesidad de una mayor interacción con el sistema de mercado, bien para sobrevivir o como una forma de enriquecerse, ha conducido a un incremento de la comercialización del ganado.
3. En la década de 1990, los Maasai se enfrentan a una serie de problemas de desarrollo. Sus distritos se caracterizan por las frecuentes sequías y por poseer un entorno semiárido. Desde la independencia, algunos agricultores se asentaron en tierras de los Maasai, ejerciendo de esta forma una presión adicional a la escasez de recursos como la tierra y el agua, y restringiendo el uso de las tradicionales medidas para sobrellevar la sequía. Un problema añadido es la inviabilidad económica de muchos ranchos particulares. Estos problemas de desarrollo y la creciente interacción de los Maasai con la economía de mercado han dado lugar a una creciente estratificación social entre ellos.
4. La relación entre los Maasai y el Gobierno está marcada por problemas relacionados con la propiedad de los recursos, los derechos de acceso, la participación en el desarrollo nacional y en la toma de decisiones, y los correspondientes conflictos. Estos conflictos son también el resultado de la exclusión y de políticas de desarrollo discriminatorias.

5. La estructura económica de Kajiado está basada en las áreas de producción ganadera y en la agricultura, actividades que generan casi todos los ingresos del distrito y emplean a la mayoría de la mano de obra.
6. La necesidad económica ha conducido últimamente a la diversificación de ingresos en las actividades económicas de los Maasai. Sin embargo, las oportunidades de empleo en Kajiado son limitadas y muchas de ellas se concentran en el sector informal. El sector ganadero siguió dominando en los años noventa y empleó la mayor parte de la mano de obra gracias a su modo de producción intensiva.
7. Los indicadores cuantitativos de pobreza basados en la variable “ingreso” muestran que Kajiado es uno de los distritos menos pobres de Kenia. Sin embargo, cuando se contrasta con una gama más amplia de indicadores de desarrollo humano que incluyen variables distintas a la del “ingreso”, el nivel de desarrollo del distrito se sitúa entre el 50% de los distritos menos desarrollados de Kenia. Esto indica que el ingreso no es un indicador suficiente para medir la situación de desarrollo y pobreza y que los promedios resultan engañosos al no revelar la situación de los diferentes grupos dentro de la población.
8. Existe una gran discrepancia entre los resultados de los indicadores cuantitativos y cualitativos acerca de la situación de pobreza de Kajiado. Mientras que los primeros muestran una incidencia de pobreza del 25% a lo largo de los años noventa, los últimos indican entre un 50% y un 80% de pobres en el distrito. Las diferencias en los distintos indicadores usados y en los resultados obtenidos son analizados en la siguiente parte empírica de esta tesis.

Tercera Parte:

**Análisis empírico contrastando los dos
modelos teóricos**

Capítulo Siete:

La situación de los Maasai en Kajiado en los años noventa en relación a las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano

En los Capítulos Siete y Ocho se analizan empíricamente las causas de la actual situación de pobreza de los Maasai en el distrito de Kajiado, con el objetivo de verificar cuál de las teorías sobre la pobreza —la del Modelo de Desarrollo Humano o la del Modelo de Empoderamiento— es más adecuada para explicar su proceso de empobrecimiento. Se trata de comprobar cuáles de los factores propuestos por cada modelo pueden ser confirmados con datos empíricos. En este capítulo se examina la situación a partir de las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano.

Como se señala en el Capítulo Dos, las principales variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano para medir el bienestar y el desarrollo social son el ingreso, la educación y la salud. Estos mismos factores fueron utilizados en los Informes Nacionales sobre el Desarrollo Humano en Kenia de 1999 (UNDP, 1999) y 2001 (UNDP, 2002a), el último de los cuales además aborda específicamente las desigualdades sociales y económicas en el país. Los indicadores empleados para medir las diferentes dimensiones de estas variables y su posterior desagregación permitirán determinar si ciertos grupos son discriminados o excluidos del bienestar. En este capítulo, los datos desagregados por niveles de pobreza o género se utilizan cuando están disponibles y/o son ilustrativos.

El análisis del Capítulo Seis ha demostrado que, de acuerdo a los indicadores de pobreza absoluta y alimentaria, Kajiado fue uno de los distritos menos pobres de Kenia durante los años noventa. Por el contrario, el Índice de Desarrollo Humano, que recoge las principales variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano, situaba a Kajiado entre el 50% de los distritos menos desarrollados de Kenia a finales de esa década. Para comprender las causas del empobrecimiento de los Maasai en Kajiado en ese tiempo, en este capítulo se compara la situación de dicho distrito con el promedio rural y/o nacional referido a las variables de

ingresos, educación y salud. Al mismo tiempo, se establecen patrones para determinar si la situación con respecto a estas variables ha mejorado o empeorado durante los años noventa.

Los indicadores utilizados para medir la variable ingreso incluyen la evolución del ingreso total y del ingreso *per cápita* en el distrito, y un análisis de los factores que determinan la distribución del mismo. Igual que en la evaluación de la economía nacional, es importante determinar cómo los diferentes sectores económicos contribuyen al ingreso y empleo del distrito. Los patrones de gasto son otro indicador ilustrativo, y más fácil de medir que el ingreso, especialmente en economías con un sector informal importante como la de Kenia. Además, proporcionan información sobre cómo se gasta el ingreso y si es suficiente para cubrir las necesidades básicas del hogar.

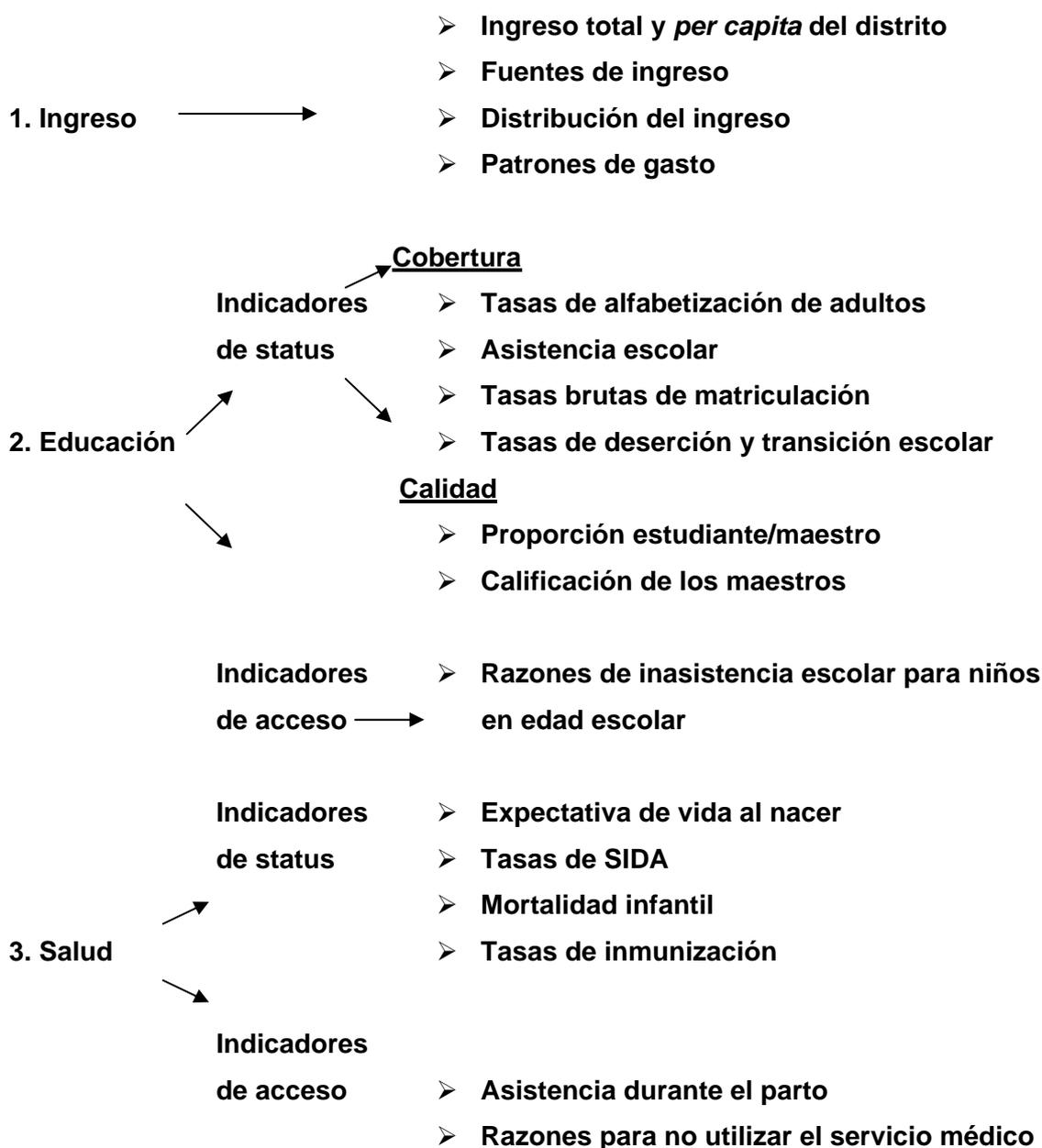
Para determinar la situación de la educación y de la salud de los Maasai en Kajiado, se aplican primero los indicadores desarrollados por el Enfoque de Desarrollo Humano, como las tasas de alfabetización de adultos y de matriculación escolar en el ámbito educativo; y la expectativa de vida y la mortalidad infantil en el de la salud. Adicionalmente, se distingue entre indicadores de status —que reflejan la actual situación en salud o educación—, e indicadores de acceso —que indican las causas que impiden el acceso de la población a los servicios educativos y sanitarios—.

En una investigación para el Comité de las Naciones Unidas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre los posibles indicadores para medir el acceso a la educación primaria, la autora de esta tesis sugirió distinguir entre los indicadores que miden cobertura, acceso y calidad.³⁶⁵ Esta distinción es especialmente importante para los países en los que se lleva a cabo la privatización de los servicios educativos y de salud como Kenia. Las políticas de privatización están basadas, en el mejor de los casos, en consideraciones sobre la eficiencia y coste-beneficio, pero no están orientadas a asegurar el acceso a la educación ni la

³⁶⁵ Las bases teóricas y aplicaciones prácticas de los diferentes indicadores para medir el derecho a la educación pueden encontrarse en Kempf (1998b).

cobertura de toda la población. El paso de políticas dirigidas a garantizar la cobertura a políticas que buscan reducir los costes en los servicios sociales, se ve reflejado en una cobertura reducida y en un acceso limitado tanto a la educación como a la salud en Kajiado durante los años noventa.

La siguiente tabla resume los indicadores utilizados en este capítulo para medir las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano:



1. Ingreso

1.1 Ingreso total y *per cápita* del distrito

Los patrones de ingresos y gastos constituyen indicadores tradicionales para medir el bienestar económico. Las encuestas realizadas en hogares, utilizadas para obtener esta información, tienen algunas limitaciones debido a que los miembros del hogar tienden a infravalorar el ingreso y sobrevaluar los gastos por razones tributarias o porque no recuerdan todo lo que han gastado. Por este motivo, no es posible estimar los ahorros de los hogares en Kajiado a partir de la información sobre ingresos y gastos extraída de las encuestas realizadas en 1994 y 1997.

Durante la segunda mitad de los años noventa, el ingreso nominal total en Kajiado estuvo más bien estancado en comparación con el crecimiento más rápido de otros distritos. En el siguiente cuadro se comparan los datos de Kajiado con los del distrito rural más pobre —que casi dobló su ingreso en 1999— y con el más rico —que prácticamente triplicó su ingreso en 1999 con respecto a 1995—.

Cuadro N° 35

Evolución del ingreso total en Kajiado comparado con el distrito rural más pobre y el más rico de Kenia

Ingreso total por distrito en Shillings Keniatas:	1995	1999	Proceso 1995-1999
Kajiado	28,495,000	31,640,000	Casi estancado
Distrito rural más pobre en 1999: Wajir	8,426,000	16,258,000	Ingreso duplicado
Distrito rural más rico en 1999: Kiambu	206,424,000	651,221,000	Ingreso triplicado

Fuente: Elaboración propia basada en el Statistical Abstract 2000 (Government of Kenya, 2001d), pp. 295-296.

Por categoría de ingresos nominales totales en 1999, Kajiado obtuvo el décimo menor ingreso total de todos los distritos de Kenia.³⁶⁶ Sin embargo, su ingreso per cápita en 1994 fue relativamente alto (24,398 ksh) en comparación con el promedio nacional (18,043 ksh), por lo que obtuvo el segundo lugar entre los distritos rurales con mayores ingresos de Kenia.³⁶⁷ La razón que explica esta diferencia en la puntuación es su relativamente baja población y su menor densidad demográfica en comparación con el promedio nacional.³⁶⁸

Esta situación cambió en 2001, cuando el ingreso per cápita descendió a 18,161 ksh lo que, aunque todavía por encima del promedio nacional de 16,406 ksh por año, supuso para Kajiado ocupar el puesto 15 entre los distritos rurales con más alto ingreso per cápita.³⁶⁹ Este declive en el ingreso nominal, junto a una tasa de inflación de un promedio anual del 16% durante el periodo 1990-1998,³⁷⁰ llevó a una dramática caída del ingreso real en el distrito. Esta situación la confirman estimaciones de las organizaciones de desarrollo que trabajan en él, según las cuales la sequía de 2000/2001 influyó en el descenso del ingreso *per capita* del sector agrícola y ganadero,³⁷¹ lo que demuestra la dependencia del distrito de estos sectores y las condiciones ambientales bajo las que estos operan.

1.2 Fuentes de ingreso

Como muestra el siguiente cuadro, la actividad que más contribuye al ingreso total del distrito es la ganadería con un 55%. Su aporte total al ingreso familiar es mucho más alto, teniendo en cuenta que el gráfico no incluye el consumo doméstico. En 1995, la segunda contribución más importante provino de la agricultura, mientras que el sector informal era todavía muy reducido y los ingresos salariales sólo suponían un 1% del ingreso.

³⁶⁶ Según el Statistical Abstract 2000 (Government of Kenya, 2001d), pp. 295-296.

³⁶⁷ Informe de Desarrollo Humano sobre Kenia 1999 (UNDP, 1999), p. 87.

³⁶⁸ Entre 6 y 25 personas por km² en 2000 según el Atlas de Indicadores de Bienestar (Government of Kenya, 2000c), p. 3.

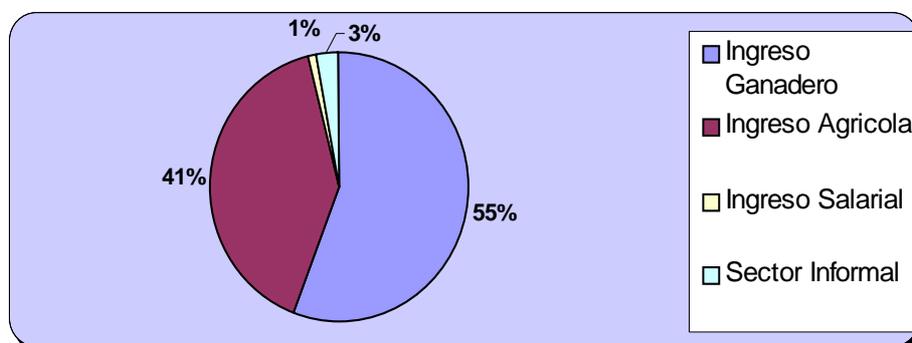
³⁶⁹ Según el Informe de Desarrollo Humano sobre Kenia 2001 (UNDP, 2002a), p. 97.

³⁷⁰ Según el Informe de Desarrollo Humano 2000 (UNDP, 2000a), p. 204.

³⁷¹ Según SNV/SARDEP (2002), p. 67.

Cuadro N° 36

Contribución por sectores al ingreso total de Kajiado en 1995



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 1997-2001 (Government of Kenya, 1996a), pp. 46 y 47.

El ingreso mensual promedio por el ganado vendido en Kajiado en 1994 fue, en términos nominales, tres veces más alto que el promedio rural y cuatro veces más alto que el nacional. Sin embargo, para los pobres el valor de la venta de ganado solo duplicó al promedio rural y nacional. Ello indica que los Maasai, que en su mayoría se encuentran entre la población pobre del distrito, no se benefician por igual de las oportunidades del mercado, lo que confirma una de las críticas al efecto “goteo”, discutido en el Capítulo Dos.

En 1994, el valor del autoconsumo de ganado en Kajiado fue el doble del promedio rural tanto para los pobres como para los no pobres.³⁷² El ingreso promedio mensual de los hogares proveniente de la venta de productos agrícolas muestra que la agricultura como fuente de ingresos es menos importante en Kajiado que en otras áreas rurales. En términos nominales, los ingresos procedentes de la producción agrícola en los hogares de este distrito sólo fue la mitad del promedio rural en 1994.³⁷³ Este análisis indica que la ganadería supone la principal fuente de ingreso para Kajiado. También demuestra que el ingreso y el consumo derivado de la ganadería explican la relativamente baja incidencia de pobreza alimentaria en el distrito en comparación con los promedios rural y nacional en los años noventa.

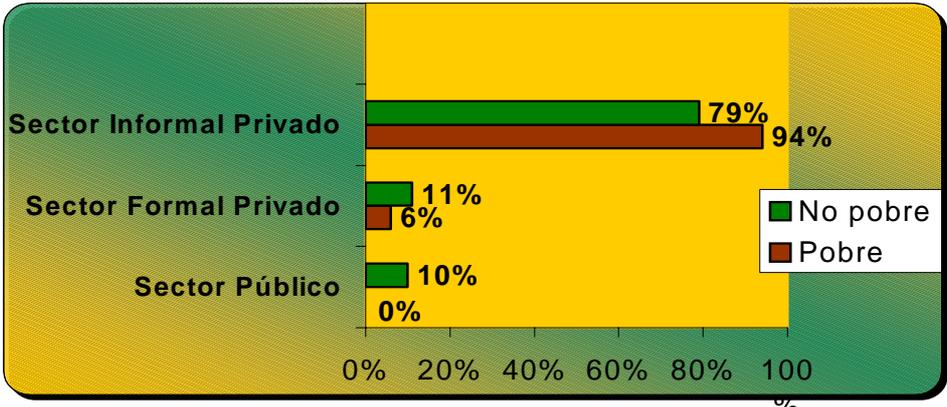
³⁷² Government of Kenya (1998b), pp. 122-123.

³⁷³ Government of Kenya (1996a), p. 134.

El empleo solo proporciona un panorama limitado de los ingresos devengados en el distrito, debido a que la mayor parte de la población es autoempleada y que existen pocos datos fiables acerca del sector informal. En 1997, el 50% de los pobres en Kajiado no tenía un empleo remunerado.³⁷⁴ El promedio nacional es todavía más alto cuando se trata de los pobres, elevándose a un 53%. Estas tasas reflejan un alto desempleo en Kenia³⁷⁵ y hay que tomar en cuenta también que la economía Maasai en Kajiado utiliza un gran número de trabajadores familiares a los que no se les paga. Las oportunidades de empleo para la gente joven están todavía más restringidas porque no disponen de recursos propios. Sus principales actividades económicas consisten en la venta del ganado de sus padres o el trabajo no cualificado en la minería o la construcción. En 1996, el empleo en el distrito se basaba en un 52% en actividades ganaderas, seguidas por un 17% en agricultura, 11% en empleo asalariado y un 1% en minería, lo que significa que un 80% del empleo se concentra en el sector de la producción primaria.³⁷⁶ Por tanto, la ganadería no sólo es la principal fuente de ingreso en el distrito sino también de empleo.

Cuadro Nº 37

Distribución de la población económicamente activa por tipo de empleo en Kajiado en 1997



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Segundo Informe sobre Pobreza en Kenia (Government of Kenya, 2000b), p. 133.

³⁷⁴ El trabajo remunerado incluye los agricultores y pastores pero excluye los trabajadores familiares sin paga monetaria.

³⁷⁵ La tasa de desempleo en Kenia es difícil de estimar y no puede ser fácilmente encontrada en publicaciones oficiales porque la mayor parte de la fuerza de trabajo o está desempleada o trabaja en el sector informal. Como se menciona en el Capítulo Cuatro, en 1997 solo 47% de los kenianos pobres y 57% de los no pobres tenían un trabajo remunerado, lo que indica una dramática situación de desempleo.

³⁷⁶ Según el Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 1997-2001 (Government of Kenya, 1996a), p. 44.

Resulta interesante analizar si la pobreza influye en las oportunidades de generación de ingreso que representa el empleo formal. El cuadro N° 37 muestra que el acceso al mercado laboral formal, tanto en el sector público como en el privado, se encuentra severamente restringido y discrimina a los segmentos más pobres de la población del distrito, entre los que se incluye a la mayoría de los Maasai. En 1997, los pobres no poseían ningún empleo en el sector público y muy escaso empleo formal en el privado, lo que significa que son auto-empleados o empleados familiares. La falta de empleo formal en negocios o industrias y los requerimientos educativos del sector público explican, en parte, la exclusión de los pobres del mercado laboral formal en Kajiado.

A nivel nacional la situación es similar, aunque en 1997 se contabilizó un 6% de la población pobre empleada en el sector público, 15% en el sector privado no formal y un 77% trabajando en el sector privado informal. Estos datos permiten concluir que el mercado laboral discrimina a los pobres debido al requerimiento de un cierto nivel educativo y de contactos, que los más necesitados, con frecuencia, no poseen. Sin embargo, la pertenencia étnica también influye en este proceso ya que la política educativa nacional impide a los Maasai recibir educación en su idioma nativo y no se adapta a sus diferencias culturales y modo de producción, una negligencia que probablemente a su vez ralentice su proceso educativo.

1.3 Distribución del ingreso

La distribución es otro indicador para medir las tendencias del ingreso. Una investigación de Zaal (1999), sobre los pastores de Kajiado en algunos ranchos colectivos, muestra que el ingreso no se distribuye equitativamente entre ellos. De acuerdo a su estudio, el ingreso medio de los pastores pobres en Kajiado suponía únicamente de una tercera a una cuarta parte de las ganancias de los pastores ricos.³⁷⁷ También observa que la diferencia en el ingreso entre los dos grupos no es tan grande como la existente en la riqueza, lo que demuestra que la propiedad de los recursos, en este caso, el ganado, es un factor importante para entender las desigualdades socio-económicas dentro del grupo.

³⁷⁷ Según Zaal (1999), p. 197.

En el sector ganadero Maasai, el género es otra característica importante que determina la distribución de los ingresos. Los hombres que son dueños de tierra y ganado reciben sus ingresos de la venta de animales y de los productos agrícolas y ganaderos, pero también de actividades no productivas basadas en su condición de propietarios, como el arrendamiento de la tierra para actividades agrícolas y de los pastizales para el pastoreo. Las mujeres solo pueden vender subproductos ganaderos como la leche y la piel, lo mismo que carbón, artesanía y algo de miel. Estas actividades requieren relativamente más mano de obra y son menos lucrativas que las fuentes de ingreso de los hombres. Como consecuencia de esta situación, las mujeres reciben ingresos inferiores a los de los hombres. Zaal (1999) muestra que, en un mismo rancho colectivo, los hombres ganaban de tres a cuatro veces más que las mujeres.³⁷⁸

Otra importante conclusión de su estudio es que la distribución del ingreso entre las mujeres era más equitativa que entre los hombres. Solamente en uno de los ranchos colectivos estudiados el ingreso de las mujeres del grupo más pobre era menos de la mitad del ingreso del grupo más pudiente.³⁷⁹ Este resultado respalda el argumento de que la propiedad y la distribución de los recursos son factores importantes que influyen en la desigualdad y la pobreza. En este caso, las mujeres pastores son relativamente más pobres que los hombres pastores porque no poseen recursos productivos, mientras que la desigualdad de los ingresos entre las mujeres es menos pronunciada que entre los hombres.

1.4 Patrones de gasto

Con el propósito de establecer el nivel de bienestar de una persona o familia, es importante conocer, además de sus ingresos, sus gastos. La información sobre cómo se gastan las ganancias revela las prioridades del hogar en relación a sus necesidades básicas; y el porcentaje del gasto en cada artículo señala la carga de las diferentes necesidades sobre el presupuesto doméstico. El siguiente cuadro

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 198.

³⁷⁹ *Ibidem*, pp. 197 y 198.

muestra los patrones de gasto de los pobres en Kajiado a través del tiempo y en comparación con la media rural.

Cuadro N° 38

Patrones de gasto de los pobres en Kajiado en 1994 y 1997 comparados con la media rural

1994	Educación	Salud	Total de alimentos comprados	Total del consumo alimentario autoabastecido	Total del gasto en alimentación
Kajiado	6%	3%	58%	4%	62%
Rural	6%	3%	56%	15%	71%

1997	Educación	Salud	Total de alimentos comprados	Total del consumo alimentario autoabastecido	Total del gasto en alimentación
Kajiado	3%	1%	65%	17%	82%
Rural	4%	2%	56%	27%	83%

Fuentes: Para 1994, primer Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 1998b), p. 125. Para 1997, cálculos propios basados en información tomada del Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), pp. 138 - 145.

Estos datos contradicen la percepción inicial de que la pobreza alimentaria en Kajiado en los años noventa era inferior a la de otros distritos rurales debido a su alto autoabastecimiento. Por el contrario, los porcentajes de 1994 y 1997 demuestran un consumo alimentario autoabastecido en Kajiado inferior al del promedio rural. Además, en términos nominales, el promedio rural por mes de consumo alimentario autoabastecido de los pobres en 1997 fue 50% más alto que el promedio en Kajiado. Sin embargo, para los no-pobres la situación se invierte, siendo su promedio de consumo alimentario autoabastecido un 50% más alto que el promedio rural.³⁸⁰

En relación al gasto de los diferentes grupos socioeconómicos en Kenia, en 1994 los pastores y los trabajadores ocasionales presentaron los gastos mensuales más bajos.³⁸¹ El interrogante se plantea respecto qué hace posible que Kajiado tenga una de las menores incidencias de pobreza absoluta de Kenia, cuando un alto

³⁸⁰ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), p. 143.

³⁸¹ Según el Primer Informe sobre Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 1998b), p. 79.

porcentaje de su población son pastores y el consumo alimentario autoabastecido de los pobres en el distrito está por debajo del promedio rural. En parte, la respuesta puede encontrarse en los patrones de ingresos y gastos de los pobres del distrito. Mientras el gasto doméstico total de los pobres estaba al mismo nivel que la media rural, en 1994 el ingreso total de los hogares pobres en Kajiado fue, con 8,216 ksh por mes, casi el doble de la media rural con 4,816 ksh.³⁸²

La explicación al ingreso relativamente alto de los pobres de Kajiado en ese año es el valor de las ventas de ganado, que alcanzó el doble del promedio rural, y el de los subproductos ganaderos, tres veces superior a la media rural.³⁸³ Zaal (1999) muestra que la ganadería fue la fuente de ingreso del 61% de los pobres y de un 82% de los pastores ricos del distrito en los años noventa.³⁸⁴ Por tanto, según las cifras,³⁸⁵ los pobres en Kajiado ganaron el doble del promedio de ingreso rural, proviniendo la mayor parte de este ingreso de la ganadería.

El porcentaje del gasto en alimentación fue elevado para los pobres del distrito durante los años noventa, y se incrementó en 1997 a más de dos tercios del gasto total, mientras que el porcentaje del gasto en educación y salud disminuyó a más de la mitad entre 1994 y 1997. Estas tendencias son probablemente el resultado de la caída del ingreso real en el distrito durante la década de 1990. El porcentaje del gasto invertido en alimentación se incrementa cuando el ingreso real decae, debido a que la alimentación es una necesidad básica prioritaria a la salud y la educación. El Cuadro N° 38 refleja que los patrones del gasto de los pobres en Kajiado van en la misma dirección que el promedio rural. La pobreza en las áreas rurales de Kenia es tan severa que el ingreso real de los pobres solo alcanza para suplir sus requerimientos alimentarios restando poco dinero para otros gastos.

³⁸² *Ibidem*, p. 125.

³⁸³ *Ibidem*, p.123.

³⁸⁴ Según Zaal (1999), p. 197.

³⁸⁵ Según el Primer Informe sobre Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 1998b), p. 125.

2. Educación

Con el propósito de determinar la tendencia educativa en el distrito de Kajiado durante los años noventa, se utilizan una serie de indicadores en relación al status de la educación. Dichos indicadores miden, por ejemplo, cuántos adultos saben leer y escribir o cuántos niños están matriculados en los diferentes niveles escolares, la cobertura y la calidad del sistema educativo. En la última parte de este apartado se utilizan los indicadores de acceso para analizar por qué la educación no es asequible para todos los estudiantes del distrito.

2.1 Indicadores de cobertura

A. Alfabetización de adultos

La alfabetización de adultos define el aspecto funcional de la educación, midiendo el número de adultos de 15 o más años capaces de leer y escribir.

Cuadro N° 39

Tasas de alfabetización de adultos en Kajiado comparadas con el promedio nacional en los años noventa

Tasa de alfabetización adulta	1994	Hombre/Mujer	Pobre/No-pobre en 1997	2000
Kajiado	57.8 %	M: 64.6% F: 50.8%	Pobre: 44.6%, No-pobre: 57.5%	48.6%
Nacional	74.8%	M: 82.8% F: 67.3%	Pobre: 73.1%, No-pobre: 82.7%	70.9%

Fuente: Elaboración propia basada en información del Informe de Desarrollo Humano sobre Kenia de 1999 (UNDP, 1999), p. 87, para 1994; Segundo Informe sobre Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 2000b), p. 107 para 1997; Informe de Desarrollo Humano sobre Kenia 2001 (UNDP, 2002a), p. 96, para 2000.

El cuadro muestra que la tasa de alfabetización de Kajiado está sustancialmente por debajo de la media nacional y además disminuyó del 57,8% en 1994 al 48,6% en 2000. La tasa nacional de alfabetización también decreció durante el mismo

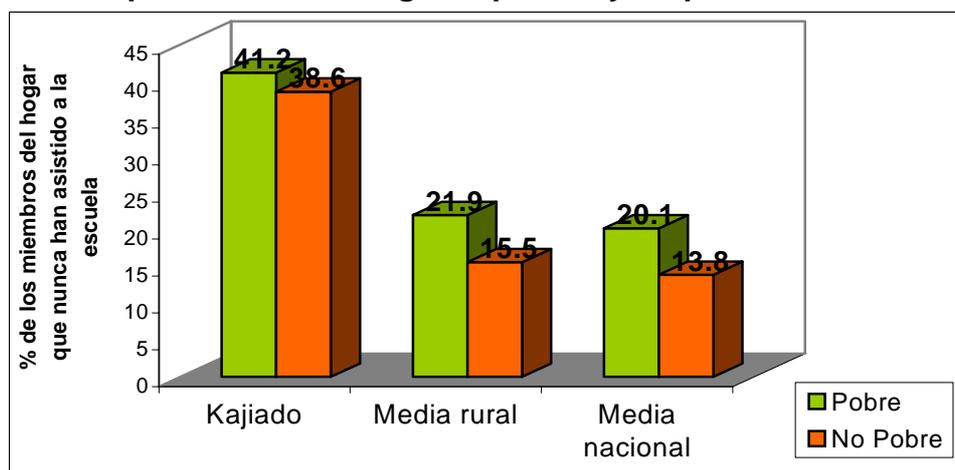
periodo, aunque en menor grado. En Kajiado, en 1994, fueron menos las mujeres alfabetizadas que los hombres, apuntando al género como un importante factor que explica las diferencias en el status educativo. Así mismo, esta cantidad fue también inferior en el distrito con respecto a la media nacional. En 1997, también se aprecia una gran diferencia en la alfabetización entre la población pobre y no pobre, lo que indica que la educación básica para los primeros, entre los que se encuentran la mayoría de los Maasai del distrito, ha tenido escasos resultados y que la pobreza influye en la cobertura de la educación para toda la población.

B. Asistencia general a la escuela

Este indicador mide el status de educación en relación con la cobertura, reflejando el porcentaje de miembros del hogar que nunca han asistido a la escuela. Es importante desagregar este indicador por niveles de pobreza para mostrar si ésta influye en la cobertura de la educación.

Cuadro N° 40

Porcentaje de miembros del hogar que nunca han asistido a la escuela: comparación entre hogares pobres y no pobres en 1997



Fuente: Elaboración propia basada en información del Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 2000b), p. 94.

Según el cuadro, en 1997 Kajiado tuvo una cobertura educativa deficiente en comparación con el resto del país. Casi la mitad de la población del distrito nunca había asistido a la escuela, lo que constituye casi el doble del promedio rural y

nacional. Es interesante anotar que la pobreza parece influir menos en la asistencia escolar en Kajjado que en otras áreas rurales de Kenia. La desagregación por niveles de pobreza refuerza la idea de que son factores culturales o geográficos, más que económicos, los que impiden que los niños de familias pobres de este distrito vayan a la escuela debido a que los pobres y no-pobres tienen tasas similares de falta de asistencia.

Tradicionalmente, desde niños los Maasai cuidan el ganado y las jóvenes contraen matrimonio a temprana edad, lo que impide a muchos menores Maasai acudir al colegio. Según datos del Estudio de Monitoreo del Bienestar de 1994, el 62% de los miembros de los hogares de Kajjado que nunca asistieron a la escuela adjudicaron su explicación a valores tradicionales y culturales. Respecto a la media rural, solo el 30% de la población que no había ido al colegio citó esta razón.³⁸⁶

C. Tasas brutas de matriculación en el distrito

Las tasas brutas de matriculación muestran los porcentajes de cada grupo de edad matriculados en sus correspondientes niveles educativos. Como muchos países, en los años noventa Kenia adoptó como objetivo el 100% del matriculado en educación primaria. El siguiente cuadro muestra la cobertura para todos los niveles educativos, en 1994 y 1999, en Kajjado y a nivel nacional.

Cuadro N° 41

Tasas brutas de matriculación en Kajjado y a nivel nacional en 1994 y 1999

Total matriculados	1994	1999
Kajjado	Primaria: 71.0%, Secundaria: 19.9% Tercer Nivel: 1.7%	Primaria: 58.5% Secundaria: 11.1% Tercer Nivel: 2.4%
Nacional	Primaria: 94.5% Secundaria: 26.0% Tercer Nivel: 5.7%	Primaria: 81.9% Secundaria: 22.8% Tercer Nivel: 4.3%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Informe de Desarrollo Humano sobre Kenia de 1999 (UNDP, 1999), p. 82, para 1994 y del Informe de Desarrollo Humano sobre Kenia de 2001 (UNDP, 2002a), p. 96 para 1999.

³⁸⁶ Según el Government of Kenya (1996b), p. 68.

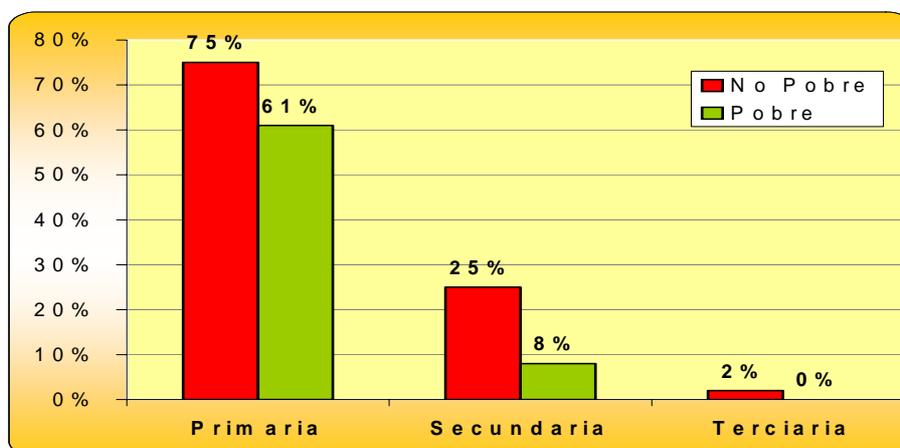
Durante la década de 1990, las tasas brutas de matriculación en las escuelas de primaria y secundaria de Kajiado se situaron considerablemente por debajo del promedio nacional. En sólo cinco años, las tasas de matriculación en el distrito disminuyeron aproximadamente un 20% en primaria y casi la mitad en secundaria. La matriculación en el tercer nivel es prácticamente inexistente en Kajiado, aunque se incrementó levemente en 1999 debido a que en el distrito no hay universidades sino sólo algunos institutos técnicos.

Las razones del declive en la cobertura durante los años noventa son diversas. Entre las económicas se incluyen la introducción de políticas de costes compartidos para todos los niveles educativos desde finales de los años ochenta, y la reducción del gasto gubernamental en infraestructuras y en materiales para la educación, como se analiza en el Capítulo Cinco. Otras causas son la falta de escuelas y maestros en áreas remotas, así como un currículo irrelevante para las necesidades del distrito. Además, las clases son impartidas en swahili e inglés, lo que implica que los niños Maasai que acuden a la escuela primaria son educados en idiomas diferentes a su lengua materna.

La clasificación de las tasas de matriculación en el distrito por niveles de pobreza y género es importante para determinar quién se encuentra excluido de la cobertura educativa.

Cuadro Nº 42

Tasas brutas de matriculación en Kajiado por niveles de pobreza en 1994



Fuente: Elaboración propia basada en información del Primer Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 1998b), p. 110.

En 1994, los pobres en Kajiado tenían tasas de matriculación inferiores a los no pobres. Solo un 8% de los pobres se matricularon en secundaria y ninguno en educación de tercer nivel. Estos datos indican que el sistema educativo en Kajiado discrimina a los pobres en todos los niveles educativos. Los niños de las familias pobres tienen más probabilidades de deserción debido a los costos relativamente altos que la educación supone para sus familias (como se expone al abordar los indicadores de acceso), pero también debido a los “costos de oportunidades” involucradas. En el caso de los pastores, los “costos de oportunidades” se refieren a los ingresos que podrían aportar los niños si en vez de acudir a la escuela cuidaran del ganado. La percepción de las familias pobres de que la educación formal prepara para trabajar en el sector moderno y no para las necesidades de la economía de pastoreo, constituye otro factor importante que explica la baja asistencia de los niños pobres a la escuela. El hecho de que el empleo formal es extremadamente limitado en el distrito refuerza esta idea. Todos estos factores contribuyen a que la inversión en la educación de niños pobres sea menos beneficiosa para sus padres.

El género también afecta a la matriculación. Mientras el 90% de los chicos pobres se matricularon en la escuela primaria en 1997, sólo un 68% de las niñas pobres lo hicieron.³⁸⁷ De acuerdo a Holland (1996), la razón para este desequilibrio es que las chicas Maasai no siguen en la escuela primaria al contraer matrimonio a temprana edad y sus padres consideran que educarlas no es una inversión que genere ganancias. Otro factor cultural que refuerza la infravaloración de la educación femenina es la costumbre Maasai de transferir a las mujeres a la familia del esposo, lo que implica que ésta se lleve a otro hogar sus conocimientos, propiedades y fuerza de trabajo.

D. Deserción escolar y tasas de transición

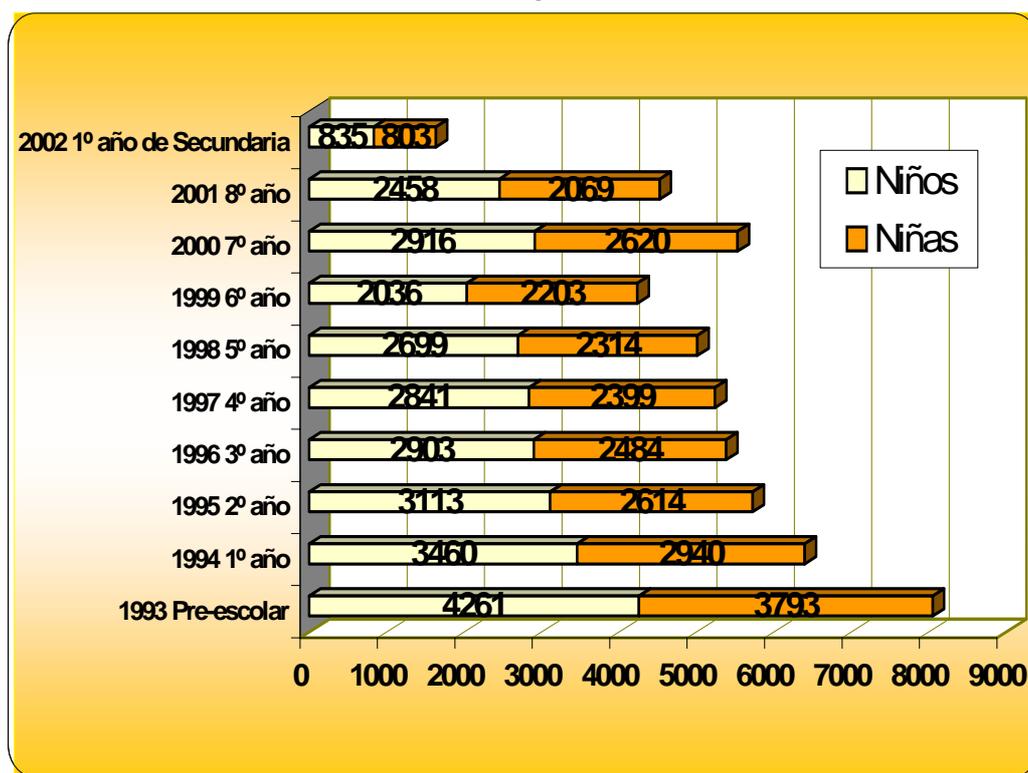
Las tasas brutas de matriculación, aunque importantes, resultan insuficiente para determinar el status de la educación debido al abandono escolar de muchos niños por razones económicas, culturales o personales. El promedio anual de la tasa de

³⁸⁷ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya 2000b), p. 105.

deserción en Kajiado en la escuela primaria fue de 6,3% para los niños y de 5,5% para las niñas.³⁸⁸ El alto porcentaje del abandono escolar masculino puede deberse al trabajo destinado a los niños de cuidado de los animales, el nomadismo y la formación de los jóvenes Maasai en su propio grupo de edad llamado “moratismo”. Para obtener una visión más detallada de las tasas de deserción escolar en la escuela primaria y de las tasas de transición entre primaria y secundaria, se ha analizado la evolución de la matriculación de todos los niños y niñas que accedieron a la escuela primaria en Kajiado en 1994. El siguiente gráfico representa sus tasas de matriculación durante los años noventa.

Cuadro N° 43

Ejemplo de la evolución de las tasas de matriculación en primaria y de transición a la secundaria en Kajiado durante los años noventa



Fuentes: Elaboración propia basada en información provista por el Sr. Seel, Oficial de Desarrollo Infantil, Oficina de Educación del Distrito Kajiado, Kenia, septiembre 2002.

³⁸⁸ Según SNV/SARDEP (2002), p. 33.

Solo un 70% de los niños que comenzaron la escuela primaria en 1994 seguían matriculados en el último curso de primaria en 2001, lo que indica que un 30% de los niños del grupo inicial habían desertado. La tasa de transición entre primaria y secundaria en Kajjado es extremadamente baja: solo un 24% de los chicos y un 27% de las chicas que comenzaron la escuela primaria en 1994 continuaron la escuela secundaria en 2002. Hay que tener en cuenta que algunos estudiantes pueden acudir a otras escuelas secundarias fuera del distrito, como por ejemplo en Nairobi. Sin embargo, probablemente, esta opción solo es asequible para los niños de las familias más ricas debido a los costos de alojamiento y transporte que implica.

Aproximadamente dos tercios de los niños y niñas que comenzaron la escuela primaria en 1994 no pudieron pasar a secundaria. Cifras sobre el costo promedio anual de la educación en 1994 indican que el costo por niño en la escuela primaria de Kajjado fue más de tres veces superior al costo promedio por niño en las otras áreas rurales de Kenia.³⁸⁹ Esto apunta de nuevo a razones económicas para explicar las altas tasas de deserción, como por ejemplo la falta de educación primaria gratuita en el distrito.

Cabe destacar que de los 1638 estudiantes que lograron continuar en la escuela secundaria porque aprobaron el correspondiente examen, más de la mitad —836 alumnos— perdieron sus plazas para comenzar el ciclo de secundaria en 2002, tanto por no haber cupo como porque no podían asumir los gastos. Por tanto, sólo un 12% de los estudiantes de primaria en 1994 pudieron continuar sus estudios en la escuela secundaria en 2002.

De los candidatos a los que se les ofreció una plaza en escuelas secundarias nacionales y provinciales (que son de un nivel más alto que las escuelas secundarias del distrito), 112 fueron seleccionados para escuelas públicas y 177 para privadas. Entre los mejores 58 candidatos, solo cinco ingresaron en colegios públicos, mientras los demás continuaron en privados. Esto demuestra que la

³⁸⁹ Según el Estudio de Monitoreo del Bienestar II de 1994 (Government of Kenya, 1996b), p. 78.

secundaria está altamente concentrada en el sector privado, con los correspondientes problemas para los niños pobres que no pueden pagar su coste.

2.2 Indicadores de la calidad de la educación

A. Proporción estudiante/maestro

Cuanto más baja es la proporción estudiante/maestro y más cualificados los maestros, mayor es la calidad de la educación, permaneciendo constantes otros factores. En Kajiado, la proporción estudiante/maestro en la educación primaria mejoró ligeramente de 34:1 en 1983 a 31:1 en 1998. A finales de los años noventa, el promedio nacional para las escuelas primarias era de 16:1.³⁹⁰ Debido a la carencia de maestros, la calidad de la educación primaria en Kajiado era inferior a la del promedio nacional. Los docentes se resisten a trabajar en las áreas más remotas del distrito, donde los padres con frecuencia deben pagar su alojamiento y otros gastos para garantizar su permanencia.

En cuanto a la educación secundaria, la proporción fue de 14:1 en 1996, muy inferior a la media nacional de 35:1. Probablemente esto se deba a las altas tasas de deserción escolar y a los bajos niveles de transición mencionados anteriormente, cuyo resultado fue que la mayoría de las escuelas secundarias fueron sub-utilizadas durante los años noventa.

B. La calificación de los maestros

La calificación de los maestros en Kajiado ha mejorado: de 44 maestros de primaria sin preparación en 1997 se ha pasado a dos en 2001; y de 21 profesores de secundaria sin preparación en 1997 a 16 en 2001, lo que representa un 5% de los profesores de secundaria.³⁹¹ Un análisis desagregado de acuerdo al lugar de trabajo muestra que la mayor parte de los maestros sin preparación trabajan en las

³⁹⁰ La información concerniente a la proporción estudiante/profesor fue tomada de SNV/SARDEP (2002), pp. 34-36.

³⁹¹ De acuerdo a la información recibida de la Oficina Central de Estadísticas, sucursal Kajiado, en septiembre de 2002.

áreas más remotas del distrito.³⁹² La calidad de la educación sigue siendo inferior en estas zonas, habitadas principalmente por pastores, debido a la inadecuada infraestructura y a la ausencia de respaldo gubernamental. Desde inicios de los años noventa, la financiación de la educación por parte del Gobierno ha estado limitada al pago de los salarios de los maestros. Los costes de las instalaciones y materiales escolares debían ser asumidos por los padres, lo que incluye un factor discriminatorio en contra de las zonas más pobres y con un estilo de vida nómada.

2.3 Indicadores de acceso

Los niños Maasai de Kajiado cuentan con una serie de obstáculos que impiden su acceso a la educación. En un trabajo de campo llevado a cabo entre las comunidades Maasai del distrito,³⁹³ Dupoto-e-Maa identifica entre estas barreras la pobreza, las largas distancias hasta las escuelas, las instalaciones inadecuadas, el trabajo infantil y las prácticas culturales, entre otras. En el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, la población de Kajiado manifestó las siguientes razones por las que sus niños no acudieron a la escuela en 1997:

Cuadro N° 44

Causas de la no asistencia a la escuela de niños pobres en edad escolar en 1997

1997	Kajiado	Total Rural	Nacional
Principal razón por la que niños en edad escolar pertenecientes a hogares pobres no fueron a la escuela (%).	“No se puede costear”: 59.4%	“No se puede costear”: 29.5%	“No se puede costear”: 30.7%
-Distribución de la población masculina en edad escolar de hogares pobres según razones para no asistir a la escuela (%).	“No se puede costear”: 71.6%, “Se casó”: 0%		
-Distribución de la población femenina en edad escolar de hogares pobres según razones para no asistir a la escuela (%).	“No se puede costear”: 36.2%, “Se casó”: 18.1%		

Fuente: Elaboración propia en base a la información del Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), pp. 98 - 101.

³⁹² Según SNV/SARDEP (2002), p. 35.

³⁹³ Según el trabajo de campo llevado a cabo por Dupoto-e-Maa en varias comunidades Maasai del distrito en 2001.

La falta del dinero necesario para pagar la matrícula escolar es la principal razón para no asistir a la escuela de los niños de hogares pobres en Kajiado en 1997. Esta situación es mucho más dramática en este distrito en comparación con los promedios rurales y nacionales —solo un 30% de los hogares pobres argumentan esta causa—. En Kajiado existe además una diferencia de género. Mientras el coste de la educación explica porqué un 71% de los chicos provenientes de hogares pobres no pueden ir a la escuela, el porcentaje es mucho menor para las chicas, que representan sólo un 36,2%. Esto significa que los chicos no van a la escuela principalmente por razones económicas, mientras que en el caso de las jóvenes existen otros factores que les impiden asistir al colegio como casarse a edad temprana —un 18% de los hogares dieron esta razón—. Según esta encuesta ninguno de los varones permaneció lejos de la escuela por esta causa.³⁹⁴

³⁹⁴ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), pp. 98 - 101.

3. Salud

3.1. Indicadores de status

A. Expectativa de vida

La importancia de la expectativa de vida como indicador de salud radica en dos razones principales: porque refleja los logros generales de las políticas de salud, que usualmente apuntan hacia el alargamiento y mejoramiento de la calidad de vida de toda la población; y porque las diferencias en la expectativa de vida indican que algunas regiones o grupos están expuestos a problemas especiales de salud o que están excluidos de los servicios de atención sanitaria. El siguiente cuadro muestra las expectativas de vida tanto para Kajiado como para Kenia en general.

Cuadro N° 45
Expectativa de vida en Kajiado en 1989 y 1999 comparada con la media nacional

Expectativa de vida al nacer	1989	1999
Kajiado	63,3 años	60,2 años
Nacional	59,5 años	54,7 años

Fuente: Elaboración propia basada en información del Informe de Desarrollo Humano sobre Kenia del 1999 (UNDP, 1999), p. 87 para 1989. La información de 1999 está tomada del Informe sobre Desarrollo Humano del 2001 (UNDP, 2002a), p. 96.

En 1989 Kajiado tenía una expectativa de vida de 63 años, por encima del promedio nacional que en 1999 descendió a 60 años. La esperanza de vida nacional también bajó en los años noventa en casi cinco años, posiblemente debido a la alta incidencia del SIDA en el país. En Kajiado, la malaria y las afecciones respiratorias representaron más del 50% de las enfermedades registradas en el Hospital General de Kajiado en 1998.³⁹⁵ Ambos males están relacionados con el entorno natural (Kajiado es un área donde hay mucha malaria) más que con la falta de servicios de salud preventiva. Sin embargo, el SIDA también fue un factor que contribuyó al descenso de la esperanza de vida en el distrito durante los años

³⁹⁵ Según SNV/SARDEP (2002), p. 39.

noventa. El problema para detectar el número de pacientes con SIDA es que muchos infectados que mueren no quedan registrados, porque la causa oficial de su defunción es otra enfermedad asociada al SIDA.

B. Incidencia del SIDA

La incidencia del SIDA en Kajiado está basada en estimaciones, debido a que la información es recogida usualmente en los centros de salud donde se llevan a cabo las pruebas de diagnóstico de la enfermedad. De acuerdo a los datos de estos centros, el porcentaje de pacientes con VIH aumentó de 10% en 1990 a 24% en 2001. Informes de los hospitales del distrito señalan una tasa del 13% en 2000, y un incremento de 50 decesos debidos al SIDA en los hospitales en 1999 a 106 en 2000.³⁹⁶ Esta estimación referente a Kajiado parece realista, debido a que la tasa nacional de adultos entre 15 y 49 años infectados en Kenia en 1997 se estimó en 12%.³⁹⁷

A nivel nacional, los índices de SIDA son más altos en las áreas urbanas que en las rurales.³⁹⁸ Esta situación se repite en Kajiado, donde la incidencia del SIDA es más pronunciada en las áreas urbanas y especialmente alrededor de los mercados, donde frecuentemente los comerciantes ganaderos contraen la enfermedad al relacionarse con prostitutas, y la esparcen posteriormente en las zonas rurales. Prácticas culturales Maasai, como la poligamia y el intercambio de esposas entre compañeros del mismo grupo de edad, también contribuyen al rápido contagio del SIDA en el distrito.³⁹⁹ Existe una gran inquietud en la comunidad Maasai con relación a esta enfermedad. De hecho, en 1996 se creó el Programa de Concientización Maa sobre el SIDA para luchar contra el contagio del virus en el distrito. De acuerdo a esta organización Maasai, los principales obstáculos para combatir la enfermedad es el miedo a discutir el problema, la pobreza que

³⁹⁶ Según el Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 2002-2008, Government of Kenya (2002b), p. 26.

³⁹⁷ Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2000, UNDP (2000a), p. 192.

³⁹⁸ Según el "Demographic and Health Survey" de Kenia (Government of Kenya, 2003), un programa nacional de colección y análisis de información sobre la situación demográfica y de salud del país, que tiene como objetivo ayudar en la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas correspondientes. El último estudio de 2003 revela que la incidencia del SIDA en Kenia es menor de lo que se pensaba anteriormente, con un 10% en las áreas urbanas y un 6% en las áreas rurales en 2003.

³⁹⁹ Según el Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 2002-2008, Government of Kenya (2002b), p. 26.

contribuye a incrementar la prostitución femenina y la falta de voluntad política para abordar el tema.⁴⁰⁰

C. Mortalidad Infantil

En Kajiado, la tendencia en la tasa de mortalidad infantil durante los años noventa indica un progresivo empeoramiento. Mientras entre 1979 y 1989 disminuyó de 100 a 83 por 1000 nacimientos, a finales de los años noventa alcanzó los 90 decesos por 1000, cifra considerablemente más elevada que el promedio rural de Kenia.⁴⁰¹ En ese tiempo, este indicador reflejaba una destacable diferencia entre las áreas rurales y urbanas: mientras la tasa de mortalidad infantil era de 74 en el ámbito rural, en las áreas urbanas se producían 55 muertes por 1000 nacimientos.⁴⁰² En la actualidad, la tasa puede incluso ser mayor ya que las estadísticas se basan en los datos suministrados por los hospitales y no incluyen a los niños nacidos en casa. El Cuadro N° 46 muestra que el 68% de los nacimientos producidos en Kajiado en 1997 fueron atendidos de manera tradicional, lo que indica que en este distrito un alto número de niños nacen en casa.

El análisis de las cifras indica que la mortalidad infantil no sólo es más elevada en Kajiado con respecto al promedio rural de Kenia, sino que se ha incrementado durante la década de los noventa. Los factores que influyen en la mortalidad infantil son, entre otros, el nivel educativo de la madre, la accesibilidad a los servicios de salud y la sanidad segura. En el caso de Kajiado, el declive de la alfabetización y de las tasas de matriculación, ambas usualmente correlacionadas positivamente con los niveles educativos de las madres, pueden explicar parcialmente el incremento de la mortalidad infantil.

⁴⁰⁰ Ver Maa Aids Awareness Programme (2001), p. 4.

⁴⁰¹ Según SNV/SARDEP (2002), p. 40.

⁴⁰² Según el Informe sobre Desarrollo Humano en Kenia 2001, UNDP (2002a), p. 52.

Así mismo, la importancia del acceso a una sanidad segura radica en que impacta tanto en la salud de las madres como en la de los niños. En 1997, sólo el 19% de los hogares en Kajiado tenía acceso a una sanidad segura, lo que constituye el tercer porcentaje más bajo de todos los distritos del país —en ese año el promedio nacional de hogares rurales con acceso a servicios sanitarios seguros fue del 58%, cifra tres veces superior a la de Kajiado—. ⁴⁰³ Esta diferencia muestra que el deterioro de los factores relacionados con la mortalidad infantil en Kajiado se refleja en el declive del indicador general.

D. Tasas de inmunización

Las tasas de inmunización miden el estado de salud al reflejar el porcentaje de niños en un determinado grupo de edad que han sido vacunados contra las principales enfermedades que pueden afectarles. Se trata, por tanto, de un indicador de la prevención que puede asegurar un sistema de salud para enfrentar las enfermedades.

Durante los años noventa, en Kajiado se produjo una mejora en la cobertura de inmunización: la del polio se incrementó de 85% en 1994 ⁴⁰⁴ a 95% en 1997, ⁴⁰⁵ y la inmunización para el sarampión aumentó del 67% en 1994 ⁴⁰⁶ al 80% en 1997. ⁴⁰⁷ En 1997, las tasas de inmunización de los niños menores de cinco años pobres y no pobres en el distrito se situaron entre el 80% y el 96%, ⁴⁰⁸ cifras ligeramente superiores al promedio rural de Kenia. Los servicios sanitarios preventivos tuvieron un impacto positivo en el estado de salud del distrito, como lo demuestra la inferior incidencia de las enfermedades contra las que los niños fueron vacunados. La alta cobertura de inmunización en general en todo el país se debe probablemente al desarrollo de campañas, frecuentemente ofrecidas sin costo alguno, en este sentido. Éste constituye un buen ejemplo de que cuando se proveen servicios de salud libres de pago, la población los utiliza.

⁴⁰³ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 2000b), p. 172.

⁴⁰⁴ Según el Estudio de Monitoreo del Bienestar II (Government of Kenya, 1996b), p. 246.

⁴⁰⁵ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 2000b), p. 122

⁴⁰⁶ Según el Estudio de Monitoreo del Bienestar II (Government of Kenya, 1996b), p. 246.

⁴⁰⁷ Según el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 2000b), p. 122

⁴⁰⁸ *Ibidem*, p. 122.

3.2 Indicadores de acceso

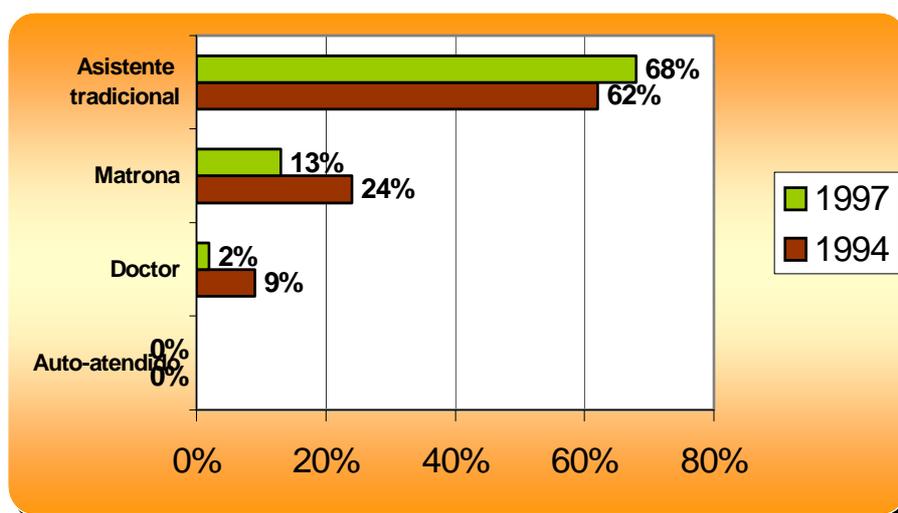
Los indicadores de acceso determinan si la población utiliza los servicios de salud y de qué manera, qué grupos no tienen acceso a dichos servicios y cuáles son las barreras que lo impiden. El Informe de Desarrollo Humano de 2001 sobre Kenia (UNDP, 2000a) muestra que Kajiado ostenta uno de los porcentajes más altos de personas —el 69%— sin acceso a los servicios de salud de todo el país —el promedio nacional es de 51%—. ⁴⁰⁹ Esto refleja la discriminación de las políticas nacionales en perjuicio de la población del distrito respecto a la provisión de servicios sanitarios.

A. Atención durante el parto

Otro indicador que muestra los problemas de acceso a los servicios de salud en Kajiado o su menor utilización en los años noventa, debido tal vez al deterioro de su calidad, es el tipo de asistencia brindada a las mujeres durante el parto.

Cuadro N° 46

Tipo de asistencia brindada durante el parto en Kajiado en 1994 y 1997



Fuente: Elaboración propia basada en información del Informe de Desarrollo Humano en Kenia 1999 (UNDP, 1999), p. 85 para 1994 y el Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 2000b), p. 121 para 1997.

⁴⁰⁹ Ver UNDP (2002a), p. 100.

La asistencia tradicional en el parto aumentó durante los años noventa, constituyendo el tipo de atención practicado en el 68% de los casos en Kajjado en 1997. Esto, junto a la ausencia de nacimientos auto atendidos en el distrito en ese tiempo —a nivel nacional el 19% de los nacimientos fueron auto atendidos—, indican la continua recurrencia a la medicina y prácticas tradicionales, así como la importancia del funcionamiento de las redes sociales. Por el contrario, el porcentaje de asistencia con matronas o doctores ha decrecido en el distrito durante los años noventa, situándose por debajo del promedio nacional. Esta tendencia indica el deterioro de los servicios de salud en Kajjado, su alto coste o que resultan geográficamente distantes.

B. Razones para no utilizar el servicio médico

Éstas constituyen importantes indicadores de acceso. El siguiente cuadro recoge las principales razones que explican la no utilización del servicio médico habiendo estado enfermo durante las cuatro semanas anteriores a la encuesta realizada en 1997.

Cuadro N° 47

Causas de la no utilización del servicio médico en Kajiado en 1997

1997	Principal razón para no usar el servicio médico estando enfermo durante las últimas 4 semanas:
Kajiado:	Para los pobres: "Demasiado costoso": 64.1% Para los no pobres: "Enfermedad menor": 59.3%
Total Rural:	Para los pobres: "Demasiado costoso": 39.5% Para los no pobres: "Enfermedad menor": 44.8%
Promedio nacional:	Para los pobres: "Demasiado costoso": 40.0% Para los no pobres: "Enfermedad menor": 50.7%

Fuente: Elaboración propia en base a la información del Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), pp. 114-115.

De manera similar a la educación, el principal impedimento para acceder a los servicios de salud en Kajiado en 1997 fue su alto coste. En este sentido, cabe destacar la diferencia entre los pobres, para quienes su principal razón para no asistir a los servicios de salud es que eran "demasiado costosos" —el 64% en comparación con el 40% correspondiente al promedio nacional y rural—, y los no pobres. Para ellos el hecho de se tratara de una "enfermedad menor" constituía una razón mayor para no utilizar los servicios de salud. Una posible explicación de la razón esgrimida por la población no pobre, es que los ricos pueden tratarse en Nairobi en caso de enfermedades mas graves debido a la proximidad de la capital y a la mejor calidad de la asistencia médica. La desagregación por niveles de pobreza indica de nuevo que los costes privados asociados con el uso de los servicios públicos discriminan a los pobres del distrito.

Otro factor que ha restringido el acceso a los servicios de salud en el distrito durante la década de 1990 fue la distancia geográfica de éstos. Los pacientes

debían superar una distancia promedio de 30 km, en comparación con el promedio nacional de 6 km,⁴¹⁰ para llegar al servicio de salud más cercano. La distancia tiene una relación con el gasto económico ya que el transporte puede resultar relativamente costoso. Esto demuestra que la política de pagos compartidos aplicada en los años noventa constituyó una barrera financiera especialmente para los pobres del distrito, entre los que se encuentran la mayoría de los Maasai.

⁴¹⁰ De acuerdo a SNV/SARDEP (2002), p. 37.

4. Conclusiones del Capítulo Siete

Del análisis de la situación de desarrollo humano en el distrito de Kajiado en comparación con los promedios rurales y nacionales, al igual que la evolución de las variables a lo largo de la década de 1990, se extraen las siguientes conclusiones:

1. El análisis de la situación de los Maasai en Kajiado en los años noventa con respecto a las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano muestra un cuadro mixto. Los indicadores cuantitativos de pobreza absoluta y alilmentaría sitúan a Kajiado entre los distritos menos pobres de Kenia en esos años, mientras que los indicadores de desarrollo humano muestran mejoras en unas áreas y empeoramiento en otras.
2. El ingreso total del distrito se estancó y el ingreso real *per capita* decreció durante los años noventa. Sin embargo, el ingreso *per capita* en Kajiado se situó por encima del promedio nacional.
3. La principal fuente de ingreso del distrito en los años noventa fue la ganadería, que constituyó el 55% del ingreso total. El trabajo asalariado únicamente supuso el 1% del ingreso total.
4. La propiedad de los recursos es un importante factor que determina la distribución del ingreso en el distrito. Dicha distribución es más desigual entre los hombres, que son dueños de sus propios recursos, que entre las mujeres, que no lo son. Los hombres también devengan ingresos más altos que las mujeres basados en la propiedad de los recursos productivos, lo que apunta a la ausencia de control sobre los recursos como un importante factor que contribuye a la pobreza.
5. Los patrones de gasto en Kajiado muestran que está en sintonía con la tendencia nacional con respecto al creciente gasto en alimentos y su

disminución en salud y educación, probablemente como un resultado del descenso de los ingresos reales durante los años noventa.

6. Con respecto a la educación, Kajiado está muy por debajo del promedio nacional de acuerdo a todos los indicadores utilizados. Además, la cobertura en educación se deterioró durante esos años como lo refleja la disminución de las tasas de alfabetización de adultos y de matriculación en educación primaria y secundaria. Esta tendencia fue acentuada por las altas tasas de deserción escolar y bajos niveles de transición en el distrito.
7. La calidad de la educación en Kajiado fue inferior a la del promedio nacional en educación primaria y superior en educación secundaria. Las escuelas de secundaria, sin embargo, son poco utilizadas lo que apunta a la ineficiencia del sistema educativo. La calificación de los profesores en el distrito mejoró en todos los niveles durante la década de 1990.
8. En relación a los indicadores de acceso, hay evidencia de que existe discriminación en el acceso a los servicios de salud y educación, al compararlo con el promedio rural y nacional, teniendo en cuenta la gran cantidad de población pobre que no puede costear ambos servicios por razones económicas.
9. Los indicadores del estado de salud en Kajiado muestran que la expectativa de vida disminuyó durante los años noventa pero todavía se encuentra por encima del promedio nacional, al igual que la mortalidad infantil que además está en alza. Las tasas de inmunización de los niños del distrito muestran resultados positivos con un incremento por encima de la media nacional de inmunización a finales de los años noventa.
10. La desagregación de datos por pobreza y género revelan que tanto los pobres como las mujeres padecen niveles inferiores de cobertura en educación, y que deben enfrentarse a barreras adicionales para acceder a la educación y a la salud. El análisis de los factores que explican este fenómeno apuntan a la

discriminación y exclusión social como causas importantes del empobrecimiento de los Maasai en Kajjado.

11. Al analizar la discriminación y exclusión social es importante distinguir entre factores institucionales y culturales. Por un lado, el Estado discrimina contra el estilo de vida de los Maasai al proveer insuficientes o inapropiados servicios sociales para este colectivo, lo que conlleva a altas tasas de deserción o la baja utilización de los servicios. Por otro, los valores y tradiciones culturales de los Maasai llevan a una discriminación interna, debida a que miembros de la comunidad sacan a los niños de la escuela a edad temprana o invierten menos en la educación femenina que en la masculina.

Capítulo Ocho:

La situación de los Maasai de Kajiado en los años noventa en relación a las variables propuestas por el Modelo de Empoderamiento

"La pretensión de captar científicamente la realidad parece condenada a tener que optar entre la precisión conceptual y la precisión de la medición, entre expresar lo más apropiadamente la complejidad de esta realidad en un concepto y la operatividad y exactitud de su cuantificación (...) Cuando impera la preocupación por la medición se parte de conceptos simples, donde intervienen pocos elementos en la definición, lo que hace más fácil encontrar indicadores precisos que permitan cuantificar esa realidad así definida. Por el contrario, cuando se trabaja con conceptos más complejos, que quieren incluir la diversidad de la realidad, las dificultades para encontrar indicadores capaces de reflejarlos y operativizarlos crecen en función de su complejidad." ⁴¹¹

De esta forma Dubois (2001) describe, en un artículo sobre las ventajas y los límites del Índice del Desarrollo Humano, la dificultad de medir una realidad compleja con indicadores simples. Un objetivo importante de esta tesis es elaborar indicadores que respondan a los conceptos teóricos del modelo de empoderamiento. En este capítulo se explican estos indicadores para después emplearlos y explorar empíricamente las dimensiones de la pobreza de los pueblos indígenas. Este es un primer intento de diseñar indicadores para este modelo, una tarea complicada teniendo en cuenta que actualmente no existe ningún conjunto coherente de indicadores basados en el mismo. Resulta complicado expresar conceptos complejos como el de poder,⁴¹² pero es necesario elaborar nuevos indicadores que permitan valorar el grado de poder económico del que gozan ciertos grupos de la sociedad. Medir y analizar la autonomía y el poder económico resulta fundamental para los economistas de desarrollo, ya que ambos están entre las principales causas de pobreza, como se explica en la parte teórica de esta tesis.

⁴¹¹ Dubois (2001), p. 44

⁴¹² Autores que han intentado definir los términos de *poder* y *empoderamiento* incluyen a Bachrach y Baratz (1970), Lukes (1974), Foucault (1980) y Friedman (1992).

En este capítulo se presentan, en primer término, las variables del modelo de empoderamiento y sus correspondientes indicadores. En segundo lugar, se efectúa un análisis de la información de acuerdo a cada indicador, con el fin de entender las tendencias en las variables durante los años noventa y comparar la situación de Kajiado con el promedio rural y nacional de Kenia. Partiendo de que los Maasai se encuentran entre la población pobre del distrito, se presentan datos de los pobres y, cuando se considera significativo, se compara con la situación de los no pobres. En los casos relevantes y posibles, también se emplean datos desagregados por género.

Para facilitar la comparación con el modelo de desarrollo humano, se identifican tres variables principales para el modelo de empoderamiento. La primera de ellas es el acceso y control de los recursos importantes para la economía Maasai. Para su medición se utilizan indicadores del promedio de ganado y de tierra de los pobres en comparación con los ricos de Kajiado, y con la media rural y nacional, durante los años noventa. Respecto al ganado y a la tierra, se distingue entre la cantidad de los recursos disponibles y la forma en la que estos se distribuyen. De la misma manera que el ingreso puede ocultar la desigual distribución de éste, el promedio de tierra o ganado no es suficiente para indicar la propiedad de los recursos en la comunidad. Otro bien vital para los ganaderos es el agua, en concreto la facilidad para su acceso y su disponibilidad. El acceso a créditos también constituye un indicador importante debido a que el crédito permite mejorar la productividad del ganado y de la tierra a partir de la inversión.

La segunda variable es la participación equitativa de los Maasai en la economía nacional y en la toma de decisiones. En cuanto a su participación en la economía nacional, los indicadores correspondientes son la falta de infraestructura pública y las barreras de acceso al mercado. Para medir la participación en la toma de decisiones en el ámbito nacional se utilizan dos indicadores: los obstáculos que impiden la participación de los Maasai en la toma de decisiones y en instituciones nacionales, y las propuestas e impactos de las políticas defendidas por los Maasai.

La tercera variable es el poder económico y la autodeterminación de la que se benefician los Maasai. Los indicadores tradicionales y modernos de riqueza y la contribución del sector ganadero al ingreso total del distrito muestran el nivel de poder económico detentado por los Maasai. Las actividades e impacto de sus propias organizaciones de desarrollo es un indicador del grado de autodeterminación ejercido al interior del distrito. El impacto de las políticas de desarrollo en el ámbito local sobre la capacidad de los Maasai para determinar su propio desarrollo constituye otro indicador importante de su autodeterminación. Resulta importante anotar que los objetivos de una participación más equitativa en la economía nacional y una mayor autonomía no son mutuamente excluyentes. De hecho, un mayor grado de autonomía y de autodeterminación son, a menudo, requisitos para ser aceptados como un actor válido en el desarrollo nacional y en la toma de decisiones.

En el siguiente cuadro se ofrece una visión general de las tres variables y sus correspondientes indicadores.

1. Acceso y control sobre los recursos	Recursos: 1.1. Ganado	Cantidad: Promedio <i>per capita</i> de ganado por pobre. Distribución: Porcentaje de hogares pobres que en 1997 poseían ninguna o más de 16 vacas.
	1.2. Tierra	Cantidad: Promedio <i>per capita</i> de tierra por pobre. Distribución: hogares pobres y no pobres sin tierra en 1997.
	1.3. Agua	Disponibilidad y acceso al agua.
	1.4. Crédito	Disponibilidad y acceso a créditos y a servicios de apoyo al ganadero.
2. Participación equitativa en la economía nacional y en la toma de decisiones	2.1. Barreras para una participación equitativa en la economía nacional	Falta de infraestructuras públicas en Kajiado. Obstáculos para acceder al mercado.
	2.2. Participación de los Maasai en la toma de decisiones a nivel nacional	Barreras para la participación de los Maasai en instituciones nacionales y en los procesos de toma de decisiones. Propuestas políticas Maasai a nivel nacional
3. Poder Económico/ Autodeterminación	3.1. Riqueza	Indicadores tradicionales y modernos de riqueza. Contribución del sector ganadero a la economía del distrito.
	3.2. Nivel de autodeterminación de los Maasai en el distrito	Las organizaciones Maasai, sus actividades e impacto. Efectos de las políticas de desarrollo en el distrito sobre la capacidad de los Maasai para determinar su propio desarrollo.

1. Acceso y control sobre los recursos

La producción primaria —el ganado y la agricultura— es el principal sector económico de Kajiado, y la ganadería es la actividad más importante de los Maasai. Con el fin de evaluar el acceso y control sobre los recursos, se presentan los bienes más importantes y necesarios —ganado, tierra y agua— para el modo de

producción Maasai. El crédito también es considerado un recurso importante, ya que permite invertir y mejorar los anteriores.

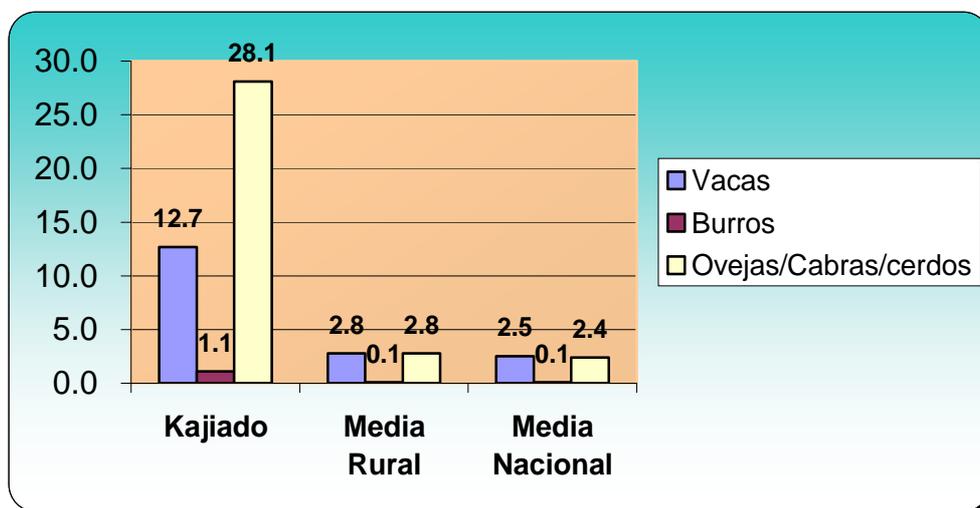
1.1. El ganado

Además de constituir la base de la economía Maasai, el ganado es también un buen indicador de su situación económica puesto que todo el existente en el distrito pertenece a los Maasai.⁴¹³ La comparación de la cantidad y distribución del ganado entre Kajiado y otros distritos permite valorar el acceso de los Maasai a este bien.

A. Cantidad de ganado

En relación con la población pobre, la comparación entre el promedio de ganado *per capita* en Kajiado y la media rural y nacional constituye un primer indicador de la disponibilidad de este recurso para los Maasai del distrito.

Cuadro N° 48
Promedio de ganado por pobre *per capita* en 1997



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 2000b), p. 126.

⁴¹³ Según el informe sobre Kajiado de la División de Ganadería del Ministerio de Agricultura de Kenia (Ministry of Agriculture, 2002), anexo VII, p. 1.

Como refleja este gráfico, el promedio de ganado *per capita* en Kajiado en 1997 fue muy superior a la media rural y nacional. El número de vacas, el animal tradicional de los Maasai, constituyó cuatro veces el promedio rural y nacional. Este dato tiene relación con el modo de producción ganadero en el distrito. Así mismo, hay que tener en cuenta que el promedio rural incluye muchas zonas agrícolas con menos producción ganadera.

El número de ovejas, cabras y cerdos *per capita* fue once veces superior a la media rural y nacional en el mismo año, probablemente como consecuencia de la diversificación del ganado realizada por los Maasai. Tras las últimas sequías se invirtió más en cabras que en vacas, dado que las primeras son más resistentes a la falta de agua que las segundas. Según los datos recogidos en el gráfico, el acceso a los recursos ganaderos es mejor en Kajiado que en otras regiones de Kenia. En otros distritos de Kenia, como West Pokot,⁴¹⁴ cuya economía se basa también en la ganadería, la situación es similar. En Kajiado los pobres poseen dos veces más vacuno, ovejas, cabras y cerdos que los ganaderos pobres en West Pokot.⁴¹⁵ Esto demuestra que incluso comparado con otros ganaderos, los Maasai de Kajiado tienen mejor acceso a los recursos ganaderos que en otras áreas similares en Kenia.

En cuanto al tipo de ganado que se produce y vende en Kajiado, es interesante anotar que durante los años noventa, los animales que se pueden comercializar fácilmente, como vacas, ovejas y cabras macho, detentan precios más altos; y precios inferiores los animales destinados a la reproducción de los rebaños.⁴¹⁶ Solo en los mercados más remotos, las hembras poseen precios relativamente altos. Esta tendencia contrasta con el tipo de ganado producido a finales de los años ochenta,⁴¹⁷ caracterizado por un gran número de animales hembra cuya función en la economía tradicional Maasai era asegurar la leche para el uso doméstico y la

⁴¹⁴ West Pokot es el hogar de los Pokot, otro pueblo indígena de Kenia que son ganaderos.

⁴¹⁵ Ver Government of Kenya (2000b), p. 126.

⁴¹⁶ Según las investigaciones de Zaal (1999), p. 99 llevados a cabo en los mercados de ganado en Kajiado durante los años noventa.

⁴¹⁷ Según un estudio de Rutten (1992), p. 145 sobre el tipo de ganado producido en Kajiado durante los años ochenta.

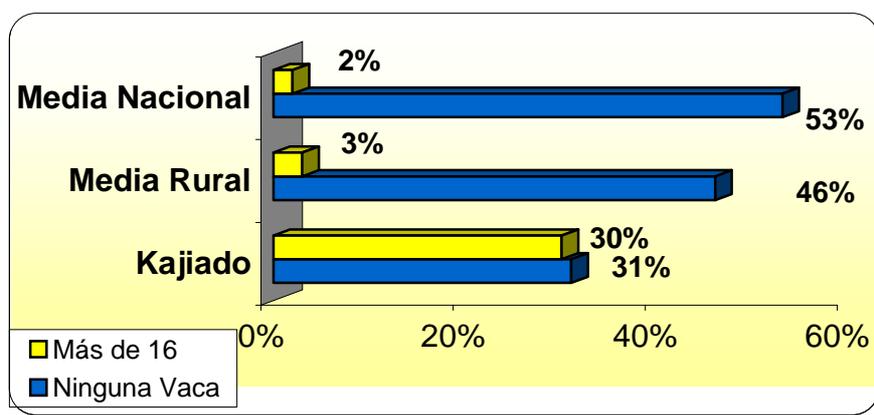
reproducción rápida de los rebaños. Durante los años noventa la producción ganadera es más comercial, lo que demuestra la importancia que ha adquirido el mercado en determinar el tipo de ganado producido por los Maasai.

B. Distribución del ganado

La cantidad *per capita* no indica cómo se distribuye el ganado entre los Maasai de Kajiado. Para entender la distribución interna del mismo se utiliza el indicador que muestra el porcentaje de hogares que poseían más de 16 o ninguna vaca en 1997.

Cuadro N° 49

Porcentaje de hogares con ninguna o más de 16 vacas en 1997



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Segundo Informe sobre la Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), p. 123.

El alto porcentaje de hogares kenianos que en 1997 no poseían ganado se explica porque muchos de ellos vivían de la agricultura. La concentración de grandes rebaños en manos de pocos hogares, probablemente, se debe a la tendencia a nivel nacional de crear ranchos privados comerciales con los que los pastores que viven de la producción de subsistencia no pueden competir.

La distribución del ganado es diferente en Kajiado y a nivel nacional. Mientras el número de hogares en el distrito que no poseen vacas está por debajo de la media rural y nacional —31% en Kajiado comparado con el 46% en todas las zonas rurales y el 53% en el ámbito nacional—, la cantidad de hogares que poseen más de 16 vacas es mucho mayor —un 30% de los hogares de Kajiado en comparación con un

3% en las zonas rurales y un 2% a nivel nacional—. Por un lado, estas cifras indican una distribución más equitativa del ganado entre los Maasai del distrito pero, por otra, también muestran que hay más ganaderos ricos que en otros distritos de Kenia. Este último factor es otra posible explicación del alto ingreso *per capita* en Kajiado.

Zaal (1999), en un estudio sobre la estratificación social de tres ranchos colectivos en Kajiado en los años noventa, sostiene que la distribución del ganado es más desigual en los grupos que producen animales comerciales y que interactúan más con el mercado. También constata que los ganaderos ricos poseen más animales comerciales macho y que, en general, venden y compran más reses que los ganaderos pobres.⁴¹⁸ La razón que defiende el autor para explicar esta diferencia es que los Maasai pobres no pueden comprar animales caros para mejorar sus rebaños y, en ocasiones, se ven forzados a vender sus reses a precios más bajos debido a su escaso poder de negociación.⁴¹⁹

Los datos también apoyan el argumento expuesto por Kituyi (1990), quien afirma que la participación de los Maasai en la economía de mercado les condujo a su estratificación social. El Cuadro No 49 refleja que tanto los hogares que no poseen ganado como aquellos que tienen grandes rebaños constituyen aproximadamente la tercera parte de la población total de Kajiado. El estudio de Zaal (1999) muestra que los ganaderos ricos tienen más capacidad de beneficiarse de la interacción con el mercado.

1.2 La tierra

La importancia de este recurso para la economía Maasai radica en que la producción ganadera depende de la cantidad y calidad de la tierra disponible. A continuación se expone cómo la disponibilidad de la tierra ha cambiado a lo largo del tiempo, cómo se ha distribuido y quiénes han sido excluidos de poseer una parcela.

⁴¹⁸ Ver Zaal (1999), p. 191.

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 195.

A. La cantidad de tierra

En el Capítulo Seis se explican las leyes tradicionales y las prácticas de los Maasai respecto a la propiedad y uso de la tierra, así como los mecanismos a través de los cuales este grupo ha perdido alrededor de dos terceras partes de sus territorios durante la época colonial y después de la independencia. Antes de su adjudicación en Kajiado a finales de los años sesenta, toda la tierra fue administrada por la autoridad local —el *County Council*— en nombre de la población. Durante el siglo XX, los agricultores de otros grupos étnicos, como los Kikuyu y Kamba, ocuparon el Maasailand de Kajiado, especialmente las áreas más fértiles, que constituían las zonas de pasto importantes para los Maasai en las estaciones secas. El análisis de la propiedad de la tierra por etnia en la zona agrícola destaca que los Kikuyu, desde principios de los años ochenta, superaban en número a los Maasai, situación que se acentuó durante los años noventa. En 1997, mientras el 49% de los agricultores del distrito que poseían o arrendaban la tierra para la agricultura eran Kikuyu, solo el 27% pertenecían al pueblo Maasai.⁴²⁰

A partir de los años sesenta, se establecieron ranchos colectivos en Kajiado para permitir a los Maasai continuar con la propiedad y el uso comunal de la tierra, y con la idea de que recursos como el agua y la sal pudieran ser compartidos. Así mismo, a través de la creación de este tipo de ranchos se pretendía prevenir el uso excesivo de las tierras comunales e incrementar la productividad de la tierra ganadera. Hasta 1985 se crearon alrededor de 50 ranchos colectivos y 375 ranchos individuales.⁴²¹ Los ranchos individuales fueron adquiridos principalmente por ganaderos ricos. Durante los años ochenta y noventa, el incremento de la población y la mala administración de los ranchos colectivos los condujo a su subdivisión. En 2001, de 57 ranchos colectivos, sólo 15 no habían sido subdivididos.⁴²²

⁴²⁰ Según Rutten (1992), p. 153.

⁴²¹ Ver SNV/SARDEP (2002), p. 53.

⁴²² Según información procedente de la Oficina de Adjudicación de Tierra sobre la subdivisión y el uso actual de los ranchos colectivos del distrito, Ministerio de la Tierra, Oficina de Distrito de Kajiado, septiembre 2002.

A lo largo de la década de 1990, muchos de los ranchos subdivididos se convirtieron en granjas mixtas en las que se combinaba la ganadería con la agricultura, mientras que la mayoría de los ranchos colectivos continuaron exclusivamente con la producción vacuna. Rutten (1992) llega a la misma conclusión, y mantiene que la subdivisión de la tierra hace peligrar la viabilidad económica ganadera. A partir de su investigación sobre dos ranchos colectivos de Kajjado que habían sido subdivididos, concluye que solo alrededor del 10% de los hogares podían mantener a sus animales en ranchos individuales sin provocar escasez en el pasto.⁴²³ El efecto de la subdivisión de la tierra sobre los recursos ganaderos se resume en la siguiente cita:

“Dadas las condiciones áridas y semiáridas de gran parte del distrito y el número de los miembros de los ranchos colectivos, la subdivisión de los ranchos colectivos no parece haber sido una buena estrategia desde una perspectiva económica, social y ecológica. La adjudicación y subdivisión de la tierra ha afectado en gran medida al tradicional sistema de gestión ganadera. Considerando las condiciones climáticas y el frágil ecosistema, es evidente que el conocimiento tradicional y los mecanismos de adaptación establecidos por los Maasai a lo largo del tiempo siguen siendo muy valiosos y una base viable para las estrategias de desarrollo en la gestión de estos recursos, pero este conocimiento no se aplica a pequeños terrenos fragmentados. Por la tanto, la subdivisión por sí misma ha conducido a la disminución de la base de los recursos ganaderos.”⁴²⁴

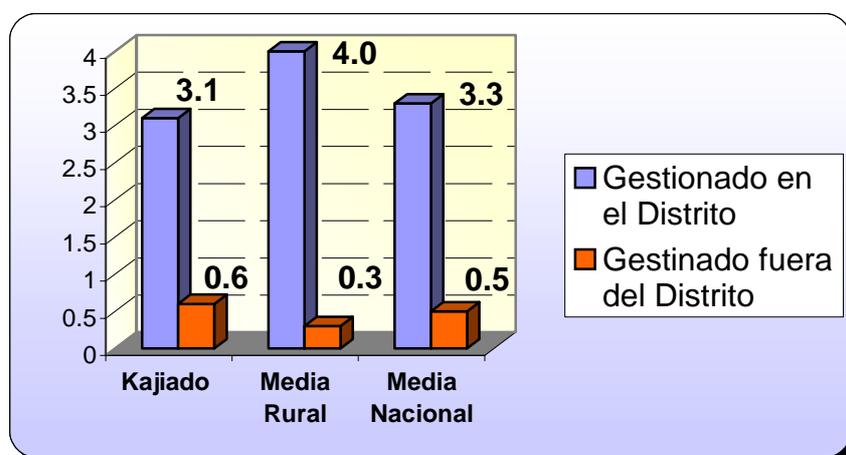
Esta idea hace referencia a la importante complementariedad entre los recursos. En Kajjado, el recurso ganadero está disponible en cantidades suficientes. Los Maasai también disponen de las habilidades técnicas y conocimientos necesarios para una gestión sostenible de sus recursos. La tierra cada vez es más reducida y bajo un sistema de propiedad y utilización que disminuye la productividad de los otros bienes. A continuación, se compara la cantidad de tierra *per capita* disponible en Kajjado con la media rural y nacional en 1997, distinguiendo entre la tierra administrada en el distrito de aquella gestionada fuera de éste.

⁴²³ Según Rutten (1992), p. 371

⁴²⁴ SNV/SARDEP (2002), p. 55.

Cuadro N° 50

Promedio de tierra por pobre *per capita* en 1997



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Segundo Informe sobre Pobreza en Kenia, Vol. II (Government of Kenya, 2000b), p. 125.

En 1997, la tierra administrada fuera del distrito fue dos veces la media rural, probablemente debido a la apropiación de la tierra por personas externas. Mainyoito Pastoralist Integrated Development Organization (MPIDO), una organización Maasai que trabaja sobre los derechos de la tierra en Kajiado,⁴²⁵ informó repetidas veces sobre el problema de registros fraudulentos por personas externas al distrito durante la subdivisión de los ranchos colectivos (ver Capítulo Seis).

La progresiva pérdida de tierra en Kajiado está igualmente reflejada en una disminución del 60% en tierra agrícola fértil por persona entre 1969 y 1989.⁴²⁶ El promedio de tierra *per capita* entre la población pobre en Kajiado en 1997, sin tener en cuenta su calidad, está por debajo de la media rural y nacional. Por tanto, los Maasai no sólo han perdido a lo largo del tiempo la tierra disponible para su uso, sino que ésta es de peor calidad y Kajiado se encuentra en una posición inferior con respecto a otros distritos.

⁴²⁵ Ver Mainyoito Pastoralist Integrated Development Organization (MPIDO, 2001c).

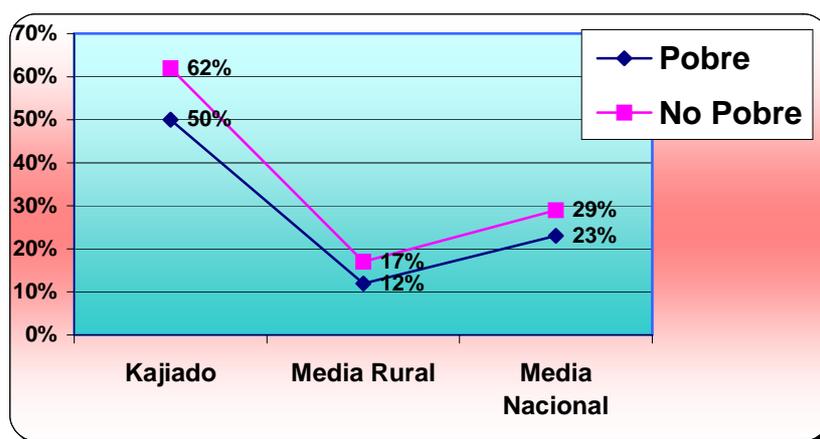
⁴²⁶ Según Rutten (1992), p. 77.

B. Distribución de la tierra

El argumento expuesto por autores como Kipuri (2000) sobre un aumento del número de granjeros sin tierra se confirma a partir del siguiente cuadro.

Cuadro N° 51

Porcentaje de hogares pobres y no pobres sin tierra en 1997



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Segundo Informe sobre Pobreza en Kenia, Vol.II (Government of Kenya, 2000b), pp. 123 y 124. Ver el anexo N° 1 para la definición de la línea de pobreza que separa los pobres de los no-pobres.

En 1997, Kajiado tenía un porcentaje cuatro veces superior a la media rural de hogares pobres sin tierra y tres veces la media rural de hogares no pobres sin tierra. En total, más del 50% de todos los hogares del distrito no disponían de tierra. En contraste, según un estudio del Banco Mundial (1983), a principios de los años ochenta, un promedio del 7% de los hogares rurales de Kenia carecían de tierra y eran pobres.⁴²⁷

Este aumento dramático de hogares sin tierra en el distrito en solo quince años indica que a finales de los años noventa el control de la tierra estaba limitado a la mitad de los hogares. Además de las políticas y leyes agrarias explicadas en el Capítulo Seis, la subdivisión de los ranchos colectivos en títulos individuales a partir de los años ochenta es la principal razón para el desigual acceso a la tierra en el distrito. En 1990, en Kajiado, había 51 ranchos colectivos donde 17.092 individuos

⁴²⁷ Ver World Bank (1983), p. 216.

poseían un total de 1.521.867 hectáreas. En cambio, 378 propietarios de ranchos individuales poseían 472.000 hectáreas. Estos datos sugieren una media de propiedad *per capita* de 89 hectáreas en los ranchos colectivos comparadas con 1248 hectáreas en los individuales. Un aspecto interesante en este sentido es el del poder político en el control sobre los recursos. Durante la subdivisión de dos ranchos colectivos estudiados por Rutten (1992), los anteriores miembros del comité directivo se adjudicaron tierras individuales con una extensión aproximadamente dos veces mayor que las de aquellos individuos que no pertenecían al comité.⁴²⁸

A finales de los años noventa, la pérdida y desigual distribución de la tierra supone un serio problema para los ganaderos debido a que la ganadería, sin el correspondiente control sobre la tierra, no es sostenible a largo plazo.

1.3 El agua

El agua no sólo es importante para la producción ganadera y el cultivo agrícola, sino también para el consumo privado. En Kajiado hay sólo dos ríos y las irregulares lluvias durante el año llevan a grandes fluctuaciones en la cantidad de agua disponible. Dado que gran parte del distrito es árido o semiárido, el agua disponible resulta insuficiente para cubrir la demanda.⁴²⁹ A causa de la escasez de agua, especialmente durante las estaciones secas, el control sobre los recursos acuíferos se convierte en una cuestión fundamental para la economía local. Los hogares de los ganaderos más pobres confían en gran parte en los pozos para su suministro de agua. El acceso a este bien a través de los pozos constituye especialmente un problema para las mujeres, debido a que el ganado tiene prioridad sobre el uso doméstico. La exclusión de las mujeres del control del agua supone un problema de desarrollo, por lo que organizaciones como SARDEP (ONG de desarrollo en Kajiado) apoyan proyectos para mejorar el acceso de éstas al recurso líquido.⁴³⁰

⁴²⁸ Ver Rutten (1992), p. 371.

⁴²⁹ Según SNV/SARDEP (2002), p. 42.

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 92.

La insuficiente financiación del gobierno para el desarrollo y el mantenimiento de suministros adicionales de agua adquiere forma en las grandes distancias que hay que recorrer para llegar hasta los surtidores —la distancia media para el ganado es de 10 km, lo que implica que solo bebe una vez cada dos días—. Este trayecto hasta las fuentes de agua para el uso doméstico es de aproximadamente 10 km por día. Durante las estaciones húmedas, el número de hogares en Kajiado que necesitaban más de una hora para recoger agua en 1997 era tres veces más alto que en otras zonas rurales.⁴³¹

Sin embargo, la calidad del agua era superior a la de la media rural. En 1997, durante la estación seca, alrededor del 50% de los pobres tenían acceso a agua potable comparado con el 30% de la media rural en Kenia.⁴³² El agua es todavía un recurso escaso en un distrito como Kajiado con un clima semiárido, una pequeña cantidad de fuentes permanentes de agua y los correspondientes altos costes para desarrollar nuevas fuentes. La escasez y las largas distancias hacen que el agua sea un recurso de difícil acceso especialmente para las mujeres, que compiten con los hombres por dicho bien. La escasez del agua también dificulta el crecimiento de la ganadería y la diversificación de los sectores productivos hacia la agricultura.

1.4 El crédito

El acceso a un crédito posibilita mejorar la cantidad, calidad y productividad del ganado y de la tierra. Según el Plan de Desarrollo del Distrito 1997,⁴³³ las instituciones de crédito en Kajiado resultan inaccesibles para la mayoría de la población. La falta de crédito tiene efectos negativos en las comunidades que no pueden diversificar la producción o crear pequeños negocios. Además, afecta a los comerciantes de ganado, que no tienen la capacidad para comprar un mayor número de animales y asegurar de esta forma una economía de escala.

⁴³¹ Ver Government of Kenya (2000b), pp. 167 - 168.

⁴³² *Ibidem*, p. 169.

⁴³³ Ver Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 1997-2001 (Government of Kenya, 1996a), p. 61.

La Corporación Financiera Agraria (AFC, por sus siglas en inglés) es la única institución financiera pública que existe en el distrito. En los años setenta, la AFC solía comprar ganado que luego prestaba a los ganaderos.⁴³⁴ Puesto que trabajaron en estrecha cooperación con la Comisión de Carne de Kenia (KMC, por sus siglas en inglés), otra entidad controlada por el Estado a través de la que se vendía toda la carne del país, era fácil para ellos garantizar su pago. Los ganaderos que tenían un préstamo de la AFC vendían su carne al KMC, que pagaba directamente a la institución financiera. En los años noventa, los préstamos a los ganaderos se hacían en metálico y debían devolverse en plazos anuales. La tasa de devolución en ese tiempo fue muy baja debido a que el KMC dejó de existir a finales de los años ochenta, lo que dificultó el control de las ventas del ganado y pago de los créditos. Los bajos índices de pago y la falta de nueva financiación gubernamental condujeron al cese de préstamos públicos en el distrito. Desde 1995, la AFC no ha repartido ningún préstamo nuevo.

A principios de los años noventa se establecieron en Kajiado dos entidades bancarias privadas que ofrecen préstamos a los ganaderos. Sin embargo, los préstamos deben ser reembolsados en metálico con pagos mensuales, un sistema que no considera el ciclo de producción ganadera. Los Maasai, generalmente, necesitan créditos después de las sequías para recuperar el rebaño perdido, y tienen problemas de pago durante las épocas secas. Debido a su ciclo de producción, les resulta más fácil devolver los créditos con cotas anuales. A causa de las necesidades especiales de su modo de producción y de la inflexibilidad de los bancos comerciales, los ganaderos prefieren no hacer uso de los actuales préstamos comerciales.

El único programa de crédito que tiene actualmente éxito en el distrito es el promovido por el Consorcio Femenino de Empoderamiento Económico.⁴³⁵ Esta ONG compra animales que se entregan a mujeres pastores. Las mujeres deben pagar el interés al recibir los animales y después rembolsar el crédito en cuotas

⁴³⁴ La información sobre las operaciones de la AFC durante los años noventa fue amablemente suministrada por el oficial de préstamos de dicha institución en una entrevista realizada en septiembre de 2002 en Kajiado.

⁴³⁵ Según oficiales del departamento de ganadería del Ministerio de Agricultura, División del Distrito de Kajiado, entrevistados en septiembre de 2002.

anuales. El éxito de este programa radica en que se reparten recursos productivos en lugar de dinero en metálico, y se adapta a los ciclos productivos de los ganaderos. Este ejemplo muestra que el crédito es un recurso que se usa siempre y cuando esté adaptado a las necesidades de los usuarios y tenga en cuenta el ciclo de producción ganadera en este caso.

2. Participación equitativa en la economía nacional y en la toma de decisiones

2.1 Barreras para una participación equitativa en la economía nacional

A. Falta de infraestructuras públicas

La disponibilidad de infraestructuras públicas es esencial para asegurar el acceso de los Maasai al mercado nacional y para la comercialización de sus productos. A finales de los años noventa, no se había establecido en Kajiado ningún sistema de comercialización para los productos ganaderos y agrícolas.⁴³⁶ En la actualidad, existen unos pocos mercados de ganado, pero sus comerciantes tienen escasas habilidades para el comercio. Los productores agrícolas también carecen de mercados establecidos y dependen de los mediadores que compran sus productos a bajo precio. Esta dependencia se confirma cuando se observa la facilidad con la que se descomponen los productos agrícolas debido a la falta de un centro de almacenamiento adecuado para la fruta y la verdura, y los productos derivados del ganado como la leche.

Hay varios mercados a lo largo de la carretera principal de Nairobi a Tanzania, la cual pasa por Kajiado. La mayoría de las actividades comerciales tienen lugar en ciudades cerca de Nairobi o cerca de la frontera con Tanzania, pero según el Atlas del Distrito de Kajiado (ASAL, 1990) éstas tienen poca o ninguna relación con las actividades productivas del distrito. En las áreas más remotas, hay algunos mercados pequeños que permiten a la población rural acceder a los productos de consumo básicos, como comida y ropa.

⁴³⁶ *Ibidem.*

La falta de electricidad en al menos cuatro áreas urbanas y en varios centros turísticos es un obstáculo para establecer pequeños negocios, actividades comerciales e industria en el distrito. También es muy deficiente la red de carreteras —sólo está bien desarrollada la conexión Norte-Sur entre Nairobi y Tanzania y no la de Este a Oeste—, lo que dificulta el comercio con otros distritos. La falta de carreteras constituye un impedimento para la venta de productos ganaderos y agrícolas en el mercado nacional, para la obtención de insumos para mejorar el ganado y para la movilidad de la mano de obra. En este contexto, se debe tener en cuenta que la mayoría del ganado todavía se transporta a pie. La falta de servicios de comunicación en Kajjado y en Kenia en general es otro problema para el desarrollo, ya que hasta finales de los años noventa sólo había unos pocos teléfonos fijos y el coste de las llamadas era muy caro.

La falta de infraestructuras públicas y el cese de los servicios estatales de apoyo anteriormente ofrecidos a los ganaderos, también ha afectado a los Maasai. Hasta la década de 1980, el servicio veterinario y los medicamentos eran facilitados de forma gratuita por el Gobierno. En los años noventa, estos se sustituyeron por servicios orientados hacia la demanda. A partir de ese momento los funcionarios estatales sólo ofrecían asesoría, pero no insumos para la producción ganadera. Además, sólo los ganaderos más ricos podían aprovechar este servicio, ya que eran los únicos capaces de ofrecer transporte a los funcionarios para que visitasen sus granjas y seguir sus recomendaciones en cuanto a la inversión. Por tanto, a los ganaderos más pobres se les priva de los servicios públicos y tienen que depender de las ONG o pagar servicios privados más caros.

El cierre, en 1992, de la Comisión Nacional de Carne de Kenia, la entidad estatal que centralizaba y controlaba la venta de toda la carne en Kenia, ha tenido también un importante impacto en la participación de los Maasai en la economía nacional. Como se expone en el Capítulo Nueve, los Maasai declaran que mientras existía la Comisión de Carne tenían asegurada la demanda y obtenían ganancias estables. Desde su desaparición, los Maasai dependen de los comerciantes que compran sus animales a precio de mercado. Por otro lado, la ausencia de una comisión oficial de control de la carne en el distrito implica que la carne procedente de

Kajiado no puede ser exportada al extranjero, lo que constituye una pérdida de ganancias potenciales procedentes de la exportación.

La falta de infraestructuras para la producción lechera es otro obstáculo para la economía ganadera. El Departamento de Ganadería del Ministerio de Agricultura en Kajiado plantea los siguientes impedimentos para la producción lechera en el distrito:⁴³⁷ inadecuada financiación pública de los servicios de apoyo, falta de maquinaria y equipamiento para la conservación de la leche, ausencia de congeladores y de una estrategia de comercialización del producto lácteo, muy baja calidad de los animales del distrito, falta de crédito, precios elevados de los servicios veterinarios e insuficiente suministro de agua, especialmente durante las estaciones secas. Este ejemplo muestra una vez más que el cese y/o la privatización de los servicios gubernamentales influyeron de manera negativa en las oportunidades de los Maasai de participar en la economía nacional.

B. Obstáculos para el acceso al mercado

La ausencia de infraestructuras para la comercialización del ganado y su posterior transporte constituye una barrera importante para el acceso de los Maasai al mercado nacional. Sin embargo, en los años noventa ya existían alrededor de 27 mataderos distribuidos por todo el distrito, siete de ellos próximos a Nairobi,⁴³⁸ lo que indica que gran parte de la producción ganadera estaba dirigida a los comercios y los mercados de carne de la capital.

Para analizar las otras barreras que enfrentan los Maasai para acceder al mercado nacional se realizaron una serie de entrevistas, en noviembre de 2001 con profesionales que trabajan en el sector ganadero en Kajiado. Se llevó a cabo una entrevista en una carnicería local de Kiserian (cerca de Nairobi) con un veterinario de la localidad y el carnicero. Otra entrevista fue realizada con una carnicera, dueña de un matadero en Kajiado y una carnicería en Nairobi. El objetivo de dichas entrevistas fue obtener información a título ilustrativo sobre los ingresos y el poder

⁴³⁷ Según la información ofrecida por el departamento local de ganadería en septiembre de 2002.

⁴³⁸ Según ASAL (1990), p.76.

de negociación de los Maasai en la comercialización del ganado en el mercado nacional. Los precios de la carne en las carnicerías de Nairobi eran similares, por lo que la información es representativa para este área.

Los datos obtenidos de las entrevistas se resumen de esta manera:

- El precio de un kilo de ternera en Nairobi es de 150 chelines,⁴³⁹ de los cuales 50 gana el carnicero y 100 se pagan al ganadero.
- El carnicero debe hacer frente a algunos costes como el alquiler de la carnicería y los gastos del matadero, los cuales son mínimos. Esto implica que el carnicero consigue un ingreso neto de casi una tercera parte por cada kilo de carne vendida.
- Los comerciantes ganan entre 1000 y 2000 chelines por cada vaca que venden, que representa entre un 5% y un 15% del precio total de la res. Además, hacen frente a los altos costes de transporte y a los riesgos de que el animal muera por el camino. Normalmente poseen pocas habilidades para la comercialización y cuentan con el inconveniente de que no puedan regresar con los animales una vez que están en el mercado de Nairobi, lo que les sitúa en una situación desfavorable a la hora de la negociación.
- La ausencia de un mercado de futuros para el ganado impide que los Maasai puedan diversificar riesgos y que disfruten de un mayor grupo de compradores a escala nacional, lo cual sería un instrumento de comercialización importante en tiempos de sequía.
- En resumen, por cada kilo de carne vendida a 150 chelines en Nairobi, el ganadero gana 90 chelines (el 60% del precio), mientras que el comerciante se queda con alrededor de 10 chelines (7%) y el carnicero con los 50 chelines restantes (33%). Se debe tomar en cuenta que la crianza de una vaca conlleva varios años e implica inversiones en mano de obra y vacunas.

⁴³⁹ En noviembre de 2001, 80 chelines kenianos correspondían aproximadamente a un dólar estadounidense.

Un estudio llevado a cabo por el Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development (2001), sobre los factores que limitan la productividad y la comercialización en el sector ganadero en Kenia, confirman los resultados de las entrevistas. La investigación destaca la estructura de oligopolio que caracteriza al mercado de la carne, en el cual los carniceros pueden imponer precios que no responden a la demanda y oferta real para defender sus altas ganancias, muy superiores a las de los productores y comerciantes del ganado. Según este estudio, los carniceros también son capaces de evitar la formación de asociaciones de consumidores que podrían presionar para obtener precios más bajos.

Adicionalmente, en el estudio participativo de pobreza llevado a cabo en Kajjido en 2001,⁴⁴⁰ los ciudadanos del distrito señalan que la falta de cooperativas, los bajos precios para los productores, la ausencia de almacenes y de mataderos adecuados, y de conocimientos para mejorar la producción y agregar un valor añadido a los subproductos del ganado, constituyen importantes barreras para su acceso al mercado.

Por tanto, entre los obstáculos que dificultan el acceso de los Maasai al mercado nacional se incluyen: su poca capacidad de negociación, el alto riesgo que supone la producción ganadera y la falta de mercados futuros para diversificar riesgos. Por las razones antes mencionadas, los Maasai solicitan políticas y formación que les permitan fortalecer su posición en la economía nacional, incluyendo estrategias de comercialización y cooperativas que les ayuden a vender la carne directamente, sin intermediarios.

⁴⁴⁰ Government of Kenya, 2001c.

2.2. El grado de participación de los Maasai en la toma de decisiones a nivel nacional

A. Barreras para la participación de los Maasai en las instituciones nacionales y en la toma de decisiones

Formalmente, Kenia es una democracia parlamentaria, sin embargo, el presidente controla el sistema político a través de su poder de nombramiento. Él no sólo nombra a los ministros, sino también a algunos miembros del Parlamento y a los líderes del gobierno local, como el Comisionado del Distrito, que es la máxima autoridad administrativa de cada distrito. En la actualidad, el Parlamento de Kenia está constituido por 188 miembros electos, 12 representantes nombrados por el presidente y dos miembros *exoficio* (el presidente del Parlamento y el Fiscal General).

En 2002, solo siete Maasai eran miembros del Parlamento, de los cuales dos representaban a Kajiado. En el mismo año únicamente dos ministros del Gobierno eran Maasai. Su influencia en la política nacional fue muy limitada por diversas razones. Una de ellas es que forman una minoría y no son independientes. Su lealtad se debe primero al partido y después al grupo étnico. Debido a que no existe ningún partido que represente a los ganaderos y a la actitud negativa a nivel nacional hacia los pastores, considerados como subdesarrollados y sin futuro, se explica que no haya por parte de los ministros parlamentarios ningún interés en hacer campaña a favor de este sector. La única vez que los pastores formaron un partido político fue después de la independencia. El objetivo de la Formación Maasai Unida era presionar para que se les devolviesen sus tierras ocupadas por los colonos europeos.⁴⁴¹ Este partido Maasai se unió a otros partidos más pequeños que representaban a las minorías étnicas para las primeras elecciones. De esta forma se creó la Unión Democrática Africana de Kenia (KADU), la cual se opuso al KANU, el partido de la mayoría étnica de Kenia —los Kikuyu—, liderado por Kenyatta. KANU lleva gobernando Kenia desde la independencia, lo que refuerza la

⁴⁴¹ Ver Kipuri (2001) para una discusión detallada sobre la experiencia de los pueblos indígenas con los partidos políticos de Kenia.

marginación de las minorías étnicas y de los Maasai, quienes tradicionalmente han sido asociados con la oposición.⁴⁴²

KANU introdujo y ha perpetuado un sistema unitario de Gobierno en Kenia, lo cual constituye otro obstáculo para la participación equitativa de los Maasai, y de los pueblos indígenas en general, en la toma de decisiones. El Parlamento tiene sólo una cámara y no existe ninguna representación regional que permita la representación de las minorías étnicas. Esto conduce a la falta de consideración de las preocupaciones de las minorías en el Parlamento, reflejado en el hecho de que ninguna moción o proyecto de ley propuesta por los Maasai fue aprobada en los años noventa. El sistema electoral basado en la mayoría agudiza aun más la marginación de los pueblos indígenas y de las minorías en la política nacional.

La mayoría de las políticas de desarrollo aplicadas por el gobierno central desde la independencia fueron ejecutadas de forma vertical y tenían como objetivo la modernización de la ganadería, lo que en la práctica implicaba reemplazarla por actividades agrarias. Aparte del proyecto ASAL (Arid and Semi Arid Lands) para el desarrollo de las zonas áridas y semiáridas, que comenzó en los años setenta, como se explica en el Capítulo Cinco, no hay políticas de desarrollo específicas a favor de los ganaderos o de los Maasai. Además, los Maasai viven a menudo lejos de los centros de poder, con poco acceso a la información y limitadas oportunidades de participación en la vida política nacional, lo cual se refleja en la escasa representación Maasai en el Gobierno. Sin embargo, desde los años noventa, uno de los Ministros del Gobierno, William Ole Ntimama, recoge las demandas de este grupo étnico y ha ayudado a concienciar, dentro y fuera del Parlamento, sobre las apropiaciones ilegales de sus tierras. Una manifestación de ello son los numerosos artículos que los principales periódicos de Kenia publican sobre la apropiación ilegal de la tierra de los Maasai.⁴⁴³

⁴⁴² Esta situación cambió con las elecciones presidenciales y parlamentarias del 27 de diciembre de 2002, en las que ganó por primera vez la oposición. En estas elecciones fue elegido el presidente actual, Emilio Mwai Kibaki del National Rainbow Coalition, con un 62% de los votos.

⁴⁴³ Un ejemplo de los artículos sobre los problemas de tierra es “Forget lost farms, Ntimama tells victims of clashes” en el *Daily Nation*, 16 de septiembre de 2002.

Respecto a los derechos, los Maasai no disfrutaban de derechos especiales como pueblo indígena. La Constitución nacional fue adoptada después de la independencia sin su aprobación (Kipuri, 2000). En la actualidad, los Maasai intentan influir en la revisión constitucional para asegurar su base territorial. El problema con la actual Constitución es que a partir del artículo 114, la administración del territorio Maasai está a cargo del Consejo del Distrito que administra la tierra como “trust land” para las personas que fueron originalmente residentes en el territorio.

El Acto de Adjudicación de la Tierra, de 1968, tenía como objetivo el registro de las tierras a favor de individuos o grupos pertenecientes a familias y clanes que originalmente fueron los residentes de la tierra en cuestión. Las tareas de adjudicación incluían estafas y apropiaciones ilegales de tierras. La revisión de estos fraudes fue imposibilitada por el Acto de Tierra Registrada, que prohíbe la rectificación del primer registro incluso si en éste figuraban engaños o errores.

B. Propuestas políticas de los Maasai en el ámbito nacional

Varias organizaciones Maasai de Kajiado trabajan a favor de los derechos humanos y el desarrollo de sus comunidades. Sus actividades e impacto se discuten con detalle al final de este capítulo. A continuación se exponen algunas de sus propuestas políticas, que tienen como objetivo influir en la toma de decisiones a nivel nacional. A finales de los años noventa tuvieron lugar en Kenia dos importantes debates a escala nacional. Uno fue la pérdida de tierra debido a la apropiación ilegal y el fraude, así como los mecanismos legales para remediar esta situación; y el otro se refirió a la modificación constitucional. Ambas cuestiones están aún en el centro del debate nacional y son de gran importancia para los Maasai.

Respecto a la pérdida de la tierra en Kajiado, la primera dificultad consiste en la censura estatal y el control sobre esta controvertida cuestión. Dupoto-e-Maa es una organización Maasai que trabaja sobre cuestiones de desarrollo como la gestión del ganado y los derechos a la tierra. Un ejemplo interesante de cómo sus actividades

de presión fueron censuradas por el Gobierno nacional se recoge en el Estudio Participativo sobre la Pobreza N° 3 (Government of Kenya, 2001c). El informe preliminar que había sido acordado por todas las organizaciones participantes contaba con un mapa realizado por el manager de Dupoto-e-Maa, que mostraba la pérdida de territorio Maasai en Kajjado a lo largo del tiempo. La versión final elaborada por un funcionario que encabezó el informe no contenía ninguna referencia sobre esta pérdida de tierra.

La Organización Maasai de Desarrollo Integrado de Ganaderos Manyoito (MPIDO, por sus siglas en inglés), dedicada a los derechos de la tierra, a principios de los años noventa denunció casos de apropiación ilegal de terrenos en Kajjado. En 2002, estos casos judiciales todavía no habían sido resueltos. Además, la acción legal en contra de la apropiación de la tierra es costosa, necesita un alto nivel de experiencia y una fuerte presión política. MPIDO, junto con otras organizaciones, presentó un proyecto de ley para permitir examinar el fraude cometido durante la adjudicación de la tierra.⁴⁴⁴ Éste no fue aprobado por el Parlamento, y el presidente nombró una Comisión de la Tierra con el fin de esclarecer el fraude relacionado con el registro de los terrenos. La Comisión de la Tierra, en su informe preliminar de diciembre 2001, adoptó el contenido del proyecto de ley acorde a lo propuesto por la organización Maasai. Si las recomendaciones de la Comisión de la Tierra fuesen adoptadas y si se demuestra la existencia de fraude, el registro de la tierra podría ser revisado. Sin embargo, la Comisión de la Tierra informa al presidente, quién decidirá si sus recomendaciones serán puestas en práctica. Hasta el momento no se han aplicado todavía.

La segunda comisión importante para la toma de decisiones a nivel nacional en los años noventa es la Comisión de Revisión Constitucional. El objetivo de la Comisión es elaborar una nueva Constitución para Kenia con la participación de todos los sectores de la sociedad. En septiembre de 2002, la Comisión publicó el borrador de la Constitución que debe ser aprobado por la Conferencia Nacional. Las principales demandas de los Maasai de Kajjado respecto al cambio constitucional fueron

⁴⁴⁴ El proyecto de ley fue publicado por el Gobierno de Kenia (Government of Kenya, 1999c) en el Suplemento de la Gazata de Kenia N° 31 como Proyecto N° 6.

expuestas a la Comisión por escrito,⁴⁴⁵ y hacen referencia a cuestiones sobre la tierra, el buen gobierno y la educación.

En cuanto a la tierra, los Maasai piden la rectificación de las injusticias históricas, incluyendo la pérdida de sus tierras a partir de la colonización y de los programas de asentamiento a favor de otros grupos étnicos durante la independencia. Solicitan que el Maasailand sea devuelto a la comunidad y que los regímenes de fideicomiso de los terrenos sean remplazados por una ley constitucional que restauraría la propiedad y el control colectivo sobre los recursos naturales.⁴⁴⁶ El borrador de la nueva Constitución incluye propuestas para descentralizar el control sobre la tierra a nivel de poblados.

Los Maasai de Kajiado también han solicitado al gobierno nuevas políticas de desarrollo para modernizar sus sistemas de gestión de recursos con el objetivo de incrementar la productividad de la ganadería.⁴⁴⁷ En los años noventa, Kajiado tenía sólo un donante bilateral y varias ONG que trabajaban en la mejora de la gestión ganadera, pero no existía ningún programa de desarrollo gubernamental amplio.

En cuanto al buen gobierno, los Maasai demandan un sistema político descentralizado, en el cual los representantes locales deberían ser elegidos, y no nombrados por el presidente, como ocurre actualmente. Los Maasai exigen un sistema federal en forma de regiones autónomas donde formar su propio Estado federal. Instituciones tradicionales gobernarían estas regiones semi-autónomas según la cultura dominante de cada región.⁴⁴⁸ Esta propuesta fue rechazada en el nuevo borrador de la Constitución, que propone una forma de descentralización más débil dentro de un Estado unitario.⁴⁴⁹ Los Maasai de Kajiado demandan una protección especial de los derechos de los ganaderos a nivel constitucional, y la

⁴⁴⁵ Uno es el “Memorándum de la comunidad Maa para la Comisión de Revisión de la Constitución de Kenia” (Maa Council, 2002) y los otros son Recomendaciones sobre Educación (MPIDO, 2002a), Principios Constitucionales, Democracia y Gobierno (MPIDO, 2002b) y las Recomendaciones sobre la Tierra y los Recursos Naturales (MPIDO, 2002c) por los representantes ganaderos Maa de varias partes de Kajiado presentado por MPIDO a la Comisión.

⁴⁴⁶ Ver MPIDO (2002c), p. 10.

⁴⁴⁷ MPIDO (2002c), p. 10.

⁴⁴⁸ Ver Maa Council (2002), pp. 12-17.

⁴⁴⁹ Ver borrador de la nueva Constitución de Kenia en la página web de la Comisión de Revisión de la Constitución: <http://www.kenyaconstitution.org> consultado el 4 de marzo de 2004.

consideración de estos derechos en la formulación y aplicación de los planes y políticas nacionales. Para proteger estos derechos especiales piden la ratificación de los existentes instrumentos legales internacionales a favor de los pueblos indígenas como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (ILO, por sus siglas en inglés).⁴⁵⁰ Este convenio no ha sido ratificado por Kenia hasta el momento.

Los Maasai consideran prioritarios los cambios en el sistema educativo para conseguir una participación más equitativa en la toma de decisiones a nivel nacional. Con este propósito exigen acciones afirmativas en todos los niveles de educación y especialmente en el universitario. También reivindican que su idioma sea utilizado a nivel preescolar y en la educación primaria, y que se incluya en el *currículum* nacional que la ganadería es una actividad legítima tanto a nivel económico como social.⁴⁵¹ Todas las propuestas hechas por la comunidad Maasai incluyen la demanda de una educación primaria gratuita y obligatoria. El Gobierno prometió en 2002 eliminar los costes para los usuarios de la educación primaria. Pero la formulación de esta promesa, por otro lado incumplida, pudo tener algo que ver con la proximidad de las elecciones ya que no es la primera vez que se produce esta coincidencia. Los Maasai de Kajiado también exigen escuelas nómadas adaptadas a la trashumancia temporal. El Gobierno se propuso tomar estas medidas a principios de los años setenta, sin embargo, nunca fueron instauradas.

Por parte de los Maasai ha habido un esfuerzo constante para mejorar su participación en la toma de decisiones y en el desarrollo nacional. Sin embargo, la mayoría de sus peticiones, como la compensación por injusticias históricas, acciones afirmativas, derechos especiales y la protección de su forma de vida, no han sido consideradas por el Gobierno de Kenia. La única excepción es el caso ganado contra el Gobierno británico. A fines de los años noventa, la organización Maasai "Osiligi" presentó una demanda en nombre de varias comunidades Maasai de la región de Laikipa contra el Gobierno británico debido a que el Ejército de este país colocó minas terrestres en sus tierras, lo que impedía el acceso a algunas

⁴⁵⁰ Ver ILO (1989).

⁴⁵¹ Ver Maa Council (2002), p. 19.

zonas de su territorio e hirió a varios miembros de comunidades Maasai. Gracias a las actividades de presión de la comunidad a nivel nacional e internacional, el caso fue resuelto a favor de los Maasai, a quienes el Gobierno británico tuvo que compensar en 2002.⁴⁵² Este éxito se debe, probablemente, a las actividades de presión llevadas a cabo por las organizaciones Maasai con ayuda de grupos internacionales de derechos humanos.

3. Poder económico/autodeterminación

3.1 Riqueza

A. Indicadores tradicionales y modernos de riqueza

La riqueza es la forma más común de medir el poder económico. En el caso de los Maasai de Kajiado hay medidores de riqueza tradicionales y modernos. La forma tradicional de medirla es el número de ganado y niños que un hombre posee. Como se describe en el Capítulo Seis, la misma comunidad utiliza el indicador de la cantidad de ganado para concluir que, en 1996, el 80% de la población del distrito era considerada pobre y en 2001 lo era un 50%.⁴⁵³ Respecto al ganado como cuantificador de riqueza, es interesante observar la continua fluctuación de éste en la comunidad Maasai. Por ejemplo, el promedio del ganado por hogar disminuyó a casi la mitad en solo un año —desde casi 8 en 1999 a sólo 4 en 2000—. ⁴⁵⁴ Esta drástica reducción se debió a la severa sequía de 1999. Este es un ejemplo de la vulnerabilidad del sector ganadero en Kajiado, la correspondiente variación de la riqueza y la dependencia de la situación económica Maasai de las condiciones climáticas.

⁴⁵² El impacto de esta compensación sobre la comunidad Maasai está descrito en el artículo “New wealth brings mixed fortunes for Masai” de Jeevan Vasagar en *The Guardian*, 17 de febrero de 2004.

⁴⁵³ Según los informes cualitativos sobre la pobreza realizados en Kajiado (AMREF, 1998 and Government of Kenya, 2001c).

⁴⁵⁴ Según Neighbours Initiative Alliance (2001), p. 8.

La desagregación por niveles de riqueza es un importante indicador para medir el impacto diferenciado en un conjunto de factores que causan la pobreza. En este trabajo se demuestra que los recursos ganaderos, la tierra y los ingresos están distribuidos de manera desigual entre los Maasai. A continuación, se expone la relación entre la riqueza, en la forma de propiedad de recursos como el ganado y la tierra, y la variable de ingreso. Las investigaciones previas que determinan la situación de los Maasai por niveles de riqueza incluyen a White y Meadows (1981), Rutten (1992) y Zaal (1999). Todos ellos utilizan al ganado como el principal indicador de riqueza. En unas entrevistas realizadas a miembros de tres ONG Maasai en Kajiado, discutidas en el Capítulo Nueve, se les solicitó que indicaran la cantidad de ganado, tierra y niños que un hombre debe poseer para ser considerado rico o pobre. El cuadro N° 66 en el Capítulo Nueve resume sus respuestas. Debe tenerse en cuenta que un hombre puede tener varias mujeres y, por lo tanto, una gran número de hijos.

Estas respuestas coinciden con los resultados del Informe sobre la Zona Económica Agro-pastoral en Kajiado, elaborado por el Ministerio de Agricultura en 2002.⁴⁵⁵ La riqueza se asocia a la posesión de un gran número de ganado y de hijos, así como de numerosos acres de tierra. Las actividades económicas de los ricos agro-ganaderos consisten en la venta de ganado y sus derivados, como la leche, el empleo asalariado y la producción agrícola. Por otro lado, el pobre depende de trabajos fortuitos, cervecería, producción de carbón y alguna venta menor de ganado. Cuanto más pobre es una persona más alto es el porcentaje de sus ingresos derivados de su trabajo; mientras que cuanto más rica es, más alto es el ingreso procedente de sus recursos en forma de venta de ganado y cosechas.⁴⁵⁶

En 1994, por ejemplo, el ingreso mensual por el ganado vendido de los ganaderos ricos en Kajiado era tres veces más alto que el de los pobres.⁴⁵⁷ Esta relación implica que la riqueza en forma de propiedad de recursos es un factor importante para determinar los ingresos y por tanto el bienestar del hogar. En consecuencia, la

⁴⁵⁵ Ver Ministry of Agriculture (2002), Anexo VI.

⁴⁵⁶ *Ibidem.*

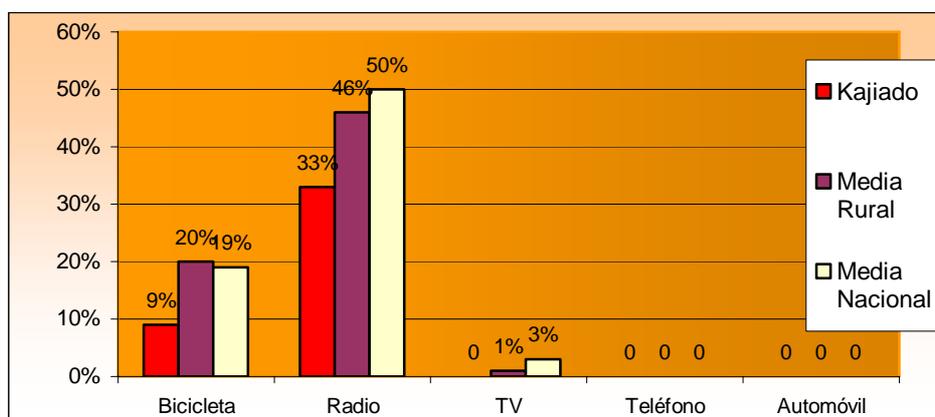
⁴⁵⁷ Ver Government of Kenya (1998b), pp. 122 y 123.

pérdida de recursos, como la tierra y el ganado, a lo largo del tiempo tiene un impacto directo sobre los ingresos y la pobreza de los Maasai del distrito.

Los medidores “modernos” de riqueza, a menudo, se refieren a la propiedad de bienes materiales modernos como radios o televisiones. Cuando se cuantifica en estos términos, la situación de riqueza de Kajiado queda bastante por detrás de la media rural y nacional. El porcentaje de hogares pobres que poseían una bicicleta en 1997 era sólo del 9%; mientras que la media para todas las áreas rurales de Kenia era del 20%. Sólo una tercera parte de los hogares pobres de Kajiado tenían una radio, en comparación con casi el 50% de los hogares rurales en Kenia. Los primeros no poseían ninguna televisión, teléfono o vehículo, al igual que los pobres del resto del país, como muestra el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 52

Propiedad de bienes en hogares pobres en 1997



Fuente: Elaboración propia en base al Segundo Informe sobre Pobreza en Kenia, Vol. II, (Government of Kenya, 2000b), p. 155.

La comparación entre indicadores de riqueza tradicionales y modernos sugiere que cuando se mide en términos de riqueza tradicional, los Maasai de Kajiado son relativamente ricos en relación con otros distritos de Kenia, lo cual se traduce también en un promedio de ingreso *per capita* relativamente alto, como se refleja en el Capítulo Siete. Sin embargo, a lo largo de los años noventa la riqueza tradicional ha ido disminuyendo, especialmente debido a la apropiación ilegal y la privatización de la tierra. Al final de la década, sus riquezas basadas en ganado se redujeron a la mitad debido a una importante sequía. Por el contrario, según los medidores

modernos de riqueza, que se refieren a los bienes materiales, el nivel de los Maasai está por debajo de la media nacional y rural. Esto indica que los ganaderos no gastan su excedente en bienes de consumo, sino que más bien lo invierten en ganado con el fin de multiplicar su riqueza en términos tradicionales.

B. Contribución del sector ganadero a la economía del distrito

La importancia relativa de la ganadería es también un indicador importante del poder económico de los Maasai. En 1987, el sector ganadero supuso el 44% de los ingresos del distrito,⁴⁵⁸ mientras que en 1995 su contribución ascendió al 55%.⁴⁵⁹ Esta tendencia señala un incremento en la importancia del sector para la economía del distrito. Zaal (1999) estima que Kajiado es un suministrador importante para el mercado nacional proveyendo entre el 5% y el 10% del ganado vacuno de Kenia.⁴⁶⁰

Cuando se observa la evolución del porcentaje de ganado vendido, las tasas de comercialización son constantemente bajas. Mientras que el número de vacas vendidas aumentó de 436.000 en 1985 a 882.000 en 1995, la tasa de comercialización (vacas vendidas como porcentaje del número total de vacas) cayó del 16% en 1985 a un 8,1% en 1995.⁴⁶¹ Este descenso de la tasa de comercialización es otro indicador de la interacción incipiente de los Maasai con la economía nacional, y confirma la idea de que estos siguen poseyendo grandes cantidades de ganado por razones no comerciales como la subsistencia y los ritos culturales. En este contexto, cabe anotar que durante las sequías el precio de venta puede subir hasta un 40% (como ocurrió en 1984) y que las cifras oficiales no tienen en cuenta el comercio ilegal a través de la frontera con Tanzania, como señala Rutten (1992).

⁴⁵⁸ Según ASAL (1990), p. 74

⁴⁵⁹ Según el Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado (1997-2001) (Government of Kenya, 1996a), p. 47.

⁴⁶⁰ Ver Zaal (1999), p. 118.

⁴⁶¹ *Ibidem*, p. 91.

En relación a la media de gasto anual en mano de obra para la ganadería en Kajiado, destaca que el pobre gastaba 13 veces la media rural en personal.⁴⁶² Esto subraya la intensidad del sector en el uso de mano de obra y apunta a su importancia para el distrito en cuanto a creación de empleo. Como se menciona en el Capítulo Siete, en 1996 el sector ganadero generaba el 52% del empleo del distrito. Según estos datos, la ganadería tiene un crecimiento constante en la economía del distrito, no solamente porque contribuye al ingreso total, sino también porque absorbe una gran parte de la mano de obra y contribuye a la subsistencia y vida cultural de los Maasai.

3.2 El grado de auto-determinación de los Maasai en el distrito

A. Organizaciones de desarrollo Maasai

En Kajiado conviven diversos actores institucionales entre los que se encuentra el Gobierno de Kenia, que proporciona servicios de agua, salud, educación, y agricultura; así como algunas organizaciones de base, ONG y organizaciones religiosas. En los años noventa se aplicó en el distrito un sólo programa importante para la reducción de la pobreza, el Programa ASAL (1987-1999), subvencionado por el Gobierno de los Países Bajos. Actualmente, este programa continúa bajo el nombre de SARPED. Desde 1999, el punto central del mismo es el empoderamiento de la comunidad, y su objetivo consiste en fortalecer a las comunidades para que éstas puedan dirigir y aplicar su propio desarrollo.⁴⁶³

Para valorar el grado de autodeterminación de los Maasai de Kajiado es importante detenerse en las actividades de las ONG Maasai centradas en el desarrollo y los derechos humanos de su pueblo. Según entrevistas realizadas a tres ONG Maasai de Kajiado,⁴⁶⁴ analizadas en el Capítulo Nueve, actualmente trabajan en el distrito las siguientes siete organizaciones Maasai:

⁴⁶² Ver Government of Kenya (2000b), p. 127.

⁴⁶³ Según SNV/SARDEP (2002), p. 93.

⁴⁶⁴ MPIDO, Dupoto-a-Maa y Neighbours Alliance.

Cuadro N° 53

Organizaciones Maasai en Kajiado y sus actividades

Nombre de la organización	Actividades principales:
Reto Women	Educación de niñas y mujeres Maasai, actividades culturales, fortalecimiento de la identidad Maasai.
Dupoto-e-Maa	Derecho a la tierra, educación, concienciación de género y mejora del ganado.
MPIDO	Derecho a la tierra, democratización, educación y gestión ganadera.
Neighbours Initiative Alliance	Derecho a la tierra, concienciación de género, mejora del ganado, educación.
Pastoralist Development Program	Mejora del ganado.
Maasai Aids Awareness Program	Concienciación y prevención del SIDA
Simba Maasai Outreach Organization	Empoderamiento, proyectos de desarrollo.

Todas estas ONG Maasai intentan influir en la toma de decisiones tanto a nivel local como nacional en cuanto al derecho a la tierra y cuestiones de desarrollo, y llevan a cabo proyectos de base en las áreas de empoderamiento, educación y la gestión ganadera. Ejemplos concretos de sus actividades se recogen en el Capítulo Nueve. Se coordinan favorablemente entre ellas y se comunican a través del Consejo Maa, donde dan a conocer sus preocupaciones comunes a nivel nacional.

En un taller participativo llevado a cabo por SARPED,⁴⁶⁵ se elaboró un ranking de los diferentes actores del distrito en el que destaca el impacto positivo de estas organizaciones. Dupoto-e-Maa es considerada el tercer actor más importante en educación y ocupa el octavo puesto respecto al sector ganadero. Neighbour Initiative Alliance se situaba en la cuarta posición en la gestión ganadera, sexta en la provisión de crédito y primera en el área de género. El Gobierno de Kenia es considerado como el actor principal en la provisión de educación, salud, agricultura y servicios de agua, pero hay que tener en cuenta que el Ejecutivo cubre todo el distrito y emplea a todos los profesores y a la mayoría de los trabajadores de salud. El ranking refleja un fuerte impacto de las ONG Maasai, especialmente cuando se

⁴⁶⁵ Ver SNV/SARDEP (2002), p. 97.

considera que sólo emplean de dos a seis profesionales por organización y que se concentran en ciertas áreas geográficas, ya que no tienen los recursos humanos y financieros para cubrir las necesidades de todos los Maasai del distrito.

El resultado de las actividades llevadas a cabo por las ONG Maasai es que las preocupaciones y necesidades de este pueblo están articuladas y que los Maasai del distrito empiezan a ser conscientes de su situación. Todas las organizaciones de desarrollo Maasai de Kajiado comenzaron su trabajo a mediados de los años noventa, con una identidad étnica explícita, destacando el hecho de que han sido marginados como pueblo indígena. Un aspecto favorable de estas organizaciones es que han sido dirigidas por miembros importantes de la comunidad Maasai que han contado con el apoyo de su pueblo. Trabajan con enfoques participatorios y organizan talleres según las peticiones de la comunidad. Dado que son miembros del Comité de Desarrollo del Distrito, pueden participar en la planificación para el desarrollo de éste. Las ONG Maasai han conseguido financiación internacional; por ejemplo, Dupoto e Maa recibe fondos de Naciones Unidas y CARE, y Neighbour Alliance de la Iglesia Católica.

Su principal debilidad consiste en sus limitados recursos humanos y financieros y su constante dependencia de los donantes externos. Su cooperación con el Gobierno y con otros actores que trabajan por el desarrollo en el distrito ha sido débil pero está aumentando, como lo demuestra su activa participación en los estudios gubernamentales sobre la pobreza del distrito, y su cooperación con otros actores sociales como son los grupos de mujeres, las organizaciones de base y los ranchos colectivos.

B. Efectos de las políticas de desarrollo en el distrito sobre la capacidad de los Maasai de determinar su propio desarrollo

Según autores como Kituyi (1990) y Rutten (1992), los efectos de las políticas nacionales de desarrollo implementadas en el distrito han sido principalmente negativos para los Maasai debido a la discriminación, la exclusión y los prejuicios, y han tenido un impacto adverso sobre la autonomía de este pueblo. Durante la

época colonial, Kajiado era un distrito cerrado y, por lo tanto, el Gobierno le destinó pocos recursos ya que los colonos blancos no tenían ni granjas ni interés en la zona. A partir de 1977, el Gobierno comenzó a aplicar el programa ASAL a favor de las áreas áridas y semiáridas del distrito. Los errores de este programa, incluyendo la falta de financiación y de políticas apropiadas, son discutidos en el Capítulo Cinco. Las consecuencias para Kajiado fue el continuo descuido por parte del Estado, con escasas inversiones en infraestructura y en el desarrollo ganadero.

En 1983, se inició el “District Focus for Rural Development Programme” con el objetivo de que los beneficiarios participasen en la identificación de las necesidades a incluir en la asignación del presupuesto nacional. Aunque una mayor parte de los recursos fueron asignados a Kajiado, estos no alcanzaron a los beneficiarios ya que seguían siendo insuficientes para cubrir todas las necesidades identificadas y no se aplicaron mecanismos de asignación que dieran resultados tangibles.⁴⁶⁶

En los años noventa se intentó de nuevo implicar a la población en los estudios de la pobreza y de las necesidades, con la misma idea de identificar prioridades y objetivos para la asignación de los recursos nacionales. Como se discutió en el Capítulo Cinco, este programa fue puesto en marcha en 1994 con el nombre de “Dimensiones Sociales y Programas de Desarrollo”. Como en otras ocasiones, las redes de seguridad previstas para los pobres y los programas antipobreza no se aplicaron por falta de financiación. El Plan Nacional de la Erradicación de la Pobreza, al que el distrito contribuyó con dos estudios cualitativos, no tuvo resultados en materia de estrategia de antipobreza o proyectos locales.

El programa antipobreza SARPED/SNV, el único operativo en los años noventa en Kajiado, patrocinado por el Gobierno de los Países Bajos, resume el problema de los programas de desarrollo y de antipobreza en el distrito de la siguiente manera:

⁴⁶⁶ Ver SNV/SARDEP (2002), pp. 101 y 102 sobre los detalles acerca de los fallos de las políticas de desarrollo en el distrito.

“Existe una entendimiento insuficiente de la verdadera naturaleza de la pobreza, lo que dificulta la tarea de los planificadores para que diseñen programas y estrategias que respondan a sus causas (...). El nivel de implementación de políticas es bajo debido a la brecha existente entre los planes nacionales de desarrollo y las acciones sectoriales anuales y proyectos que determinan el presupuesto y el gasto a nivel del Ministerio del Gobierno. Hay una falta de coordinación de las intervenciones entre sectores que tratan con los programas y los proyectos de reducción de pobreza y, por lo tanto, carecen de cooperación y sustentación (...).”⁴⁶⁷

Además, la discriminación y la falta de entendimiento de la forma de vida ganadera continúan constituyendo obstáculos para un desarrollo más autodeterminado de los Maasai. Incluso en los años noventa, dominan los estereotipos culturales en los planes de desarrollo gubernamentales. Ejemplo de ello es esta cita del Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 1997 a 2001, que afirma que

*“la cultura de los Maasai también ha sido una barrera para el desarrollo del sector informal puesto que la mayoría de la gente aún continúa con una forma de vida conservadora y son reacios a comprometerse con otras actividades económicas”.*⁴⁶⁸

El mismo plan sostiene, como una propuesta para el desarrollo de los recursos humanos, que

*“campañas de concienciación serán utilizadas para erradicar aquellos valores culturales y prácticas dentro de la comunidad que pudieran impedir la industrialización”.*⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ *Ibidem*, p.102.

⁴⁶⁸ Según el Plan de Desarrollo del Distrito de Kajiado 1997-2001 (Government of Kenya, 1996a), p. 30.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 64

Ésta sugerencia resulta sorprendente dado que no existe ninguna industria en el distrito aparte de una compañía minera. Los resultados de estas actitudes han sido la marginación económica de los Maasai y la creación de disparidades entre la zona Maasai y otras más desarrolladas del distrito donde el Gobierno ha dispuesto alguna infraestructura. En este contexto, es interesante anotar que el único ferrocarril del distrito lleva al lago Magadi, donde funciona la compañía minera Magadi.

Con respecto al liderazgo Maasai, la autoridad tradicional de los líderes se está perdiendo y, a menudo, es sustituida por la administración pública,⁴⁷⁰ que dispone de recursos financieros para imponer su autoridad y planes de desarrollo. Las autoridades locales y nacionales han diseñado estructuras administrativas nuevas a partir del establecimiento de ranchos colectivos y consejos del distrito, que reducen al tradicional consejo de ancianos a cumplir un rol de consejeros. El análisis de los factores que determinan el grado de auto-determinación de los Maasai indica que las políticas de desarrollo aplicadas en el distrito han sido usadas para la apropiación de los recursos de los Maasai y para restringir el acceso y control sobre estos. Este proceso no sólo ha afectado a su autoridad, sino también a la base económica y legal necesaria para un desarrollo autodeterminado.

⁴⁷⁰ La ONG de desarrollo Maasai “Neighbours Initiative Alliance” ofrece un interesante análisis de la pérdida de autoridad del liderazgo tradicional en su “Perfil Socio-económico y Comunitario del Distrito de Kajiado” (Neighbours Initiative Alliance, 2001).

4. Conclusiones del Capítulo Ocho

1. Este capítulo analiza la situación de los Maasai de Kajiado en los años noventa, respecto a las variables propuestas por el modelo de empoderamiento. Los indicadores muestran que la pérdida de los recursos, especialmente de la tierra, a lo largo del siglo XX, descrito como un proceso de empobrecimiento por autores como Rutten (1992), ha continuado a lo largo de los años noventa.

2. Respecto a la cantidad de recursos a disposición de los Maasai del distrito, el ganado está disponible, pero la correspondiente tierra está disminuyendo y la movilidad para usar otras zonas de pasto en tiempos de sequía está altamente restringida por las políticas de la tierra basadas en la propiedad privada. La falta de sistemas de créditos apropiados para mejorar la calidad del ganado o para comprar más tierra indica que reemplazar la cantidad de recursos por una mejor calidad será difícil en un futuro cercano.

3. La distribución de los recursos entre los Maasai muestra que su participación en la economía de mercado les ha conducido a una estratificación social. La creación de un grupo de ganaderos ricos ilustra la relación entre la propiedad de los recursos y los ingresos derivados de la comercialización de ganado, que también es un factor explicativo del relativamente alto ingreso *per capita* de Kajiado. La distribución desigual de la tierra al interior del distrito muestra que convertir la tierra en un mercancía ha llevado, en los años noventa, a un aumento de las personas sin tierra.

4. Los indicadores para la participación equitativa en la economía nacional y en la toma de decisiones sugieren que la falta de infraestructura pública, la privatización de los servicios de apoyo a los ganaderos y el limitado acceso al mercado, restringen las oportunidades de los Maasai en la economía nacional. La influencia de los Maasai en las instituciones y la toma de decisiones a nivel nacional se encuentra limitada por factores estructurales, como la toma de decisiones centralizada y vertical, políticas partidarias y un sistema electoral mayoritario sin representación proporcional de las minorías étnicas.

5. Los indicadores tradicionales de riqueza muestran que el sector ganadero es una importante fuente de poder económico en Kajiado. Sin embargo, la riqueza, cuando se mide en estos términos, es altamente volátil y depende de las condiciones climáticas, especialmente de las sequías. Los indicadores modernos muestran que el distrito se encuentra por debajo de la media rural y nacional en cuanto a posesiones materiales, lo que probablemente adquiera más importancia con el aumento de la interacción con la economía de mercado.

6. Los Maasai de Kajiado comenzaron a tener influencia en la toma de decisiones en el ámbito nacional y local a mediados de los años noventa, utilizando su identidad de pueblo indígena como un medio para exponer sus derechos colectivos a nivel local, nacional e internacional. Han tenido éxito en cuanto a incrementar la concienciación entre los Maasai, participar en la elaboración de la agenda de desarrollo a nivel local, atraer fondos para sus proyectos y realizar actividades de empoderamiento a favor de sus comunidades.

7. La discriminación, los estereotipos y la privatización en nombre de la modernización han conducido a la pérdida de la tierra y a la marginación económica de los Maasai, un proceso que ha afectado seriamente la base de sus recursos. Como consecuencia, el liderazgo tradicional de los Maasai y el poder necesario para un proceso de desarrollo autodeterminado han sido severamente debilitados.

Capítulo Nueve:

La situación de los Maasai en Kajiado según la población del distrito

La participación de la población pobre en la identificación y análisis de su propia situación, así como en la elaboración y ejecución de los programas de reducción de la pobreza, es en la actualidad un requisito moral y necesario de las políticas de desarrollo. Esta condición se basa en las conclusiones de investigaciones y evaluaciones de varios proyectos antipobreza elaborados en los años noventa por autores como Friedman (1992), Cardarelli y Rosenfeld (1998) y Leeuwis (2000), así como en la teoría y práctica de organizaciones de desarrollo más progresistas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oxfam.

En este sentido, el Banco Mundial comisionó dos estudios importantes para la preparación del Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001, centrado en la reducción de la pobreza. Uno de ellos se llevó a cabo con la participación de más de 40.000 pobres de 50 países (Narayan, Chambers, Shah y Petesch 2000), mientras que el otro consistió en un análisis comparativo realizado en 23 países con la participación de 20.000 personas pobres (Narayan, Patel, Schafft, Rademacher y Koch-Schulte, 2000).⁴⁷¹ Para la realización de estas investigaciones se utilizaron encuestas cualitativas en las que se demandaba a la población necesitada su valoración de su propia situación de pobreza.

Los estudios cualitativos de la pobreza son importantes por varias razones. En primer lugar, constituyen una forma de convertir al pobre y sus preocupaciones en sujeto, y no reducirlo a un mero objeto de las políticas antipobreza. En segundo lugar, como se señala al inicio de esta investigación, el éxito de los programas de reducción de la pobreza en gran medida depende de la identificación correcta de sus causas, y los mejores jueces de su situación son los mismos pobres. Tercero, los estudios cualitativos pueden medir dimensiones culturales y políticas de la pobreza, difíciles de identificar a través de datos cuantitativos. Factores

⁴⁷¹ Según el World Bank (2001a), p. 3.

estructurales como la discriminación o la exclusión de los programas de desarrollo no se expresan en las estadísticas oficiales, pero forman parte de la experiencia diaria de los pobres. Cuarto, es importante que los pobres participen activamente en la identificación, el diseño y la aplicación de los programas antipobreza para garantizar su apropiación del proceso y de los resultados, cuestión que han subrayado organizaciones de desarrollo y de derechos humanos como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OHCHR, por sus siglas en inglés) (2000b) y el PNUD (UNDP, 2000b) a partir de su experiencia.

En este capítulo se analiza la percepción que tienen los Maasai de Kajiado de las causas de su situación de pobreza. Ésta se recoge en las encuestas realizadas por diferentes autores y en los estudios participativos elaborados por el Gobierno de Kenia en 1996 y en 2001. En la última parte del capítulo se recogen los resultados de la encuesta llevada a cabo por la autora de esta tesis entre los activistas Maasai que trabajan en sus propias organizaciones no gubernamentales en Kajiado.

Durante la realización de las entrevistas se identificaron dos problemas asociados a la utilización de estudios cualitativos en los programas de reducción de pobreza. El primero de ellos es el agotamiento de los encuestados por tantas entrevistas. Además de los estudios desarrollados por el Gobierno de Kenia, numerosas ONG, incluidas las organizaciones Maasai, utilizan evaluaciones participativas en las que preguntan a los pobres por sus necesidades y causas de pobreza. En segundo lugar, el sentimiento de abandono y la frustración de las expectativas despertadas inicialmente entre los pobres ante su participación en la identificación de sus problemas, ya que o los programas se implementan desde arriba sin la participación de los beneficiarios o, peor aún, no se lleva a cabo ninguna acción.

1. Causas de la pobreza Maasai en Kajiado en los años noventa según los estudios cualitativos

En este apartado se presentan los resultados de los estudios participativos sobre la evaluación de la población pobre de Kajiado respecto a su situación de pobreza. Para ello, se comparan brevemente las principales causas de pobreza mencionadas

en 1974 y a principios de los años noventa, recogidas por Rutten (1992). Después se exponen las conclusiones de los dos estudios cualitativos llevados a cabo en 1996 y 2001 por el Gobierno de Kenia. Por último, se analiza cómo los miembros de las ONG Maasai del distrito perciben las causas de la pobreza.

1.1 Comparación de los factores identificados en los años setenta y a principios de los años noventa

Rutten (1992) evaluó la situación de pobreza de los Maasai en Kajiado a principios de los años noventa en comparación con décadas anteriores. Con este fin, contrasta las respuestas obtenidas de un grupo de Maasai a comienzos de la década de 1990 con aquellas obtenidas por Metson (1974) a principios de los años setenta. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro Nº 54
Causas de la pobreza de los Maasai en Kajiado en los años setenta y noventa

Problemas a principios de los años setenta (Metson, 1974)	Problemas a principios de los años noventa (Rutten, 1992)
Salud (89%)	Falta de agua/clima severo (70%)
Falta de agua (88%)	Enfermedades de animales (68%), el incremento se debe a la escasez de tierra adecuada y a las enfermedades de la fauna salvaje que afectan al ganado (7%)
Escasez de escuelas (72%)	Falta de capital (45%)
Fauna salvaje (49%)	Deficiente infraestructura (24%)
Enfermedades del ganado (45%)	Ausencia de transporte (12%)
	Carencia de tierra/pasto (9%)

Fuente: Elaboración propia basada en la información ofrecida por Rutten (1992), pp. 449-450.

Este cuadro permite distintas interpretaciones. La diferencia en las respuestas puede indicar una modificación de las causas de la pobreza entre los años setenta y noventa, o bien que haya cambiado la forma en que las personas perciben estos factores, tal vez porque los que consideraban relevantes en los años setenta han perdido importancia con el tiempo. La salud y la falta de escuelas dejan de ser

prioritarias, mientras que aumenta la importancia de recursos como animales, capital y tierra.

La falta de capital, factor ausente en los años setenta, es mencionada prácticamente por la mitad de los entrevistados a principios de los años noventa. Las inversiones y los ahorros no son muy importantes para el modo de producción tradicional de los Maasai, puesto que las sequías convierten en improductivas las inversiones a largo plazo. Kituyi (1990) describe el problema de convertir el ganado en dinero y usar ahorros para inversiones:

“La imagen que el ganadero tiene del mercado es, a menudo, de empobrecimiento para quienes venden su ganado, especialmente a comienzos de una sequía, ya que comprar alimento durante el tiempo que dura ésta vacía sus bolsillos dejándoles sin capital (...) Incluso si alguien guardase las ganancias de las ventas en el banco, el precio del ganado en Kenia desciende cuando se está acercando una sequía (momento en que la mayoría de los pastores están obligados a vender) y aumenta rápidamente a comienzos de la estación húmeda (cuando los ganaderos intentan formar sus ganados). Por lo tanto, los ganaderos normales no se pueden permitir cambiar sus ahorros monetarios en animales a finales de la sequía.”⁴⁷²

La mención de la existencia de infraestructuras deficientes y la falta de transporte indica la progresiva necesidad de interactuar con la economía nacional. El único aspecto constante es la falta de agua, debida a las condiciones medioambientales de la zona. En resumen, los factores han cambiado a lo largo del tiempo.

⁴⁷² Kituyi (1990), p. 45.

1.2 Causas de la pobreza en Kajiado en los años noventa según sus habitantes

Los estudios participativos llevados a cabo en los años noventa por el Gobierno de Kenia incluyen la definición de las causas de la situación de pobreza en el distrito de Kajiado.⁴⁷³ Es interesante anotar que la definición acerca de quién es pobre no sólo depende de la posición económica, sino también del género y de la edad de los entrevistados. Según el estudio de 2001,⁴⁷⁴ las mujeres asocian la pobreza a la falta de ganado, la incapacidad de cubrir las necesidades básicas, la carencia de tierra y agua, así como la ausencia de ingreso y de niños. Los jóvenes la definen principalmente como una falta de visión, de ingreso y como desempleo. La mayoría de los hombres la identifican con no poseer nada, no tener bastante ganado, carecer de tierras de pasto y agua, estar desempleado, no tener niños, y también hacen referencia al deficiente estado de la economía.

Las distintas definiciones se deben principalmente a las posiciones económicas que ocupa cada grupo. Los hombres, que tienen el control sobre los recursos económicos, perciben la falta de propiedad de estos recursos como una causa principal de pobreza; mientras que las mujeres, que normalmente se ocupan de las necesidades básicas de la familia, están más preocupadas por la calidad de vida. Los jóvenes, que no controlan ninguno de los recursos, ven en la falta de opciones económicas, como el empleo formal y los ingresos, la principal causa de su pobreza.

Los siguientes cuadros muestran las causas de pobreza en 1996 y en 2001.

⁴⁷³ Los estudios cualitativos se encuentran en AMREF (1998) y Government of Kenya (2001c).

⁴⁷⁴ Ver Government of Kenya (2001c), p. 26.

Cuadro N° 55

Causas de la pobreza en Kajiado identificadas por sus propios habitantes en 1996

Causas de pobreza: ⁴⁷⁵	Modelo al que corresponde cada factor:
La sequía conlleva hambre, analfabetismo, enfermedades humanas y del ganado.	Empoderamiento (EM) - la sequía afecta al control sostenido de los recursos. Desarrollo Humano (DH) - el desplazamiento requerido durante las sequías conduce a un descenso de la escolarización y aumentan las distancias a los centros de salud.
Amenaza de la fauna salvaje.	EM - la fauna salvaje influye negativamente en el ganado y reduce su número.
Nuevos inmigrantes que no tienen tierra y están desempleados.	EM - competición sobre los recursos.
Difíciles condiciones medioambientales,	EM –disminuye la calidad y cantidad de los recursos disponibles.
La subdivisión de la tierra, la falta de zonas de pasto apropiadas y la venta de la tierra.	EM - la subdivisión de la tierra conduce a la pérdida de los recursos.
Pereza y despilfarro de los recursos familiares.	DH - debido a la pérdida de ingresos.
Recursos gubernamentales inutilizados.	DH - los servicios públicos no son utilizados por los habitantes. EM - el Gobierno excluye a los Maasai de sus programas de desarrollo.
La falta de diversificación o conservación de recursos. La ausencia de conocimiento o conciencia de la importancia de la agricultura y de la mejora del ganado.	DH - no se produce una diversificación de ingresos adecuada. EM - la falta de conservación y diversificación conduce al deterioro de los recursos.
La venta de la tierra y sus efectos en las mujeres y en los niños.	EM - la tierra es uno de los recursos más importantes y las ventas conducen a su pérdida permanente.
Aumento de la no escolarización.	DH - los bajos niveles de educación conducen a la pobreza.

⁴⁷⁵ Según AMREF (1998).

Los resultados del estudio cualitativo de 1996 reflejan las adversas condiciones medioambientales en el distrito, como por ejemplo las sequías, y la amenaza de la fauna salvaje, así como los negativos efectos de las políticas de desarrollo sobre la tierra y el ganado. La mayoría de los factores indicados por los habitantes se refieren a la reducción de terreno disponible debido a la llegada de inmigrantes, la subdivisión de la tierra y la venta de ésta, o la falta de conocimiento acerca de cómo cultivarla. La carencia de ingresos y la no escolarización también se citan. Sin embargo, la ausencia de ingresos parece atribuirse más al fracaso personal debido a la “pereza y el mal uso de los recursos familiares” que a la ausencia de oportunidades en el distrito para obtener ganancias. Así mismo, la mayoría de los factores se refieren a los recursos necesarios para el modo tradicional de producción, y la única barrera mencionada que impide el acceso al mercado es “los recursos gubernamentales que no se emplean”.

Cuadro N° 56

Causas de la pobreza en Kajiado identificadas por sus habitantes en 2001

Causas de pobreza:⁴⁷⁶	Modelo al que corresponde cada factor:
Sequía, especialmente en 2000 cuando los Maasai perdieron gran parte de su ganado o tuvieron que venderlo a un precio muy bajo.	EM - la sequía afecta el control sostenido de los recursos.
Desempleo.	DH - conduce a una pérdida de ingresos. EM - el empleo es un recurso importante.
La falta de agua y el acceso a ésta. El ganado tiene prioridad sobre el agua por encima del uso doméstico, lo que ralentiza su acceso para las mujeres.	EM - el agua es un recurso importante para la familia, y hay discriminación de género en su uso.
Falta de servicios sanitarios.	DH - la falta de los servicios sanitarios es una causa importante de la mala salud.
Grandes familias.	Ninguno de los dos modelos.
Falta de crédito.	EM - el crédito es un bien importante y necesario para mejorar otros recursos.
Carencia de habilidades en técnicas agrarias adecuadas.	DH - la ausencia de habilidades se debe a la falta de educación. EM - las habilidades son un importante recurso.

⁴⁷⁶ Según el Government of Kenya, (2001c), pp. 26 y 27.

Causas de pobreza:	Modelo al que corresponde cada factor:
Una deficiente red de carreteras causa pobreza principalmente de dos maneras: limita la comercialización de los productos e incrementa los costes de transporte, encareciendo el producto final.	EM - la falta de infraestructura en el distrito conduce a una participación desigual en la economía nacional.
Bajos niveles de educación y falta de escuelas.	DH - la ausencia de educación conduce a la pobreza.

El estudio cualitativo de 2001 se realizó después de una sequía que provocó la pérdida del 50% del ganado del distrito.⁴⁷⁷ Esto explica que las adversas condiciones climáticas sea una de las causas principales de pobreza mencionadas por la población. Sin embargo, los entrevistados insistieron más en los factores que limitaron a los Maasai el acceso al mercado, por ejemplo “la falta de crédito” y las “deficientes redes de carreteras, que causan pobreza puesto que limitan la comercialización del producto y suben los costes del transporte”. Por primera vez, el desempleo se percibe como una de las razones de pobreza, no registrándose en el estudio anterior. Esto indica que los Maasai reconocen la necesidad de su participación en la economía de mercado a través del empleo y el acceso a las infraestructuras y al crédito. Entre las respuestas también se citan dos factores propuestos por el modelo de desarrollo humano: el acceso a los servicios de salud y educación.

Ambos estudios incluyen elementos propuestos tanto por el Modelo de Desarrollo Humano como por el de Empoderamiento, pero predominan los correspondientes a éste último. El factor del Modelo de Desarrollo Humano nombrado con mayor frecuencia es la falta de educación; mientras que los del Modelo de Empoderamiento se refieren principalmente a la falta de recursos —agua y tierra—, infraestructuras y los efectos de las sequías.

⁴⁷⁷ Según el Neighbours Alliance Initiative (2001), p. 8.

2. Los resultados de mi propia encuesta realizada entre el personal de ONGs de desarrollo Maasai que trabajan en Kajiado

En noviembre de 2001, la autora de esta investigación realizó 15 entrevistas a 15 miembros Maasai de tres organizaciones de derechos humanos y desarrollo que trabajaban en el distrito de Kajiado.⁴⁷⁸ El cuestionario contiene preguntas acerca de cómo evalúan su situación actual (Anexo N° 3), con el objetivo de entender las causas y dimensiones de su pobreza, y de comprobar la validez de los factores propuestos por el Modelo de Desarrollo humano y el de Empoderamiento.

La primera pregunta abierta demanda una definición de pobreza desde la perspectiva indígena, en este caso Maasai. La segunda pregunta, también abierta, e investiga acerca de las causas de pobreza de este pueblo. La tercera se encuentra en forma de escala de Lickert, en la que se presentan los factores propuestos tanto por el Modelo de Desarrollo Humano como por el de Empoderamiento para observar cómo evalúan la importancia de los factores propuestos por cada modelo. La cuestión siguiente solicita a los entrevistados que prioricen qué impedimento debe ser eliminado para permitir el desarrollo de los Maasai en el distrito. La última parte del cuestionario tiene como objetivo comprobar la relevancia de los factores propuestos por el modelo de empoderamiento y obtener ejemplos de cómo estos factores se materializan en su situación concreta.

2.1 La definición de pobreza desde la perspectiva de algunos líderes Maasai

¿Cómo definiría usted la pobreza desde una perspectiva indígena (como Maasai)? es la primera pregunta del cuestionario, ya que no se considera adecuado ofrecer una definición predeterminada de pobreza. Su objetivo es reflejar las posibles diferencias entre las respuestas de los Maasai y las definiciones convencionales de pobreza, y verificar si la cultura o la edad juegan un papel importante en su visión sobre la misma. Para facilitar el análisis, se ordenan las respuestas en dos categorías: las que se refieren a las variables propuestas por el modelo de desarrollo

⁴⁷⁸ Las tres ONG fueron: Neighbours Alliance Initiative, MPIDDO y Dupoto-e-Maa.

humano y aquellas referidas al modelo de empoderamiento. Las definiciones proporcionadas por los entrevistados fueron las siguientes:

Cuadro N° 57

Definiciones de la pobreza según algunos líderes Maasai

Correspondientes al Modelo de Desarrollo Humano:

- *“La incapacidad de satisfacer las necesidades básicas, por ejemplo la educación y la alimentación.”*
- *“La falta de medios para satisfacer las necesidades básicas. Para un Maasai la necesidad más fundamental es el ganado. Dado que los Maasai son nómadas y se desplazan de un lugar a otro en busca de pasto, elementos como casas, servicios de educación y de salud no se consideran necesidades básicas.”*
- *“Si uno no puede cubrir las necesidades básicas de su familia.”*
- *“La falta de acceso a recursos adecuados, haciendo a un individuo incapaz de proveer para él/ella y su familia alimentación, vivienda, servicios médicos y educación.”*

Correspondientes al Modelo de Empoderamiento:

- *“Es la carencia de recursos como la tierra o el ganado. En el contexto de los pueblos indígenas, también es la falta de participación en la toma de decisiones a nivel local y nacional, lo que contribuye a la marginación y, por lo tanto, a la pobreza. La mala salud de los miembros de la comunidad es también considerada como pobreza.”*
- *“La inaccesibilidad y denegación de los derechos humanos/básicos como la tierra, el agua, la comunicación y la educación.”*
- *“La marginación de los pueblos indígenas al negarles sus derechos a los recursos, vivienda, educación, etc.”*
- *“En la comunidad Maasai, la pobreza significa la falta de recursos como vacas y cabras. Incluso si alguien puede permitirse alimento y ropa pero no posee vacas y cabras, es considerado un hombre pobre.”*
- *“La pobreza puede basarse en creencias materiales y espirituales. Los Maasai creen que los bienes comunes, como la tierra, deberían ser propiedad de la comunidad y no del individuo, como ocurre actualmente.”*
- *“Una persona sin ganado.”*
- *“Alguien sin niños, mayor de 40 años y que probablemente no los vaya a tener.”*
- *“Alguien con poco ganado durante un largo periodo de tiempo sin esperanza de que éste aumente.”*
- *“Alguien que no tiene a nadie que lo cuide.”*
- *“La falta de tierra y ganado.”*
- *“Una situación en la cual no se es capaz de atender las necesidades personales y de la comunidad; por ejemplo, la falta de vacas suficientes para atender cuestiones alimentarias y de dote.”*
- *“Carecer de una base económica como la ausencia de vacas u otros medios para cubrir las necesidades básicas.”*

Estas respuestas muestran que la definición de la mayoría de los entrevistados coincide con las dimensiones propuestas por el modelo de empoderamiento, especialmente en relación a la falta de recursos como la tierra y el ganado. También es interesante observar los aspectos colectivos de la pobreza que se mencionan en varias ocasiones como la “marginación de los pueblos indígenas al negarles sus derechos”, “la pérdida de la propiedad común de la tierra” y “no ser capaz de atender las necesidades personales y de la comunidad”. Estas respuestas confirman el argumento de Kipuri (2000) de que los pueblos indígenas están marginados colectivamente y no a nivel individual.

El ganado sigue siendo una forma de medir la riqueza y la pobreza, así se refleja en varias contestaciones como por ejemplo “alguien con poco ganado durante mucho tiempo” o “la condición de carecer de una base económica, por ejemplo, la falta de vacas.” Otra dimensión de la pobreza mencionada, compartida por la mayoría de las culturas indígenas, es la falta de relaciones sociales y de niños, expresada como “alguien sin nadie que le cuide” y “alguien sin niños”.

La definición estándar de pobreza, “la incapacidad de cubrir las necesidades básicas”, fue apuntada por varios entrevistados. Según una primera intuición, esto probablemente se debe a que la mayoría de los encuestados eran jóvenes entre 20 y 30 años, muchos de los cuales estudiaron Desarrollo Comunitario antes de empezar a trabajar en las ONG Maasai. En este caso, el uso del concepto de necesidades básicas podría ser consecuencia de su educación, lo que se confirmó posteriormente al verificar su edad y nivel académico. Tres de los que dieron esta respuesta habían estudiado Desarrollo Comunitario y tenían 22, 23 y 25 años; una cuarta persona era un asistente social de 30 años. La mayoría de las organizaciones Maasai visitadas utilizaban en su trabajo métodos participativos y evaluaciones de necesidades, influenciados por las teorías y prácticas de desarrollo de los años noventa. Este es un reflejo de la educación y preparación del personal en las organizaciones Maasai, y muestra la interrelación entre experiencia, formación e interpretación en la construcción social de la realidad.

De la misma manera, todas las respuestas muestran una visión “elaborada inelectualmente” por el vocabulario utilizado, lo que recuerda el peligro de clasificar las opiniones de los entrevistados con tecnicismos de moda como pueden ser “las necesidades” o “los recursos”.

2.2 Las causas de pobreza de la comunidad Maasai de Kajjado

La segunda pregunta del cuestionario hace referencia a cómo identifican los Maasai las causas de su situación de pobreza en el distrito. Ésta se formuló antes de presentar los posibles factores recogidos en la cuarta pregunta, para que no interfiriera con el punto de vista de los entrevistados. Para facilitar el análisis de las respuestas, éstas se clasificaron de acuerdo a los dos modelos teóricos expuestos.

Cuadro N° 58

Causas de la pobreza en Kajjado identificadas por algunos líderes Maasai

Modelo de Desarrollo Humano	Ambos	Modelo de Empoderamiento
Falta de educación (3).	Sequía (8). Condiciones medioambientales adversas (4).	Falta de recursos y acceso a ellos (4). Pérdida de la tierra como resultado de su venta y apropiación ilegal (3).
Analfabetismo (2).	Enfermedades (5).	La ausencia de información sobre el funcionamiento del mercado.
	Grandes familias con recursos limitados (3).	Mala administración del ganado y de la tierra (3).
Otros factores mencionados que no encajan en ningún modelo:	La no existencia de oportunidades de empleo.	Ausencia de concienciación sobre los derechos humanos básicos, explotación y discriminación.
Pereza, tradición y falta de conciencia.	Falta de agua.	Desestabilización de la base económica de la comunidad.
	Ausencia de conocimiento, educación, salud y poder mencionados como recursos (1).	Discriminación en contra de la comunidad Maasai (calificada como subdesarrollada e inferior), y su falta de participación activa en los programas de desarrollo.

		Participación desigual de la comunidad en los órganos de toma de decisiones y en los programas de desarrollo.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a personal de las ONG Maasai. El número entre paréntesis indica las veces que cada factor fue mencionado por los entrevistados.

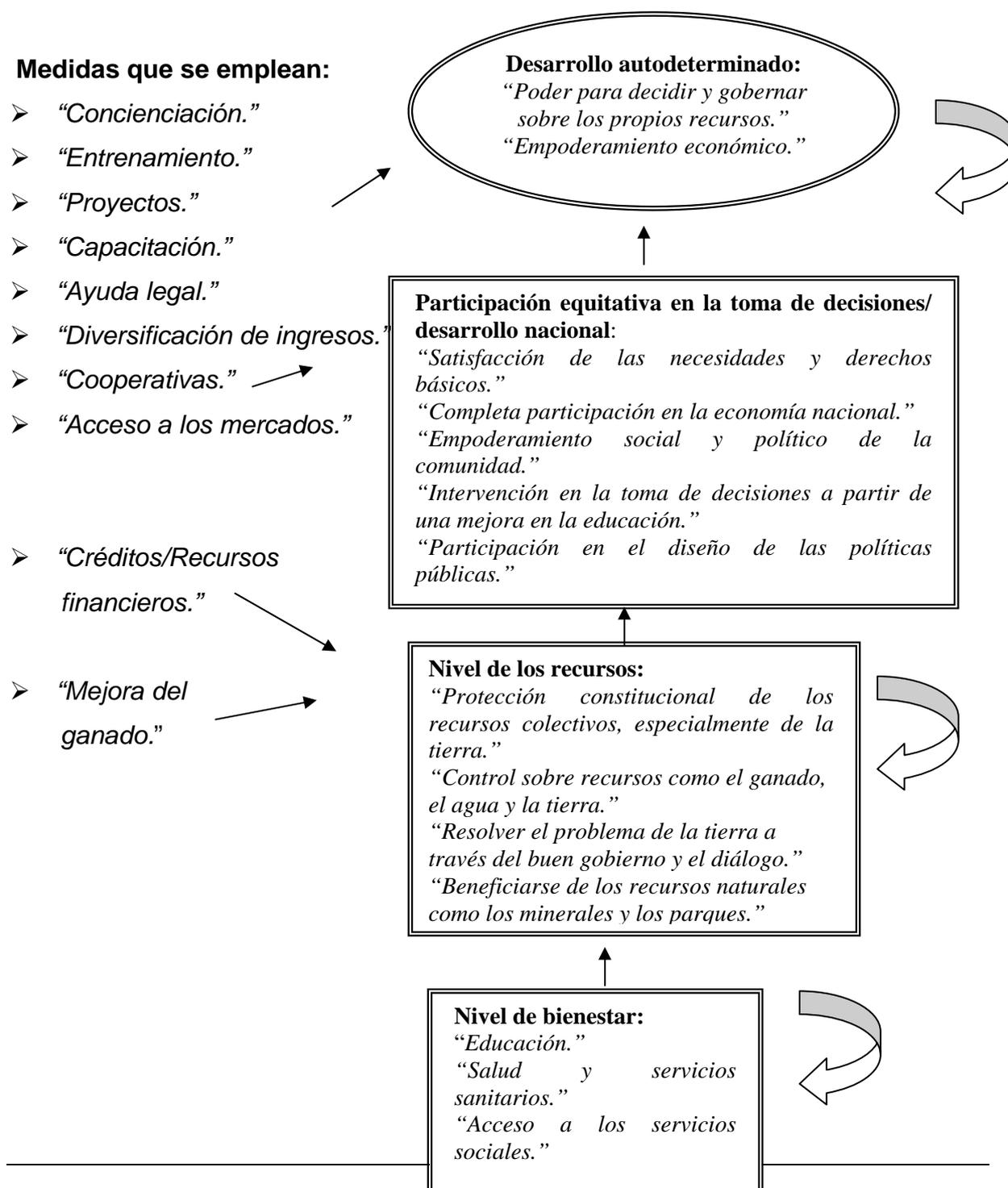
Estas entrevistas, mantenidas con 15 líderes Maasai, muestran resultados parecidos a los obtenidos en los estudios participativos de pobreza realizados por el Gobierno keniano entre una muestra poblacional de Kajiado más amplia. La sequía y las severas condiciones climáticas son los factores más nombrados, y que principalmente afectan a recursos como el ganado y los ingresos. La falta de educación es el principal elemento mencionado correspondiente al Modelo de Desarrollo Humano. La mayoría de los demás factores citados, todos ellos propuestos por el Modelo de Empoderamiento, se refieren a la ausencia de recursos, como la pérdida de la tierra, a su acceso y la mala administración de los mismos. Otras causas estructurales citadas son la desestabilización de su base económica y su falta de participación en los programas de desarrollo a causa de la discriminación de la que son víctimas. También es interesante subrayar que uno de los entrevistados aludía a factores del Modelo de Desarrollo Humano como el conocimiento, la educación y la salud bajo el rubro “Recursos”, destacando de nuevo el carácter instrumental de estos factores.

2.3 Necesidades para lograr un desarrollo autodeterminado

¿Que necesitaría su comunidad para conseguir un desarrollo autodeterminado? De nuevo se formuló esta pregunta sin presentar los posibles factores o modelos existentes para no interferir en las respuestas. Las respuestas recogidas en el siguiente esquema son muy similares a las variables propuestas por el Modelo de Empoderamiento:

Cuadro N° 59

Elementos necesarios para un proceso de desarrollo autodeterminado según algunos líderes Maasai



Este gráfico muestra que el camino propuesto por los Maasai para un proceso de desarrollo autodeterminado es el empoderamiento, un término utilizado explícitamente por los entrevistados (“empoderamiento político, social y económico”). De sus respuestas se deriva que son conscientes de que para lograr un desarrollo autodeterminado resulta fundamental el control sobre sus recursos y una participación más equitativa en la toma de decisiones. También proponen medidas concretas como el acceso a créditos, la concienciación y la capacitación de la comunidad. Sus respuestas constituyen un interesante apoyo empírico subjetivo que fortalece la importancia del Modelo de Empoderamiento, no sólo de su función explicativa de la pobreza de los pueblos indígenas, sino también de su función propositiva para las políticas de reducción de la pobreza.

2.4 Causas más importantes de la pobreza de los Maasai del distrito

Para evaluar y comparar la relevancia de los factores propuestos por el Modelo de Desarrollo Humano con aquellos del Modelo de Empoderamiento se utiliza la escala de Likert, que determina las prioridades de los entrevistados con respecto a las posibles causas de la pobreza. Dicha escala fue diseñada con el fin de conocer en qué medida los entrevistados percibían como causas importantes de la pobreza en la comunidad Maasai los factores recogidos en la tabla. Para el propósito de la pregunta, la pobreza fue definida como la incapacidad de cubrir las necesidades básicas mínimas como alimentación y alojamiento, y se refiere a adultos con menos de 1239 chelines kenianos mensuales. Los resultados son los siguientes:

Cuadro N° 60

Las causas más importantes de su situación de pobreza según algunos líderes Maasai

Causa de pobreza:	Extremadamente importante	Muy importante	Import.	No imp.	Irrelevante
Falta de bienestar material e ingresos insuficientes.	7	4	3		
Falta de educación.	11	3			
Falta de servicios de salud, mala salud.	8	3	3		
Falta de recursos.	7	6	1		
Falta de acceso y control sobre los recursos de la comunidad.	10	2		1	
Falta de una participación más equitativa en la economía nacional.	11	3			
Falta de poder para tomar decisiones.	10	4			
Falta de poder económico/autodeterminación.	9	4			

Fuente: Entrevistas realizadas en noviembre de 2001 a 15 miembros de tres organizaciones de desarrollo Maasai que trabajan en Kajiado: Dupoto-e-Maa, Neighbours Initiative Alliance, MPIDO. Para el modelo del cuestionario, ver Anexo N° 3. Las cifras indican el número de personas que dieron esta respuesta.

La escala de Likert muestra que los entrevistados identificaron como las causas de pobreza más importantes de los Maasai en Kajiado la falta de educación y de una participación más equitativa en la economía nacional, seguido de la ausencia de poder para tomar decisiones, así como de acceso y control sobre los recursos de la comunidad y la falta de poder económico/autodeterminación. El déficit de servicios de salud y la mala salud, junto a la carencia de bienestar material e ingresos insuficientes, se presentaron como las razones menos relevantes en opinión de los entrevistados. La educación es considerada una de las principales causas, lo cual también se refleja en el hecho de que las ONG de desarrollo Maasai se centran en las actividades educativas. Sin embargo, los otros dos factores propuestos por el Modelo de Desarrollo Humano —los servicios de salud y los ingresos— fueron considerados los menos importantes de la lista. Es probable que esto se deba a que

los Maasai aún confían, en gran parte, en la medicina tradicional y que el ganado continúa siendo su principal fuente de ingresos y la base de su bienestar material.

Respecto a la pregunta de qué impedimento eliminarían en beneficio del desarrollo de los servicios de salud, dos de los entrevistados indicaron la falta de acceso y control sobre los recursos, otro la carencia de poder económico/autodeterminación y uno más contestó la insuficiencia de las instituciones locales. Tanto en la escala de Lickert como en las respuestas a la pregunta sobre las prioridades, coincide la falta de educación como una de las principales causas de la actual situación de pobreza de los Maasai de Kajiado.

Estas respuestas parecen realzar la importancia de la variable de la educación como causa de la pobreza. Sin embargo, cuando se les preguntó con más detalle, los entrevistados explicaron que, en su opinión, la falta de educación y el analfabetismo era una de las principales razones por las que la población no utiliza los recursos apropiadamente. Según ellos, el analfabetismo era uno de los factores que hacía posible la apropiación ilegal de la tierra por otros; y de porqué se administraban correctamente bienes como la tierra y el ganado. Según uno de los entrevistados, la falta de recursos es uno de los principales obstáculos “ya que con ganado, uno puede acceder al bienestar material y a la educación.” Esta persona también hizo hincapié en la relación entre los diferentes factores del Modelo de Empoderamiento, afirmando que “los recursos conducen al poder económico, lo que puede llevar a la participación y a la toma de decisiones”. Por tanto, la educación es importante, pero parte de su importancia radica en su carácter instrumental, porque permite a las personas asegurar el acceso, control y uso adecuado de los recursos que están a su disposición. La educación vista como recurso se convierte de esta manera en un elemento importante del Modelo de Empoderamiento, lo que subraya la interdependencia de los factores que influyen en el desarrollo.

2.5 La situación de las variables propuestas por el modelo de empoderamiento en el distrito según algunos líderes Maasai

Las últimas preguntas del cuestionario tienen el objetivo de verificar si las variables propuestas por el Modelo de Empoderamiento son relevantes para la situación de los Maasai, e identificar cómo los activistas Maasai ven las barreras para un proceso de desarrollo autodeterminado. Así mismo, se trata de determinar si los resultados de esta parte coinciden con los del análisis en el Capítulo Ocho.

Ante la quinta pregunta —¿tiene su comunidad Maasai acceso a recursos naturales, financieros y humanos, por ejemplo tierra, ganado, crédito, tecnología y conocimiento tradicional y “moderno”? si es así, cuales—; ocho personas contestaron “*tierra y ganado*”, cinco “*conocimiento y tecnología tradicional*”, otra dijo que no había “*tecnología moderna debido a la falta de educación*”, una se refería a “*instituciones financieras como por ejemplo los bancos*” y otra al “*tradicional intercambio de bienes (trueque)*”. Uno de los entrevistados describía el acceso a los recursos como sigue:

“Las comunidades tienen acceso al conocimiento tradicional, el cual utilizan; por ejemplo, la medicina, la educación informal, su cultura, la tradición y su estilo general de vida. Se transmite a otras generaciones a partir de canciones, poemas, historias y leyendas. También tienen acceso al ganado y a la tierra, pero la tierra está desapareciendo a gran velocidad debido a la apropiación ilegal de ésta. El ganado pasa a ser también un problema, debido especialmente a la falta de mercados y políticas gubernamentales apropiadas a favor de los ganaderos.”

Por tanto, los Maasai tienen todavía acceso a los recursos tradicionales como la tierra, el ganado y el conocimiento tradicional, pero estos recursos están amenazados, según los entrevistados, por la apropiación ilegal de la tierra, la falta de tecnología moderna, de mercados y de políticas públicas favorables. Los únicos recursos “modernos” mencionados son las instituciones financieras. Esto indica que el cambio de un modo tradicional de producción basado en el autoabastecimiento a

un modo de producción orientado al mercado, no viene acompañado del acceso a los recursos necesarios para tener éxito en la economía de mercado.

Respecto a la disponibilidad y el acceso a los recursos, para el análisis recogido en el Capítulo Ocho es importante evaluar la cantidad de los bienes tradicionales necesarios para ser considerado rico o pobre por los Maasai. Esta medida cualitativa de los Maasai se contrasta en el anterior capítulo con los resultados de los estudios cuantitativos nacionales, cuando se discute el acceso a los recursos y sus implicaciones para la actual situación de pobreza de este pueblo.

Las respuestas a la pregunta ¿cuántos de los siguientes recursos debe poseer un miembro de la comunidad para ser considerado rico o pobre?, fueron las siguientes:

Cuadro N° 61

Relación entre recursos y pobreza según algunos líderes Maasai

Una persona rica tiene al menos:	
N° de ganado (vacas)	De 50 a 400 La mayoría (9 de 15) contestó 100.
Acres de tierra	De 50 a 1700 Una mayoría relativa (3 de 15) contestó 50.
N° de niños	De 2 a 20 Una mayoría relativa (3 de 15) contestó 8 y 20 (hay que recordar que un Maasai puede tener varias esposas).
Una persona pobre no tiene más de:	
N° de ganado (vacas)	De 5 a 10 La mayoría (10 de 15) contestó 10.
Acres de tierra	De ninguno a 50 Una mayoría relativa (3 de 15) contestó 20.
N° de niños	De ninguno a 20 Una mayoría relativa (4 de 15) contestó 5

Ver el análisis de estas respuestas en el Capítulo Ocho.

La pregunta, ¿la comunidad Maasai tiene control sobre sus recursos?, tiene como objetivo determinar el pensamiento de los Maasai respecto a su grado de control sobre los recursos y quienes poseían este control; así como, averiguar si el argumento defendido por autores como Rutten (1992) y por la autora de esta tesis, de que los Maasai han experimentado y experimentan una pérdida progresiva de sus recursos se confirma a partir de sus propias opiniones.

Tres entrevistados contestaron negativamente. Con aquellos que respondieron de forma afirmativa, se continuó con la siguiente pregunta: ¿cómo es ejercido (el control) y por quién? Las respuestas se referían al control sobre los recursos agua, tierra y ganado, y son presentadas en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 62

Control sobre los recursos en la comunidad Maasai de Kajjado

Recurso:	¿Cómo es ejercido el control sobre los recursos y por quién?
Agua	<i>“Aún es difícil su acceso, su suministro es escaso y su propiedad es comunal.”</i>
Ganado	<p><i>“La comunidad decide en tiempos de sequía hacia dónde moverse, hay control individual cuando es el momento de vender. Las fuerzas mercantiles son importantes.”</i></p> <p><i>“Controlado por el cabeza de familia.”</i></p> <p><i>“El padre es el cabeza de familia pero las mujeres conocen y controlan el ganado de sus hijos.”</i></p> <p><i>“Sólo los hombres tienen el derecho de administrar el ganado y la tierra.”</i></p> <p><i>“Controlado por otros a través de los mercados de carne.”</i></p>

<p>Tierra</p>	<p><i>“Tradicionalmente era propiedad de la comunidad, pero está pasando a ser una propiedad individual.”</i></p> <p><i>“Control individual donde existen los títulos. En ranchos grupales, mucha gente está registrada de manera colectiva.”</i></p> <p><i>“Ningún control donde la tierra ha sido apropiada ilegalmente.”</i></p> <p><i>“Nuestros recursos están siendo explotados por los ricos y poderosos de otras comunidades.”</i></p> <p><i>“Las políticas estatales son más importantes que las políticas comunales.”</i></p> <p><i>“Las regulaciones del Gobierno sobre la tierra no favorecen a los Maasai. El control gubernamental ha reemplazado a los consejos de ancianos que solían administrar los recursos de la comunidad.”</i></p>
----------------------	---

De nuevo, las respuestas se refieren principalmente a las formas tradicionales de control, como el de la comunidad sobre el agua, la tierra y el desplazamiento del ganado, y el control individual (por hombres) del ganado. Sin embargo, también indican una pérdida de autoridad sobre los recursos debido a la apropiación de la tierra y su explotación por los no Maasai y el reemplazamiento de las autoridades Maasai, como es el consejo de ancianos, por un control gubernamental. Subrayan que hoy en día las consecuencias de este proceso son visibles. Esto confirma el análisis del Capítulo Ocho, donde ya se identificaron factores como la privatización de la tierra, la apropiación ilegal de ésta y las políticas discriminatorias del gobierno como causas de la pérdida progresiva del control de los Maasai sobre sus propios recursos.

La finalidad de la siguiente pregunta —¿su comunidad participa en la economía nacional (por ejemplo, en la venta y comercialización de ganado)? —, es entender cómo los Maasai intervienen en la economía nacional y con qué barreras se encuentran. Tres personas contestaron que “no”; otras dos no respondieron nada. Los demás dieron respuestas detalladas sobre cómo toman parte en la economía nacional:

Cuadro N° 63

Participación de los Maasai de Kajiado en la economía nacional

“Hasta hace cinco años, los ganaderos solían vender su ganado a la Comisión Nacional de Carne de Kenia que actualmente no existe. Hoy en día, la comunidad tiene pequeños mercados locales donde venden su ganado.”

“Hasta 1988, la Comisión Keniana de Carne solía comprar ganado a los Maasai a buen precio.”

“La comunidad vende ganado a los mercados locales desde donde a su vez se vende a los mercados nacionales. El ganado también se vende a mataderos locales desde donde la carne se envía a los mercados locales y a Nairobi.”

“La comunidad vende ganado a intermediarios para ganar dinero con el cual cubren sus necesidades básicas, como la alimentación, medicina y los pagos escolares. Su contribución a la economía nacional no es valorada por el gobierno o por otras comunidades.”

“Producción y mercado de ganado y productos ganaderos.”

“Compran alimento y otros productos producidos en el país.”

“Los Maasai tienen que comprar vacunas, comida y ropa.”

Los Maasai son conscientes de su contribución a la economía nacional con la que interactúan básicamente de dos maneras. Por una parte, venden ganado y productos ganaderos bien directamente en los mercados locales o a través de intermediarios y, a cambio, compran alimentos, ropa y vacunas. La interacción con la economía nacional está limitada a este intercambio básico y no incluye su participación en forma de ahorros ni de inversiones en otros sectores económicos o en la disponibilidad de créditos. Las respuestas de los Maasai también apuntan al hecho de que la privatización y la reducción de los servicios públicos debilitan su posición en la economía nacional, como se refleja en la desaparición de la Comisión Keniana de la Carne, que les aseguraba precios estables.

A continuación de esta pregunta, se trató de averiguar si los Maasai participan menos que otros grupos en la economía nacional, y la razón de ello. Las respuestas se encuentran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 64

Barreras de acceso al mercado nacional

Marginación:

“No tienen acceso al mercado debido a la deficiente infraestructura y a la falta de capital. La barrera del idioma dificulta la comunicación con otros. Los Maasai se están convirtiendo en una minoría en su propia tierra.”

“La marginación ha afectado a los Maasai desde tiempos inmemorables. No hay conciencia sobre sus derechos.”

Falta de acceso y control:

“Los intermediarios que supuestamente ayudan a los Maasai se están beneficiando de la situación debido a la falta de acceso al mercado.”

“El mercado es controlado a nivel nacional por aquellos que no son Maasai y quienes poseen mataderos comerciales.”

“No hay personas con cierto nivel de educación dentro de la comunidad, existe poco acceso al mercado y competitividad.”

“Los grandes comerciantes de ganado y los principales mataderos pertenecen a personas que no son Maasai. Ninguna política estatal regula el mercado de ganado.”

“Desde la desaparición de la Comisión de la Carne de Kenia, los Maasai han sido forzados a vender su ganado a intermediarios o competir con el ganado procedente de Tanzania, que es más barato. La explotación por parte de los intermediarios ha incapacitado a la economía Maasai.”

“Falta de un sistema de comercialización apropiado para el ganado.”

“Falta de acceso a los mercados durante las sequías.”

“Falta de vaquerías e industria lechera.”

Estas respuestas se resumen bajo dos premisas que impiden la participación equitativa de los Maasai en la economía nacional: la “marginación” y los aspectos relacionados con el “acceso y control del mercado” como la falta de infraestructuras, capital, mercados e industrias para procesar los productos ganaderos. Las respuestas señalan de nuevo las dificultades que resultan de la interacción con la economía de mercado, como por ejemplo la explotación por parte de los intermediarios y el control del mercado por los no Maasai. Todos estos factores confirman las barreras ya identificadas en el Capítulo Ocho, y muestran que los Maasai que trabajan en las ONG de desarrollo son conscientes de ellas.

La siguiente pregunta se incluyó para obtener información sobre los beneficios de los intermediarios que compran a los Maasai y venden en los grandes mercados de consumo. Los Maasai entrevistados mencionaron en varias ocasiones que los intermediarios los explotaban. Sin embargo, el análisis de una entrevista con una mujer Maasai, productora de ganado y propietaria de un matadero en Kajiado, así como de una carnicería en Nairobi, indica que los intermediarios no obtienen grandes beneficios. Para averiguar la diferencia de precio entre vender el ganado en los mercados locales y venderlo a un intermediario (lo cual confirmaría una cierta explotación), se preguntó a los entrevistados por el precio de una cabeza de ganado en el mercado local y cuánto conseguirían de un intermediario. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro N° 65

Precios y ganancias de la venta del ganado en Kajiado en 2001

Precio de una cabeza de ganado en noviembre de 2001 en el mercado local:

Entre 8.000 y 20.000 chelines (dependiendo del tamaño, el sexo y la edad). La mayoría de los preguntados contestaron 15.000 chelines.

Precio de una cabeza de ganado si se vende a un intermediario:

Entre 8.000 y 15.000 chelines (dependiendo del tamaño, el sexo y la edad). La mayoría contestó 15.000 chelines.

Diferencias entre el precio obtenido en el mercado local y el logrado a partir de un intermediario:

La diferencia giraba en torno a nada y 10,000 chelines. La mayoría contestó que no había diferencia alguna.

La comparación entre los precios obtenidos por la venta de una cabeza de ganado en el mercado local o a un intermediario demuestra que hay poca diferencia, lo cual contradice la acusación de los Maasai de que los intermediarios les explotan. Una explicación alternativa para este repetido reclamo es que los “intermediarios” son los representantes más inmediatos y visibles de las “fuerzas anónimas mercantiles” que determinan el precio y, por lo tanto, el sentimiento de ser explotados se atribuye a las actividades de esta “personificación del mercado”. Un fenómeno similar tiene lugar cuando los activistas antiglobalización personifican en el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial de Comercio como los actores responsables de todos los efectos negativos de la globalización.

La pregunta, ¿su comunidad Maasai participa en la toma de decisiones locales y nacionales, como el gobierno local y nacional y las instituciones de desarrollo?, tiene

como finalidad entender la situación de los Maasai de Kajiado respecto a la variable “participación en la toma de decisiones/desarrollo nacional” a nivel local y nacional. Tres personas contestaron que “no”. Las que respondieron afirmativamente continuaron con la siguiente pregunta: ¿a que nivel y en qué instituciones?

El cuadro N° 65 muestra las instituciones en las cuales participan los Maasai a nivel local y nacional, según los entrevistados.

Cuadro N° 66

Participación de los Maasai en instituciones locales y nacionales

Nivel	Institución	Comentario:
Nivel local	ONG Consejo del Distrito Comité de Desarrollo del Distrito Comité Ejecutivo del Distrito	-“Pero los planes de desarrollo local son raramente discutidos con la comunidad.” -“Los miembros de las ONG participan en la toma de decisiones.” -“La mayoría de los que toman las decisiones son funcionarios.”
Nivel nacional	Gobierno Parlamento (Pastoralist Parliamentary Group) Conferencia Nacional para la revisión de la Constitución	-“Es un requerimiento de la Constitución, pero ellos toman pocas decisiones.” -“Son una minoría (refiriéndose a los parlamentarios Maasai).”

Existen más instituciones responsables de desarrollo y toma de decisiones que permiten la participación de los Maasai a nivel local que nacional. Entre dichas instituciones se encuentran algunas estatales como el Consejo del Distrito y el Comité Ejecutivo del Distrito (con sólo un miembro Maasai según uno de los

entrevistados), y las ONG. El Comité de Desarrollo del Distrito coordina las ONG en él presentes.

Los entrevistados también observan que los planes locales de desarrollo raramente son consultados a las comunidades, y que la mayoría de quienes toman las decisiones son funcionarios nombrados por el presidente y no representantes de las comunidades, lo que apunta a la puesta en práctica de un enfoque vertical y poco participativo. La creación de ONG ha permitido a los Maasai participar, a través de sus organizaciones, en la toma de decisiones que conciernen a su desarrollo. A pesar de este avance, a menudo, las ONG tienen una capacidad limitada y no pueden reemplazar las instituciones y responsabilidades gubernamentales. Los entrevistados destacan que, a nivel nacional, los representantes Maasai forman una minoría en el Parlamento y toman pocas decisiones (ver Capítulo Ocho).

La intención de la pregunta ¿cuántas organizaciones Maasai están trabajando en su distrito y cómo se llaman? era obtener información sobre el número y tipo de organizaciones Maasai.

ONG Maasai: Reto Women, Dupoto-e-Maa, MPIDO, Pastoralist Development Program, Maasai Aids Awareness Program, Neighbours Initiative Alliance, Simba Maasai Outreach Organization.

Un número importante de organizaciones Maasai cooperan en asuntos comunes. Todas ellas se crearon en los años noventa, después de que aumentase la conciencia de su situación como pueblos indígenas y tras la creación de un sistema multipartidario en Kenia (ver Capítulo Ocho). Algunas de estas organizaciones (Dupoto-e-Maa, Neighbours Initiative Alliance y MPIDO) intervinieron en los estudios participativos sobre la pobreza llevados a cabo por el Gobierno de Kenia en Kajiado, lo que supone un indicio de que son consideradas por el Ejecutivo como importantes contrapartes en las actividades de reducción de la pobreza.

Organizaciones de desarrollo: SARDEP, Christian Children Fund, World Vision, Catholic Church, Compassion Group, Intermediate Technology Group, Women Economic Empowerment Group.

Para conocer mejor las actividades y el impacto de las ONG Maasai se pidió a los entrevistados que diesen ejemplos contestando a la pregunta ¿podría darme algún ejemplo de una actividad de su organización/comunidad que influye en las políticas de desarrollo a favor de su comunidad?

El siguiente cuadro resume las respuestas:

Cuadro N° 67

Actividades de las organizaciones Maasai de Kajiado para influir en las políticas de desarrollo

“Aquellos mencionados (Reto Women, Dupoto-e-Maa y MPIDO) hacen lo que pueden, pero la tarea es demasiado amplia.”

“Existe un proyecto del derecho a la tierra de MPIDO. La organización intenta influir en la Comisión de la Tierra y en la comisión de la reforma constitucional. Ésta ha otorgado a la gente de Loodooriak, Mosiro y Ilkesumeti un claro conocimiento acerca de sus derechos, y les ha dado consejos prácticos de cómo conseguirlos a través de campañas de presión, publicidad, ayuda legal y empoderamiento comunitario. Esto ha incrementado la conciencia de las comunidades acerca de la apropiación ilegal de la tierra.”

“Las ONG promueven la educación de las niñas y contribuyen a la creación de conciencia sobre el derecho a la tierra y otras cuestiones.”

“El proyecto de educación en internados promovido por Dupoto-e-Maa tiene como objetivo conseguir tasas más altas de matriculación de niños Maasai y disminuir su índice de abandono escolar. El proyecto incluye el desarrollo de escuelas, el pago de los gastos escolares de los estudiantes más necesitados y sensibilizar a la sociedad sobre la necesidad de educar tanto a niños como a niñas.”

“Los talleres de educación de Dupoto-e-Maa, creación de escuelas primarias y proyectos de agua.”

“La campaña de Dupoto-e-Maa contra la pérdida de tierra, incluyendo educación sobre tendencias, causas y efectos de las transferencias y ventas de tierra.”

“El proyecto de Neighbours Initiative Alliance (NIA) para mejorar el ganado.”

“El programa de tierra de NIA ha ayudado a viudas y jóvenes a adquirir tierra y a presentar propuestas a la comisión de revisión constitucional acerca de sus derechos sobre la tierra.”

“NIA empoderó a los Maasai, especialmente a los pobres y marginados a tomar decisiones informadas y hacer frente a los cambios sociales, económicos y políticos. La ONG contribuye a un sostenible empoderamiento económico y a una seguridad alimenticia de los pobres y marginados. También promueve la gestión sostenible y justicia en el uso y la distribución de la tierra.”

Las actividades mencionadas por los entrevistados llevadas a cabo por las organizaciones Maasai pueden clasificarse en tres áreas principales: 1) educación y campañas de concienciación; 2) campañas del derecho a la tierra; 3) mejora del ganado y del agua. Todas las actividades tienen como objetivo el empoderamiento de las comunidades y la mejora de su acceso y control sobre los recursos locales. La educación, factor que responde a ambos modelos discutidos en esta investigación, es citado de nuevo. Por una parte, los proyectos educativos tienen como objetivo prosperar el rendimiento escolar; por otra, se trata de sensibilizar a las personas sobre sus derechos, especialmente con respecto a la pérdida de la tierra, constituyendo de esta manera un instrumento dentro del proceso de empoderamiento.

La última pregunta del cuestionario se formuló con la intención de entender la visión de los activistas Maasai acerca de su capacidad para influir en su propio proceso de

desarrollo, así como en el desarrollo local y nacional. La pregunta correspondiente es: ¿cree que su comunidad Maasai es capaz de influir en su propio proceso de desarrollo y/o en el desarrollo local y nacional?, en caso afirmativo, dé ejemplos. Mientras que la tercera pregunta pedía ejemplos sobre lo que era necesario para un desarrollo autodeterminado, ésta demandaba ejemplos de la influencia de los Maasai en su proceso de desarrollo. Las respuestas se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 68

Capacidad de los Maasai de influir en su propio desarrollo en Kajiado

“Sí, si se da una oportunidad. En este momento estamos bloqueados por los ricos y poderosos que son corruptos.”

“La comunidad Maasai es capaz de tomar decisiones sobre su desarrollo, pero nunca se les ha dado una oportunidad. Se les imponen políticas e incluso proyectos, y sus recursos son apropiados por aquellos que tienen el poder, como los miembros elegidos del Parlamento.”

“La comunidad tiene habilidades comerciales, pero carece de créditos.”

“Ellos deciden el tipo de ganado que producen y participan en su comercialización, así como en las inversiones en agua y educación. Actualmente los individuos de la comunidad poseen mataderos, pero no industrias procesadoras para productos ganaderos.”

“Los Maasai pueden ofrecer precios estables para el ganado. La comunidad puede influir en los recursos de la tierra si se les permite tener voz en las políticas sobre la tierra. Serían capaces de influir en y controlar sus propios recursos si sus líderes fueran indígenas.”

“La influencia a nivel personal es posible a través de la mejora del ganado y de la formación de cooperativas.”

“Si se les diese acceso a la educación, la comunidad Maasai ganaría poder y podría protegerse contra el desarrollo desfavorable.”

“La asistencia para la mejora del ganado con propósitos comerciales fortalecería su base económica y ofertaría mayores facilidades de salud.”

“Dada la oportunidad, nuestra comunidad es capaz de influir en su propio proceso de desarrollo así como de controlar sus actividades económicas. Hoy en día ya tenemos algunos mataderos a lo largo de todo el territorio.”

“La decisión sobre las prioridades de desarrollo es posible si las políticas gubernamentales están descentralizadas. Algunos individuos de la comunidad poseen pequeños mataderos en los mercados locales. Se les debe dar una oportunidad a los Maasai de participar en la toma de decisiones.”

“Las actividades comunitarias aseguran que la tierra esté igualmente distribuida durante la subdivisión de ranchos grupales. También aseguran que las viudas y madres solteras estén registradas. Durante toda esta lucha tuvimos que ir al tribunal para desafiar al Acto de Ranchos Grupales y a los Representantes Grupales.”

“El programa de NIA para la mejora del ganado es en estos momentos muy popular, y casi el 55% del ganado Maasai en la División Central de Kajjado ha mejorado. Como resultado, tienen ahora más producción de leche y las vacas son más gordas.”

“Diez pequeñas empresas han tenido éxito y son dirigidas por mujeres Maasai.”

“La lucha contra la apropiación ilegal de la tierra es una hecho real. Los Maasai pueden influir en su propio desarrollo si se les conciencia y se les ofrece una educación crítica.”

Algunas respuestas reconocen la capacidad de los Maasai para influir en su propio proceso de desarrollo, por ejemplo a través de la producción y comercialización de ganado, pero subrayan la falta de oportunidades para hacerlo. Se menciona el enfoque autoritario de desarrollo marcado por decisiones impuestas, la apropiación ilegal de la tierra, la corrupción y la toma de decisiones centralizada. Las sugerencias de cómo superar estas barreras incluyen la descentralización, la educación y la formación de cooperativas para incrementar el control sobre sus recursos. De nuevo, las contestaciones indican que la mayoría de las barreras se refieren a los factores propuestos por el Modelo de Empoderamiento y no a aquellos del Modelo de Desarrollo Humano, con excepción de la educación. Además, nuevamente la educación se menciona explícitamente como un instrumento de empoderamiento y es, por tanto, un factor importante que debe ser incluido en el Modelo de Empoderamiento.

3. Conclusiones del Capítulo Nueve

1. La comparación entre las causas de la pobreza identificadas por los Maasai entrevistados en los años setenta y las reconocidas en los años noventa muestra que los factores que causan la pobreza, o la forma en la cual los Maasai los perciben, han cambiado a lo largo del tiempo. De acuerdo con estas encuestas, los factores propuestos por el Modelo de Desarrollo Humano, como la salud, han perdido relevancia; mientras que las variables correspondientes al Modelo de Empoderamiento han ganado importancia en los años noventa. Los problemas medioambientales, como las sequías y la falta de agua, continúan siendo importantes a lo largo de las tres últimas décadas.
2. Los estudios cualitativos participativos sobre la pobreza realizados en Kajjado en 1996 y 2001 por el Gobierno de Kenia señalan la importancia de las causas propuestas tanto por el Modelo de Desarrollo Humano como por el Modelo de Empoderamiento. Sin embargo, los participantes mencionaban más factores correspondientes al Modelo de Empoderamiento. Una de las principales variables destacada por todos los estudios es la falta de educación, correspondiente al Modelo de Desarrollo Humano. Con respecto al Modelo de Empoderamiento, la falta de acceso y control sobre los recursos y el limitado acceso al mercado se citaba más a menudo.
3. La definición de pobreza por los habitantes del distrito depende de sus empleos, niveles educativos, género y edad. Estos elementos determinan la posición económica de cada grupo en la sociedad Maasai y, en consecuencia, el acceso y control del que disfrutan sobre los recursos existentes.
4. La encuesta realizada para esta tesis confirma dos tendencias ya descritas en el análisis empírico de los datos cuantitativos del Capítulo Ocho. La primera es la pérdida continua del acceso y el control de los recursos tradicionales de los Maasai, como son la tierra y el ganado. La segunda es la creciente necesidad de participar en la economía de mercado para sobrevivir. Según los entrevistados, los Maasai se enfrentan a unas barreras para acceder al mercado

nacional, como la falta de infraestructura, crédito y políticas de desarrollo favorables. Según su propia percepción, también son marginados tanto en la toma de decisiones como en el desarrollo nacional. Consideran los distintos elementos del empoderamiento, tal como son propuestos por dicho modelo, como partes importantes del proceso necesario para conseguir un desarrollo autodeterminado.

5. Los activistas Maasai entrevistados que trabajan en ONG de desarrollo identifican entre las causas más importantes de la actual situación de pobreza de su pueblo la falta de educación, de una participación más equitativa en la economía nacional/toma de decisiones y de poder económico/autodeterminación. También definen la educación como un prerrequisito para lograr el control sostenible sobre los recursos y un proceso de desarrollo autodeterminado. La educación es vista como un instrumento, no con el objetivo principal de conseguir el bienestar individual sino para asegurar el control sostenible sobre los recursos tradicionales de la comunidad y para conseguir una participación más equitativa en la economía nacional.
6. Los datos subjetivos obtenidos de los distintos estudios cualitativos en el distrito y las respuestas y ejemplos proporcionados por los líderes Maasai entrevistados, confirman la relevancia de las variables propuestas por el Modelo de Empoderamiento para explicar la situación de pobreza de los pueblos indígenas. Dos de las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano —la falta de ingresos y servicios de salud—, no se confirman a partir de datos cualitativos.

Conclusiones específicas

Capítulo Diez:

Evidencia empírica para las causas sugeridas: conclusiones acerca del poder explicativo de ambos modelos

El objetivo de este capítulo es comparar el poder explicativo del Modelo de Desarrollo Humano con el del Modelo de Empoderamiento, y valorar cuál de ellos describe más adecuadamente las causas de la actual situación de pobreza de los Maasai en Kajiado. En este contexto, adecuadamente significa que las causas propuestas por cada modelo pueden ser confirmadas a partir de la evidencia empírica, es decir, a través de datos cuantitativos y cualitativos. Contrastar los modelos con las verdaderas causas de pobreza tiene como fin último apoyar o rebatir la hipótesis original de esta investigación: el Modelo de Desarrollo Humano es inadecuado para explicar la pobreza de los Maasai en el distrito de Kajiado en los años noventa, y los factores que proporciona el Modelo de Empoderamiento permiten entender mejor esta situación.

Para ello, se examina la relación entre las variables de ambos modelos y la situación de pobreza de los Maasai en Kajiado. Ambos modelos teóricos proponen las causas, mecanismos y subprocesos posibles del proceso de empobrecimiento, así como los indicadores para medir los resultados del mismo.

A lo largo de este capítulo, se diferencian los mecanismos, procesos y resultados de la pobreza, y se describen y analizan los vínculos entre los diferentes factores que causan y perpetúan el empobrecimiento. Ello permite tener una visión más completa de la situación de pobreza de los Maasai, y ofrece la oportunidad de esbozar lecciones para el entendimiento de la pobreza de los pueblos indígenas en general.

Ante la dificultad metodológica de comparar dos modelos que definen la pobreza de diferentes maneras, se describe el proceso de empobrecimiento a partir de cada teoría con el objetivo de comprobar si son aplicables al caso concreto de los Maasai en Kajiado.

Cuadro Nº 69

Causas y manifestaciones de la pobreza según el Modelo de Desarrollo Humano y el Modelo de Empoderamiento

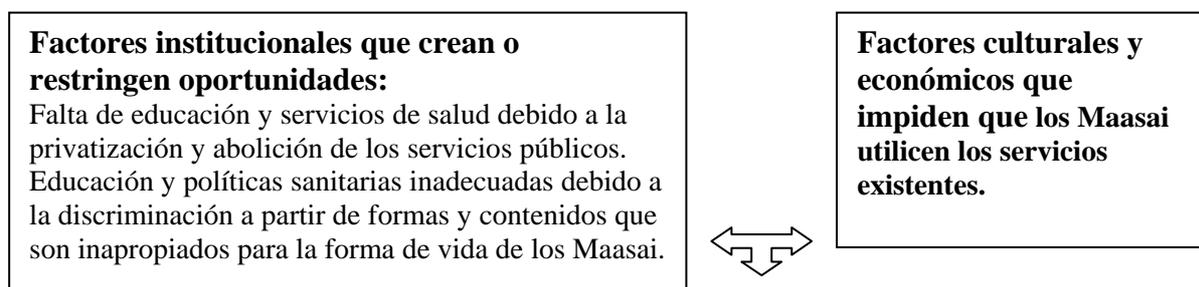
	Modelo de Desarrollo Humano	Modelo de Empoderamiento
Causas de pobreza	Falta de ingresos económicos y servicios sociales como educación y salud.	Falta de acceso y control sobre los recursos. Falta de una participación equitativa en la economía nacional y en la toma de decisiones. Falta de poder económico y autodeterminación.
Manifestaciones de pobreza ↓	↓ Ningún o limitado ingreso monetario, bajo nivel educativo, corta esperanza de vida, mala salud.	Pérdida de los recursos, incapacidad de acceso y control sobre los recursos. Exclusión, desigualdad y discriminación en la economía nacional y en el proceso de desarrollo. Bajos niveles de riqueza y autodeterminación limitada
Resulta en:	Altos niveles de pobreza	Altos niveles de pobreza

1. El poder explicativo del Modelo de Desarrollo Humano

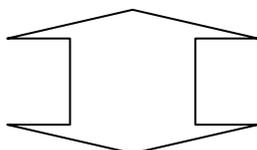
Según el Modelo de Desarrollo Humano, la falta de ingresos, educación y servicios de salud son las principales causas de pobreza, manifestándose en un limitado ingreso económico, bajo logro educativo, corta esperanza de vida y una salud precaria. Así, al aplicar este modelo al empobrecimiento de los Maasai en Kajiado durante los años noventa, se observa el siguiente proceso:

Cuadro N° 70

Modelo explicativo del Desarrollo Humano

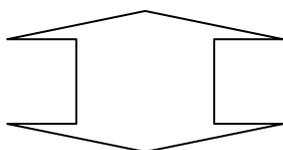


Resultados: Bajos niveles de educación y salud precaria



Afecta negativamente a la posibilidad de aprovechar las oportunidades

Resultados y mecanismos: Falta de oportunidades/ bajos ingresos



Afecta al bienestar negativamente

PROCESO DE EMPOBRECIMIENTO

Medido en ingreso *per capita* e indicadores de desarrollo humano (en declive)

El proceso de empobrecimiento según el Modelo de Desarrollo Humano muestra que los múltiples factores y sus interacciones producen bajos niveles de educación y de salud. Resulta especialmente útil distinguir entre los factores institucionales que ofrecen o restringen oportunidades, políticas públicas e infraestructura; y los factores que indican si las personas aprovechan estas oportunidades.⁴⁷⁹ En el caso de los Maasai, estos últimos responden principalmente a razones culturales y económicas. Los resultados, como por ejemplo los bajos niveles de educación, son

⁴⁷⁹ Autores como Akerlof (1970) y Stiglitz (1974) combinan la teoría de elección racional con el análisis de interacción social para facilitar el entendimiento de la pobreza. Indican que la información imperfecta y asimétrica conduce a un equilibrio por debajo de lo óptimo, tal como la sub-inversión en educación por los pobres.

a su vez mecanismos que perpetúan la pobreza. La pobreza es también en sí misma un factor que afecta negativamente a todas las variables, dado que constituye una de las principales razones para el bajo ingreso, la precaria salud y el bajo nivel educativo. Así, la interacción de las diferentes variables se presenta de forma circular.

El cuadro N° 70 presenta los efectos de una salud precaria y la falta de educación en las oportunidades económicas y el bienestar, dejando fuera otras dimensiones importantes como la toma de decisiones y el poder económico, centrales para el proceso de desarrollo de los pueblos indígenas.

Al observar la situación general de pobreza del distrito de Kajiado a través de la perspectiva del Modelo de Desarrollo Humano, se percibe un proceso de empobrecimiento que tuvo lugar a lo largo de los años noventa. La pobreza absoluta en el distrito aumentó durante este periodo y su posición respecto a otros distritos, según el Índice de Desarrollo Humano y el “Capability Poverty Measure”, estaba entre el 50% de los menos desarrollados de Kenia.

Según este modelo, las causas de este proceso serían la falta de educación y de servicios de salud que afectarían negativamente a las oportunidades económicas de la población y resultarían en bajos ingresos, lo cual a su vez haría aumentar la pobreza.

1.1 La relación entre ingreso y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado

Los indicadores para la variable “ingreso” durante los años noventa (ver Capítulo Siete), muestran que Kajiado tiene uno de los índices de pobreza más bajos de Kenia cuando se mide con indicadores cuantitativos en términos de pobreza alimentaria y absoluta. La pobreza alimentaria descendió en los años noventa. El ingreso *per capita* fue uno de los más altos de Kenia a principios de los años noventa, pero decreció al final de la década. Estas tendencias indican que la falta de ingresos probablemente no es la principal causa del proceso de empobrecimiento de los Maasai en Kajiado en los años noventa cuando se

compara con otras zonas del país, debido a que el ingreso *per capita* se situaba por encima de la media rural y nacional.

El hecho de que el ingreso real descendiera puede ser una explicación del aumento de la pobreza absoluta en el distrito. El patrón de gastos en el distrito a lo largo de los años noventa muestra que mientras se gastaba más en alimentación, el gasto en salud y educación disminuía.⁴⁸⁰ Por tanto, no fue la subida en el coste de los servicios educativos y de salud la que contribuyó a la caída del ingreso real, sino el aumento del coste de los alimentos y el descenso de producción alimentaría para el consumo propio. El bajo nivel de autoproducción alimentaría es un resultado directo de la disminución en la producción de ganado, así como de la falta de apoyo al ganadero y de los altos costes de las inversiones para la producción ganadera como resultado de la privatización de los servicios estatales.

Una explicación alternativa de esta tendencia es que factores institucionales como la introducción del pago por parte del usuario para acceder a los servicios de educación y salud, junto al descenso en su calidad y eficacia, han llevado a que los Maasai los utilicen menos.⁴⁸¹ El bajo porcentaje de gasto en educación y salud confirma la disminución de su uso.

El relativamente alto ingreso *per capita* en Kajiado no se ha traducido en un gran número de oportunidades económicas. Por el contrario, aunque se ha producido una diversificación del ingreso, en los años noventa el trabajo asalariado en el distrito fue extremadamente limitado y contribuía sólo al 1% de su ingreso general.⁴⁸² Esto indica que no existe una relación directa entre empleo formal e ingreso, y que un sistema educativo cuyo objetivo es formar estudiantes para un empleo formal, no será utilizado por los Maasai.

⁴⁸⁰ Este proceso ha sido reconocido en todo el país como una de las principales causas de pobreza según el estudio *Las Perspectivas de los Pobres acerca de las Políticas Anti-pobreza en Distritos Elegidos* (Ministry of Finance and Planning, 2002) que muestra que, a finales de los años noventa, la mayoría de los hogares pobres en Kenia destinaban alrededor del 80% de su gasto total en alimentación.

⁴⁸¹ En 1983, el pago de la educación primaria se cobró en forma de contribución a la construcción de escuelas, mantenimiento, libros y uniformes. Se estima que, a finales de los años noventa, los padres pagaban el 45% de los costes de la educación primaria (Ministry of Finance and Planning, 2002, pp. 60-61)

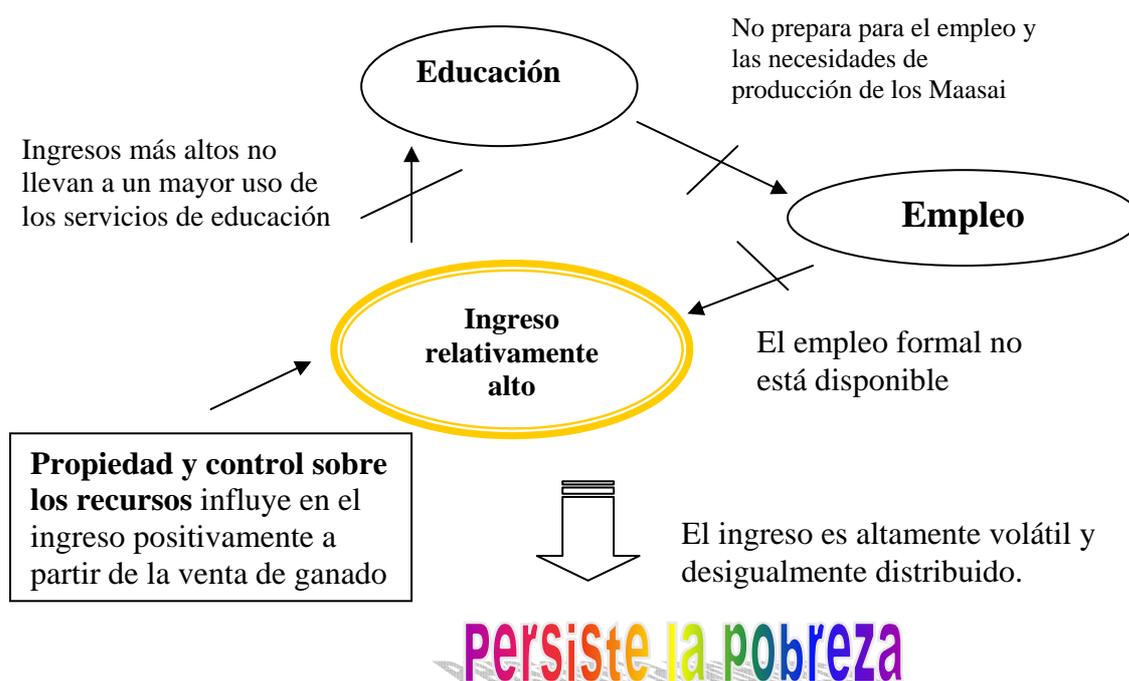
⁴⁸² Ver conclusiones del Capítulo Siete.

El alto ingreso *per capita* de Kajiado se deriva de la propiedad de ganado y de sus ventas, por lo que estos ingresos son altamente volátiles (ver Capítulo Siete). La distribución de los ingresos está estrechamente unida a la propiedad y al control sobre los recursos. Este argumento se confirma empíricamente a través de dos tendencias. La primera es que los hombres Maasai que controlan los recursos tienen un ingreso mayor que las mujeres que no tienen ningún control. La segunda tendencia es que la distribución de los ingresos es más desigual entre los Maasai con una alta participación en la economía de mercado, y también entre hombres con recursos que entre mujeres que no los poseen. Estos resultados sugieren que son la propiedad y el control sobre los recursos los que determinan el ingreso de los Maasai, y no las oportunidades económicas en la forma de empleo como predecía el Modelo de Desarrollo Humano.

Las relaciones entre educación, empleo e ingreso, que predice el modelo de desarrollo humano, no se dan en el caso de los Maasai en Kajiado, como muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N° 71

Relación entre educación, empleo e ingreso en el caso de los Maasai en Kajiado



1.2 La relación entre educación y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado

Respecto a la situación de la educación en Kajiado en los años noventa, todos los indicadores muestran resultados por debajo de la media nacional: índices de alfabetización y matriculación inferiores a las tasas nacionales, y dos veces la media rural de personas que nunca asistieron al colegio en 1997. El Modelo de Desarrollo Humano predice que un bajo nivel educativo conduce a un incremento de la pobreza por varias razones: cuanto mayor sea el nivel de educación, más posibilidades tiene una persona para encontrar un empleo; y la educación aumenta la productividad del empleado y su posibilidad de ganar un salario más elevado y estable.

Por razones estructurales, en Kenia existe escaso empleo remunerado, especialmente en el distrito de Kajiado donde la mayoría de los Maasai reciben ingresos procedentes de la producción ganadera. Como consecuencia, una educación que no les prepara para la producción ganadera o para actividades del sector informal probablemente no aumentará sus posibilidades de encontrar un empleo remunerado ni incrementará su productividad. Algunos estudios indican que los pobres en Kenia no valoran la educación porque sus hijos no pueden encontrar un trabajo remunerado al terminar la escuela y, por tanto, la inversión en educación formal no es rentable para la economía familiar.⁴⁸³

El Modelo de Desarrollo Humano también maneja otras razones para justificar la disminución de la pobreza gracias a la educación. Una es que la educación, especialmente de mujeres, conduce a un descenso de la natalidad debido a que las mujeres educadas tienen menos niños y más saludables que las que no han recibido ningún tipo de escolarización.⁴⁸⁴ Sin embargo, en Kajiado, esta hipótesis no se cumple, por un lado, por razones culturales y, por otro, por las tendencias de exclusión del sistema educativo.

⁴⁸³ Se trata de dos estudios: uno llevado a cabo por el Ministerio de Finanzas y Planificación (Ministry of Finance and Planning, 2002), analiza cómo perciben los pobres la pobreza en Kenia y presenta razones de por qué los padres no valoran la educación de sus hijos. El segundo es un estudio detallado sobre los Maasai de Narok que examina la relación entre educación y empleo y describe porqué los Maasai son reacios a invertir en educación (Holland, 1996).

⁴⁸⁴ Este nexo está descrito en el Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre Kenia, 2001 (UNDP, 2002a).

Frecuentemente, las niñas abandonan el colegio a una temprana edad para casarse o porque los padres no reconocen los beneficios de la educación de sus hijas. En consecuencia, los Maasai no obtienen los supuestos beneficios a raíz de la educación como son mujeres con un mayor nivel educativo e hijos más sanos. Además, en un sistema donde no existe seguridad social ni fondos de pensiones, un mayor número de hijos es la única forma de asegurarse ingresos estables para la vejez. Por lo tanto, tener muchos hijos es visto culturalmente como una fuente de riqueza (ver Capítulo Nueve). Este punto de vista también se refleja en el comportamiento de los hombres. Los que más recursos económicos disponen pueden permitirse tener varias esposas y, por tanto, un mayor número de hijos.

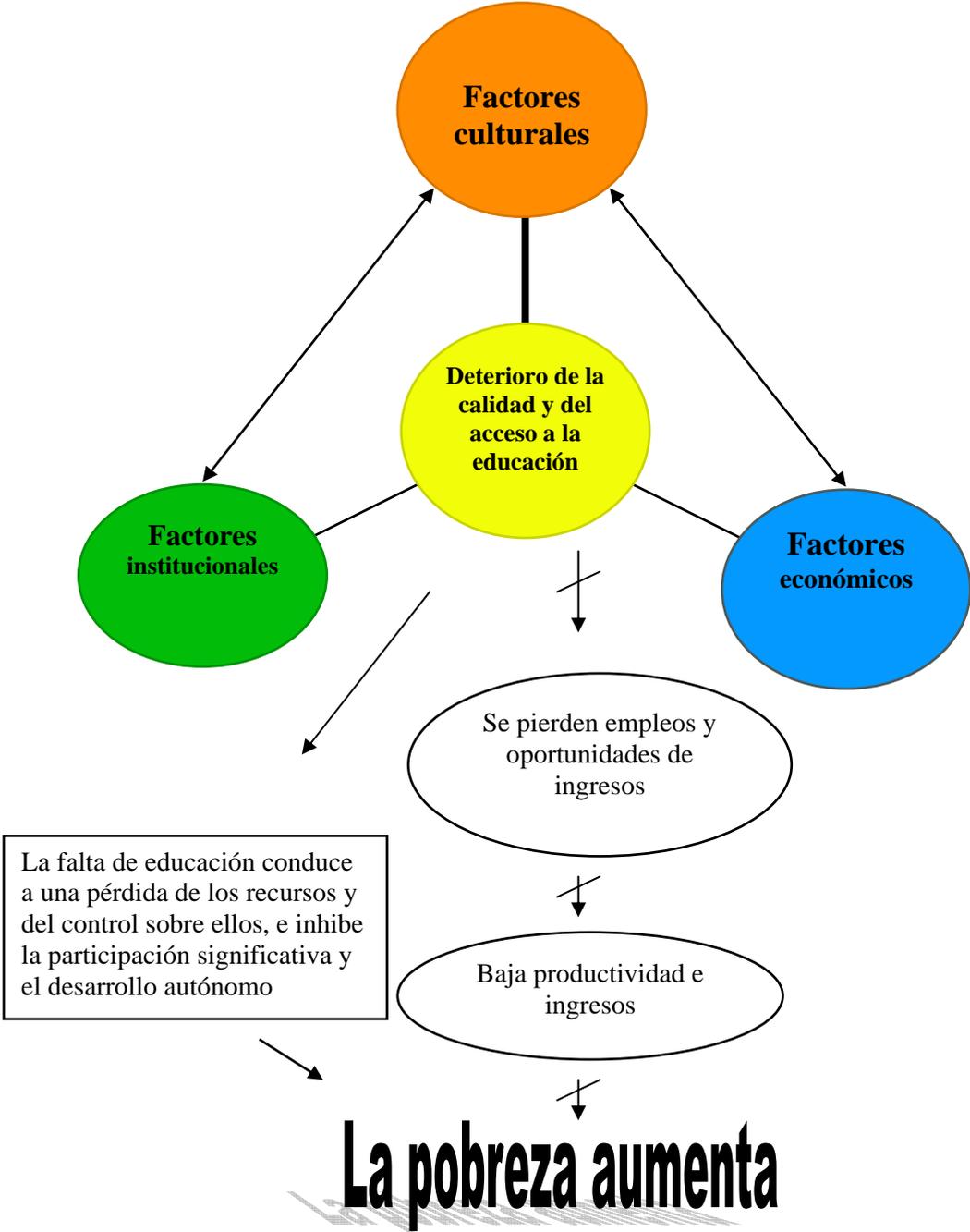
Factores institucionales como las tendencias discriminatorias contra la forma de vida ganadera en las escuelas y la falta de adaptación del currículum al modo de producción Maasai, contribuyen a la poca relevancia de la educación para este pueblo, y al consiguiente alto índice de abandono escolar en el distrito. Otros factores institucionales incluyen la exclusión social como una razón para no poder acceder a la educación, debido a que el coste es el factor principal en el distrito para que los hijos de los pobres en edad escolar no asistan a la escuela. Esta tendencia en contra de los pobres se encuentra realizada por la baja calidad de la educación en primaria y la escasa utilización de las escuelas en secundaria. Puesto que la mayoría de los estudiantes pobres abandonan la escuela primaria y los que estudian secundaria acuden a colegios privados, hay una clara "sub-inversión" en la escuela primaria y una "sobre-inversión" en las escuelas de secundaria; lo que supone otro indicador de la ineficacia del sistema educativo ante las necesidades de los Maasai en Kajiado.

La falta de cobertura educativa en el distrito, junto con los inadecuados servicios y currículum, han contribuido a la situación de pobreza de los Maasai. Sin embargo, es su carácter instrumental el que convierte la educación inadecuada en un factor principal del proceso de empobrecimiento de los Maasai, debido a que conduce a una pérdida de los recursos y control sobre ellos e inhibe la participación significativa y el desarrollo autónomo (ver Capítulos Siete y Ocho). La importancia de la educación también se confirma a partir de los estudios cualitativos de pobreza,

donde los participantes identifican la falta de educación como una de las principales causas de pobreza en el distrito. El siguiente cuadro muestra la dinámica que se establece entre la educación y la pobreza de los Maasai.

Cuadro N° 72

Relación entre educación y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado



1.3 La relación entre salud y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado

Para examinar la relación entre salud y pobreza conviene diferenciar entre el resultado, es decir, la situación sanitaria de la población, y los mecanismos que conducen a este resultado. La disponibilidad, cualidad y acceso a los servicios de salud son los principales mecanismos que afectan al estatus de la salud. Si los servicios sanitarios no están disponibles, no son accesibles o son de una calidad deficiente, la población probablemente presentará una salud precaria y una corta esperanza de vida, lo que a su vez afecta a su productividad y situación de pobreza.

En los años noventa, la esperanza de vida en el distrito, más alta que la media nacional, descendió y la mortalidad infantil aumentó (ver Capítulo Siete). Tanto en Kajiado como en el resto del país, el SIDA se presenta como un factor importante que explica el descenso de la esperanza de vida. Los factores culturales como la poligamia y el desplazamiento de los ganaderos a lo largo del distrito, en cierta medida impiden un rápido y eficiente combate contra el SIDA y contra la pobreza resultante de la extensión de la enfermedad. Dada esta situación, la mejora de los servicios de salud sin las correspondientes campañas educativas y preventivas adaptadas al contexto cultural, no serán efectivas.

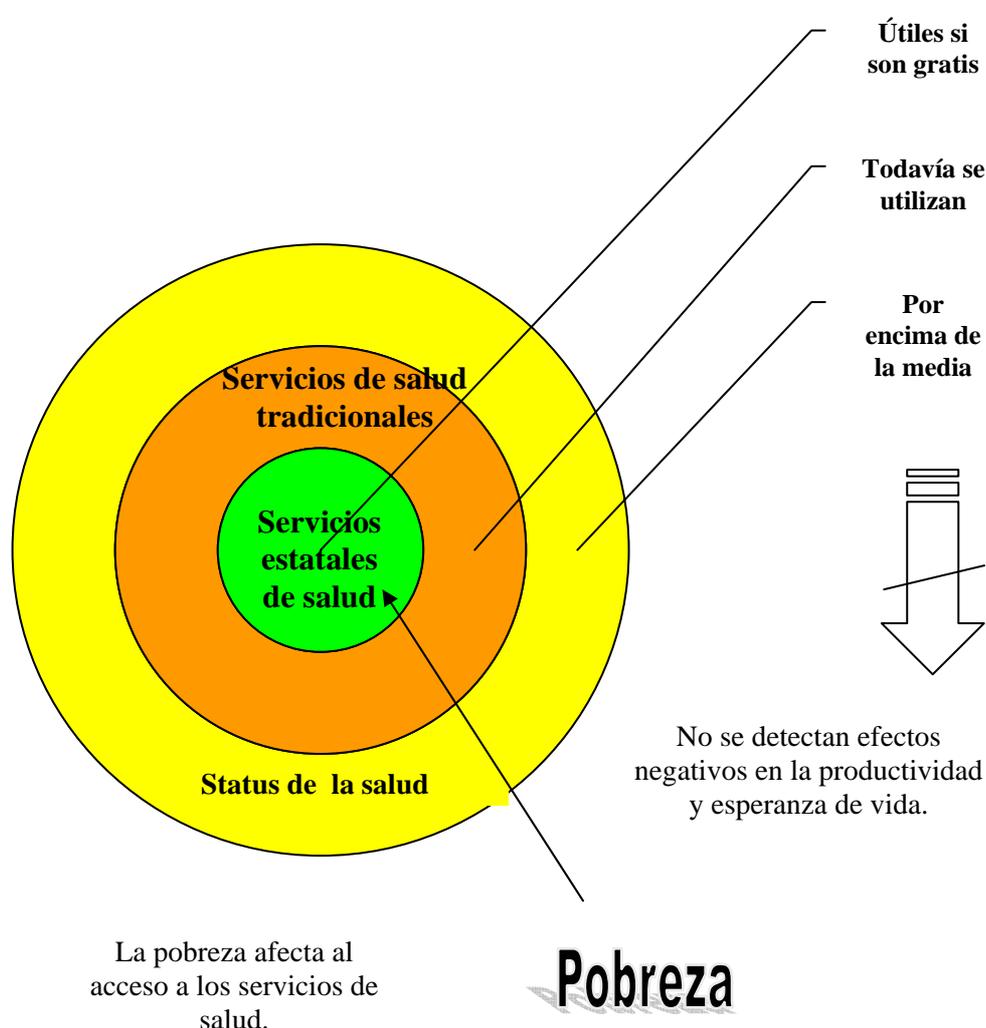
Las barreras institucionales como la falta de servicios de salud en las áreas remotas del distrito y la general falta de sanidad se reflejan en el índice de mortalidad infantil que se sitúa por encima de la media nacional. Los datos indican que la pobreza es la principal limitación para el acceso a los servicios de salud debido a su coste. Los no pobres no hacen uso de los servicios de salud principalmente porque consideran que la enfermedad no es importante. Los altos índices de vacunación en el distrito muestran que los servicios de salud, cuando son gratis, son utilizados por los Maasai y contribuyen a su desarrollo humano.

Probablemente, debido a las largas distancias que separan algunas áreas de los servicios de salud o por el coste del transporte, la mayoría de los habitantes del distrito confían en la medicina y asistencia médica tradicional. Esta es una de las

razones de que el acceso a los servicios sanitarios y la mala salud no sean una prioridad para los Maasai según los estudios participativos de pobreza. Ni la falta de estos servicios ni una salud precaria estaban entre las principales causas de la situación de pobreza de los Maasai en los años noventa. En este sentido, se plantea la cuestión de la dirección de la causalidad de este proceso dado que la pobreza es la principal razón por la que los pobres del distrito no pueden acceder a los servicios de salud. La relación entre salud y pobreza se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 73

Relación entre salud y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado



1.4 Conclusiones acerca del poder explicativo del Modelo de Desarrollo Humano

Al revisar la relación entre las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano y la situación de pobreza de los Maasai en el distrito de Kajiado, se puede concluir que dos de las variables —la falta de ingresos y de servicios de salud— no se confirman como factores causantes de esta situación a partir de evidencia empírica. La falta de educación, sin embargo, es un factor principal de acuerdo a los datos cuantitativos y cualitativos.

Además, las relaciones entre las causas, mecanismos y resultados del proceso de empobrecimiento de los Maasai en Kajiado no se ajustan a lo dictado por el Modelo de Desarrollo Humano. El incremento de la pobreza, reflejado en bajos índices de desarrollo humano, está acompañado por un ingreso *per capita* relativamente alto, lo cual muestra que no hay correlación directa entre los dos. Además de la educación y la salud, existen otros factores que tienen un impacto sobre el ingreso y la pobreza. En el caso de los Maasai, un elemento principal que explica este proceso es la pérdida gradual de los recursos necesarios para mantener su modo de producción.

La poca importancia otorgada a estas causas evidencia la necesidad de reinterpretar las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano desde una perspectiva diferente. En relación con la educación, el deterioro de su calidad y la discriminación en el acceso de mujeres y población pobre no han incrementado la pobreza a partir de oportunidades de empleo perdidas, sino que han reforzado las desigualdades existentes en el acceso y control sobre los recursos. El dramático aumento de las personas sin tierra en el distrito durante los años noventa, discutido en el Capítulo Ocho, son un índice de este proceso.

El carácter instrumental de la educación la convierte en una causa principal de la pobreza. Por ejemplo, el Maasai con un bajo nivel educativo pierde sus recursos, como la tierra, a causa del fraude o porque la vende a un precio bajo. En el pasado, el nivel educativo de los individuos era menos importante ya que los líderes de la

comunidad ejercían control sobre los recursos comunales a través de las leyes consuetudinarias y el conocimiento tradicional. La individualización de la propiedad, especialmente de la tierra, y la necesidad de comercializar un mayor número de ganado para sobrevivir, ha modificado la situación haciendo al individuo Maasai, que carece de información y conocimiento, más vulnerable.

La relación entre salud y pobreza muestra que las prácticas tradicionales se utilizan como una alternativa a los servicios de salud costosos o inexistentes, y obtienen en Kajiado resultados exitosos por encima de la media nacional. La tradición es una estrategia importante para prevenir el deterioro de la salud y sus efectos negativos sobre la pobreza. Sin embargo, al mismo tiempo, las prácticas culturales pueden perpetuar y agravar algunos problemas de salud, ya que en el actual contexto social existen nuevas enfermedades, como el SIDA, que demandan un cambio en algunos hábitos.

Por tanto, la falta de acceso a los servicios sociales no causa la pobreza. La falta de educación y la salud precaria, antes que una causa de la pobreza son una manifestación de ésta. Los pobres no acceden a estos servicios porque no se lo pueden permitir. Mientras los ricos no tienen necesidad de estos ya que pueden pagar servicios privados como se refleja en que la mayoría de los niños en el distrito que acceden a secundaria van a escuelas privadas. Ante esta situación, la recomendación política consistiría en distribuir los recursos existentes más equitativamente o abolir los pagos para que los pobres puedan beneficiarse más de los servicios.

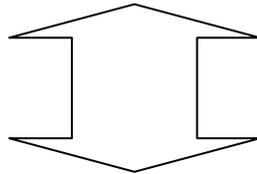
En conclusión, el Modelo de Desarrollo Humano es insuficiente para explicar la situación de pobreza de los Maasai en Kajiado en los años noventa por dos razones principales. La primera es que algunas variables, como los ingresos y la salud, no son causas directas de la situación de pobreza pues los mecanismos, tal y como predice el modelo, no son observables. La segunda razón es que las causas del proceso de empobrecimiento son otros factores más importantes que los del modelo de desarrollo humano.

10. 2 El poder explicativo del Modelo de Empoderamiento

Según el modelo de empoderamiento, la falta de acceso y control sobre los recursos, la desigual participación en la economía nacional y en la toma de decisiones, y la falta de poder económico y de autodeterminación, son las principales causas de pobreza de los pueblos indígenas. La situación de pobreza resultante está marcada por la pérdida de los recursos, incapacidad de acceso y control sobre estos, exclusión, desigualdad, discriminación en la economía nacional y en el desarrollo, bajos niveles de riqueza y limitada autodeterminación. Así, si el modelo es adecuado para describir la situación de los Maasai en Kajiado en los años noventa, se debería observar el siguiente proceso:

Cuadro N° 74

Modelo explicativo del Empoderamiento



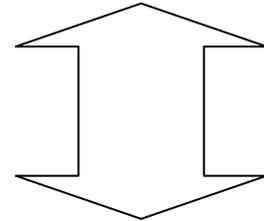
Factores culturales y económicos:

Incapacidad para determinar su propio proceso de desarrollo debido a la marginación económica, política y social

Resultado: Falta de poder económico

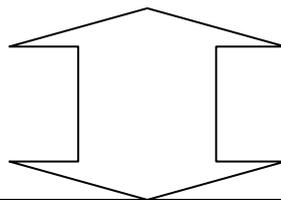
Factores institucionales que crean oportunidades:

Barreras institucionales para la participación equitativa en la economía nacional/toma de decisiones.
Efectos negativos de las políticas de desarrollo sobre el poder económico y la autodeterminación de los Maasai

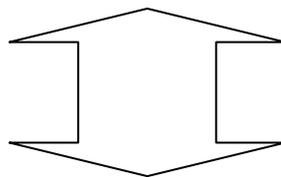


Afecta negativamente a la toma de decisiones y a la participación equitativa a nivel nacional

Resultados y mecanismos: falta de participación equitativa en la economía nacional/toma de decisiones



Resultados y mecanismos: falta de acceso y control sobre los recursos



Afecta al bienestar negativamente

PROCESO DE EMPOBRECIMIENTO

Medido en términos de marginación económica, social y política

2.1 La relación entre el acceso y control de los recursos y la pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado

Respecto al acceso y control sobre los recursos, la cantidad de ganado disponible en Kajiado en los años noventa se situaba por encima de la media rural y nacional (ver Capítulo Ocho). Sin embargo, era altamente dependiente de las condiciones climáticas y descendió bruscamente a finales de los años noventa como resultado de una gran sequía. El análisis señala una estratificación social basada en la propiedad de los recursos. En relación al recurso “tierra”, los datos para 1997 muestran que el 50% de los hogares en Kajiado no tenían tierras. Dado el carácter complementario de los recursos de tierra y ganado, esto indica un deterioro del acceso y control sobre los recursos a lo largo de los años noventa. Esta situación empeoró debido a que el agua continuaba siendo de difícil acceso y los créditos no se adaptaban a las necesidades de los ganaderos ni eran accesibles para la mayoría de la población del distrito. La interrelación entre los factores “descenso en la cantidad de recursos”, “pérdida del control sobre ellos” y “acceso” se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 75

Relación entre el acceso y control de los recursos y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado



En cuanto a la relación entre la variable “acceso y control sobre los recursos” y pobreza, los recursos necesarios para sostener su modo de producción disminuyen y los Maasai pierden el control sobre sus recursos a través de las políticas de privatización y modernización (ver Capítulo Ocho). Como consecuencia, su principal fuente de ingreso y su poder económico es muy limitada. La incapacidad de los ganaderos pobres de producir lo suficiente para su propia subsistencia se refleja en el incremento de sus gastos en alimentación y en una caída en los ingresos reales en el distrito. El resultado final es una subida de la pobreza absoluta durante la década de 1990.

La creciente necesidad de los Maasai de participar en mayor medida en la

economía del mercado para sobrevivir o para adquirir riqueza ha llevado a su estratificación social y a la existencia de un mayor número de personas sin tierra entre ellos. La desigualdad no es lo mismo que la pobreza, como se discute en la parte teórica de esta tesis. Sin embargo, el aumento de la desigualdad entre los Maasai indica que sus valores culturales se han modificado como consecuencia de los cambios económicos.⁴⁸⁵ Cuando el modo tradicional de producción estaba dirigido y controlado por las normas de la comunidad, las prácticas culturales aseguraban a todos sus miembros el acceso a los recursos e incluían mecanismos de redistribución para evitar el exceso en la acumulación de estos de forma individual.⁴⁸⁶ En un sistema económico, donde el control y los beneficios son individuales, estos mecanismos de redistribución han dejado de existir. Como consecuencia, las normas culturales y sociales que se usaban para proveer redes de seguridad social no cumplen su función en el nuevo sistema, lo que acelera el proceso de empobrecimiento. Estas observaciones confirman también las teorías de los anti-utilitaristas como Mauss (1924), que señalan que las relaciones económicas no siempre se basaban en la maximización de los beneficios individuales sino en otros valores como la reciprocidad y las donaciones y que la desaparición de estas formas de intercambio no utilitaristas es una de las causas de la pobreza.

2.2 La relación entre la participación equitativa y la pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado

Los indicadores para medir la participación equitativa en la economía nacional muestran que la inadecuada infraestructura del distrito contribuye a la pobreza porque dificulta la comercialización de productos ganaderos y aumenta los costes de transporte. Otras barreras para el acceso al mercado, como la falta de estrategias de marketing y de medidas públicas para el control de las enfermedades, así como la necesidad de vender ganado durante las sequías, debilitan la posición de los Maasai en la economía nacional. Esta tendencia está

⁴⁸⁵ Este proceso, analizado detalladamente por Kituyi (1990), confirma la tesis tradicional de Marx basada en su teoría de materialismo histórico que expresa la idea de que cambios en la base económica conducen a cambios en la superestructura social, política y cultural (ver el prólogo de la *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Marx, 1859).

⁴⁸⁶ El Capítulo Seis ofrece una descripción detallada de cómo los Maasai controlaban sus recursos y del funcionamiento de los mecanismos de redistribución.

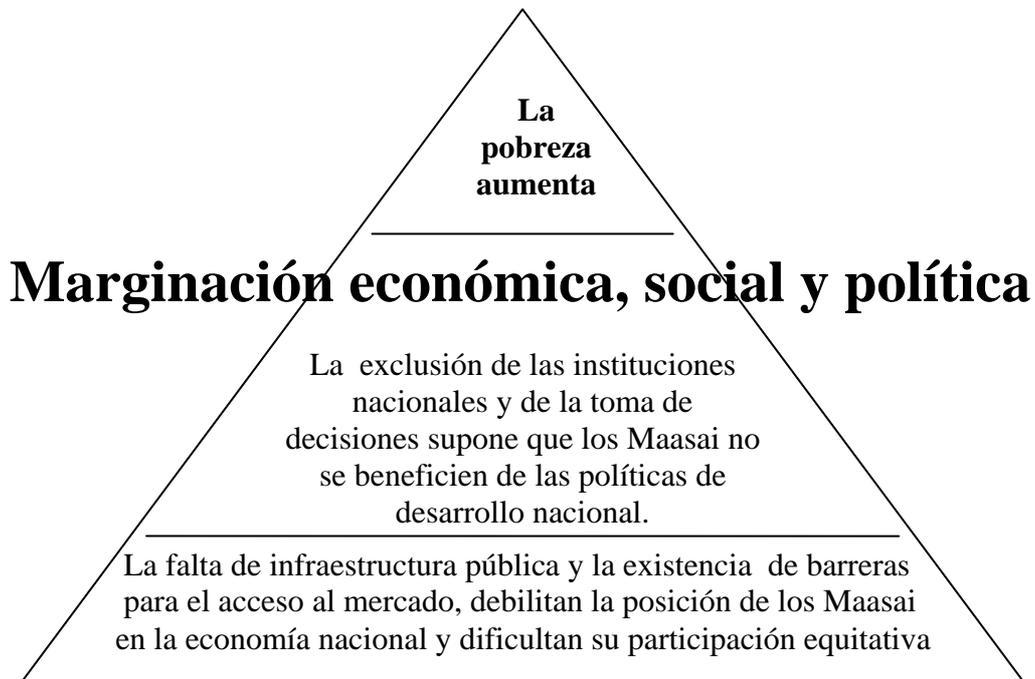
realizada por las estructuras oligárquicas entre carniceros que reciben beneficios altos de las ventas de la carne a expensas de los productores.

Su débil posición en la economía nacional se agudiza por su exclusión de las instituciones nacionales y de la toma de decisiones. Los Maasai no participan en el diseño de los programas nacionales y tampoco en la asignación de fondos que podrían fortalecer su posición en la economía nacional. Como consecuencia, no se benefician de las políticas de desarrollo ni son capaces de protegerse de sus efectos negativos. Sus demandas a nivel nacional se centran en factores estructurales, como las injusticias históricas respecto a la expropiación de sus recursos, la pérdida de su tierra, el buen gobierno y la educación. Esto señala la relevancia de los factores propuestos por el Modelo de Empoderamiento como principales causas de su marginación económica y política.

Tanto su participación en la toma de decisiones como en el desarrollo nacional está también limitada por factores estructurales como la toma de decisiones centralizada y vertical en la esfera política y económica, la asignación de los fondos nacionales acorde a las afiliaciones políticas y la sistemática ignorancia de las necesidades especiales y formas de vida de los ganaderos (ver Capítulo Ocho). Los resultados son su marginación económica, política y social y la pobreza, como refleja el siguiente cuadro:

Cuadro N° 76

Relación entre participación equitativa y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado



2.3 La relación entre poder económico/autodeterminación y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado

Tanto los indicadores modernos como los tradicionales señalan una pérdida de poder económico de los Maasai durante los años noventa. El 87% de las personas del distrito entrevistadas en el estudio participativo sobre pobreza de 1996 describía su situación como deteriorada.⁴⁸⁷ Los indicadores también muestran un alto grado de dependencia de las condiciones ambientales, siendo la sequía una amenaza continua para la riqueza de los Maasai en el distrito. El elevado riesgo de invertir en el sector ganadero debido a las duras condiciones ambientales es otra razón por la que, a pesar de su continua relevancia para el distrito, los beneficios derivados de las ventas no eran estables. Respecto a la autodeterminación, las políticas

⁴⁸⁷ Government of Kenya (1997b), p. 14.

discriminatorias de desarrollo y los estereotipos sobre la cultura Maasai, así como las políticas de modernización que llevan a la pérdida de la tierra, han afectado negativamente en la capacidad de este pueblo para conducir su propio proceso de desarrollo, y ha debilitado los recursos disponibles.

A mediados de los años noventa, los Maasai en Kajiado empiezan a organizarse a través de la creación de ONG para participar en la toma de decisiones y en los procesos de desarrollo a nivel nacional. Estas ONG canalizaron algunos fondos de la cooperación internacional para este propósito y participaron en la determinación de la agenda de desarrollo de Kajiado. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar su impacto debido a que han empezado a funcionar recientemente y sus recursos materiales y humanos son muy limitados. Una dificultad añadida es que están funcionando en un escenario político en el que la toma de decisiones está altamente centralizada y controlada por el gobierno.

Las ONG en Kenia trabajan en un clima político marcado por el retroceso del Estado, que incluye la abolición de los servicios estatales necesarios para sostener el modo de producción ganadero. Hasta principios de los años noventa, el Estado de Kenia había asegurado a los ganaderos precios estables y acceso a créditos, así como la posibilidad de exportar carne al extranjero pasando por controles estatales de calidad. Las ONG no pueden reemplazar estos servicios debido a que no tienen el personal ni el mandato necesario para hacerlo. Además, sus fondos son normalmente inestables y dependientes de las prioridades de los donantes. La tendencia actual en el distrito de delegar en las ONG los servicios que deberían ser provistos por el Estado o el sector privado, es otro indicador de la marginación económica y política de los Maasai.

El siguiente cuadro muestra que los factores estructurales restringen las posibilidades para un desarrollo autodeterminado a través del cual los Maasai podrían fortalecer su modo de producción y forma de vida. La ausencia de autonomía y autodeterminación dificulta que los Maasai disfruten de su derecho al desarrollo, lo cual incluye la determinación del proceso de desarrollo al que aspiran y los recursos necesarios para sostenerlo. La negación de su derecho al desarrollo

es una causa directa de su proceso de empobrecimiento y una razón principal de por qué la pobreza persiste.

Cuadro N° 77

Relación entre autodeterminación y pobreza en el caso de los Maasai en Kajiado



2.4 Conclusiones acerca del poder explicativo del Modelo de Empoderamiento

Cuando se examina la relación entre las variables propuestas por el Modelo de Empoderamiento y la situación de pobreza de los Maasai en Kajiado en los años noventa, los indicadores utilizados señalan el alto grado de poder explicativo de este modelo. Todas las variables propuestas se confirman por los datos cuantitativos y cualitativos como causas importantes de pobreza, y los mecanismos a través de los cuales operan se pueden observar en el distrito. Además, la falta de una participación más equitativa en el desarrollo nacional y una autodeterminación muy limitada han sido identificadas por los activistas Maasai entrevistados como las principales causas de su situación de pobreza (ver Capítulo Nueve). Las respuestas a esta situación están actualmente en la agenda de las organizaciones Maasai que trabajan en el distrito y en el centro de sus demandas a nivel nacional.

3. Conclusiones del Capítulo Diez

1. La comparación entre el poder explicativo de ambos modelos sugiere que el Modelo de Desarrollo Humano no es suficiente para explicar el proceso de empobrecimiento de los Maasai en Kajiado durante los años noventa. Las variables propuestas por este modelo no se desarrollan de la forma prevista en el contexto de los Maasai. Además, los mecanismos entre las variables y la pobreza no siguen el camino descrito por el modelo. Por último, en relación a la dirección de la causalidad, parece que la pobreza es más una causa que un efecto de las variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano en el caso de los Maasai del distrito.
2. Existen otros factores más importantes que causan la pobreza de los Maasai de Kajiado, especialmente aquellos relacionados con la pérdida de los recursos necesarios para mantener su modo de producción. Por tanto, es necesario complementar el Modelo de Desarrollo Humano con un nuevo modelo que tenga en cuenta estos factores.
3. El Modelo de Empoderamiento combina los factores que explican más adecuadamente la situación de pobreza actual de los Maasai. Todas las variables de este modelo se demuestran con evidencia empírica, mientras que dos variables propuestas por el Modelo de Desarrollo Humano, es decir, la falta de ingresos y servicios de salud, no se confirman por indicadores cualitativos ni cuantitativos.
4. Aunque el Modelo de Empoderamiento es más adecuado que el de desarrollo humano para explicar la situación de los Maasai, existe una cierta complementariedad entre ambos. La falta de una educación cultural y económicamente apropiada es una causa importante de la pobreza de los pueblos indígenas y debería ser incorporado como un elemento esencial en el Modelo de Empoderamiento.

5. Esta investigación pretende subrayar la importancia de las variables del Modelo de Empoderamiento que a menudo no son tenidas en cuenta lo suficiente, en ocasiones únicamente porque resultan más difíciles de conceptualizar y medir. Esta investigación señala que es posible explorar estas variables a través de datos cualitativos y cuantitativos, y se espera establecer un ejemplo para futuras investigaciones sobre las causas de los procesos de empobrecimiento de los pueblos indígenas.

Conclusiones generales

En las conclusiones generales de esta tesis se responde a las dos cuestiones planteadas al inicio de la misma y a en qué medida esta investigación aporta evidencia a la hipótesis inicial —que el Modelo de Empoderamiento es más adecuado que el Modelo de Desarrollo Humano para explicar las causas de la pobreza de los Maasai de Kajiado en los años noventa—, con el fin de elaborar las conclusiones teóricas sobre la base de los hallazgos empíricos. A partir del estudio de caso de los Maasai que viven en el distrito de Kajiado, en Kenia, se derivan algunos aprendizajes que ayudan a comprender mejor los procesos de empobrecimiento de los pueblos indígenas en general, lo que en un futuro permitirá diseñar programas y políticas antipobreza más adecuados en los que se considere la participación de los pueblos indígenas. En este sentido, las conclusiones generales incluyen las conclusiones teóricas, sus implicaciones políticas y posibles líneas futuras de investigación.

1. De los hallazgos empíricos a las conclusiones teóricas

La primera pregunta central de esta tesis hace referencia a las causas de la pobreza del pueblo Maasai de Kajiado durante los años noventa. La segunda pregunta principal se refiere a la capacidad explicativa de las teorías convencionales basadas en las necesidades básicas y el desarrollo humano para explicar la pobreza de este pueblo concreto, y de los pueblos indígenas en general.

Conclusiones a la primera pregunta: ¿Cuáles son las causas de la pobreza de los pueblos indígenas, en este caso, de los Maasai del distrito de Kajiado durante los años noventa?

Tanto la parte teórica de esta tesis, como la empírica, indican que la pobreza de los pueblos indígenas es multidimensional y que en ella inciden múltiples factores, muchos de los cuales son extraeconómicos. Por ende, se necesitan datos cualitativos y cuantitativos para entender sus causas dentro de un enfoque interdisciplinario. Así mismo, tal como se expone en los Capítulos Tres y Seis,

resulta indispensable asegurar la participación de los afectados en la evaluación de su propia situación, porque el mismo concepto de pobreza depende de diversos factores que varían según el contexto social y cultural, el modo de producción, el género y la edad de la población.

De manera general, dependiendo de qué tipo de indicador y datos se utilizan para entender la pobreza, se presentan diferencias en los resultados. Ejemplo de ello es la discrepancia resultante entre los indicadores cuantitativos y cualitativos respecto a la situación de pobreza en Kajiado durante la década de 1990. Este resultado subraya la necesidad de desagregar y ampliar los indicadores de desarrollo existentes y elaborar, conjuntamente con los pueblos indígenas, indicadores adicionales que midan factores estructurales para mejorar el entendimiento de la situación de pobreza de los Maasai y de los pueblos indígenas en general.

Esta investigación también muestra cómo indicadores de ingreso y de bienestar pueden ofrecer dos imágenes distintas de una misma realidad. El análisis de la situación económica en Kenia refleja que el crecimiento económico y la pobreza no siguen necesariamente el mismo camino, como ocurrió en la primera mitad de los años noventa cuando se produjo un decrecimiento económico mientras los indicadores de pobreza alimentaria y absoluta a nivel nacional mejoraron. De manera similar, el ingreso *per capita* y los indicadores de pobreza basados en el ingreso muestran que Kajiado fue uno de los distritos más ricos de Kenia durante los años noventa. Sin embargo, los resultados del bienestar en salud y educación, muestran promedios por debajo de la media rural y nacional en casi todos los indicadores, con excepción de la esperanza de vida. Estos resultados apoyan la observación de autores como Jodha (1988) y Sen (1999), que constatan que el ingreso tomado aisladamente no es un indicador suficiente para medir la pobreza.

En relación con la utilidad de los factores propuestos por el Modelo de Desarrollo Humano para entender las causas de la pobreza de los Maasai en Kajiado, la investigación perfila una respuesta mixta. La falta de educación es una de las causas más importantes de esta situación, según los datos cualitativos y cuantitativos abordados en los Capítulos Siete y Nueve. La ausencia de salud e

ingresos no se confirmaron empíricamente como factores relevantes. La importancia de la educación se manifiesta en el limitado acceso de los Maasai a ella y su deficiente calidad y adecuación, reflejado en altas tasas de analfabetismo y bajos niveles de matriculación.

Se analizaron factores institucionales para explicar por qué el acceso de los Maasai a la educación era limitado y factores culturales que ayudan a entender las razones por las que los Maasai no siempre utilizan los servicios educativos existentes. Según esta investigación, la barrera institucional más importante en relación al acceso a los servicios de salud y educación en Kajiado era su alto precio, lo que discrimina a los pobres del distrito incapaces de costárselos. En cuanto a los factores culturales, el trabajo de los niños en el cuidado del ganado y la temprana edad con la que las niñas contraen matrimonio, así como el hecho de que éstas pasan a formar parte de la familia del marido, son aspectos que contribuyen al bajo nivel educativo de los Maasai.

Con respecto a los factores propuestos por el Modelo de Empoderamiento, la investigación aporta evidencia empírica sobre la relevancia de todos los elementos propuestos, analizados en detalle en el Capítulo Ocho. Según los estudios cualitativos, la pérdida del control sobre sus recursos, la falta de acceso al mercado y una participación más equitativa en la economía nacional, así como la carencia de poder económico y de autodeterminación, son las causas más importantes del proceso de empobrecimiento de los Maasai en Kajiado durante la década de 1990. Adicionalmente, indicadores cuantitativos sugieren que la pérdida de los recursos, especialmente de la tierra, en el siglo XX, descrita por autores como Rutten (1992) y Kipuri (2000) como un proceso de empobrecimiento, continúa siendo una causa importante de la pobreza en esos años. Esta investigación subraya también que el control sobre los recursos no solo explica la pobreza, sino también sirve para entender la desigualdad tanto entre los Maasai y el resto de la sociedad, así como dentro del mismo grupo indígena.

Así mismo, el estudio de caso de los Maasai refleja que, en las últimas tres décadas, se produjeron cambios en las causas de la pobreza o en la manera en la que los afectados las perciben. De acuerdo con encuestas cualitativas realizadas por otros autores, factores propuestos por el Modelo de Desarrollo Humano, como la salud, han perdido relevancia; mientras que otros propuestos por el Modelo de Empoderamiento, como los recursos y al acceso al mercado, han ganado importancia. Una posible explicación para este cambio es el retroceso del Estado y la disminución correspondiente de las expectativas por parte de los Maasai de recibir servicios estatales, lo que les conduce a la necesidad de confiar en sus propios recursos y de interactuar más con la economía del mercado. El requerimiento de los Maasai de participar más en el mercado ha provocado su creciente estratificación social, como se demuestra en los Capítulos Siete y Ocho.

Factores medioambientales como las sequías y la falta de agua continúan siendo importantes a través del tiempo. Sin embargo, los efectos negativos de un medio ambiente hostil se agravan a causa de nuevos factores como la privatización de la tierra. La propiedad individual de la tierra y su uso privado impiden a los Maasai continuar utilizando sus técnicas tradicionales, como por ejemplo la trashumancia durante las sequías y las estaciones secas. Las consecuencias adversas de la privatización de la tierra no solo afectan a los Maasai sino también a muchos otros pueblos indígenas del mundo, como se sostiene en la primera parte de esta tesis. La tierra y su uso comunal es la base de la existencia de los pueblos indígenas. Al aumentar el valor comercial de la tierra, en muchas ocasiones los pueblos indígenas son víctimas de desalojos forzados o son empujados hacia áreas cada vez más hostiles dentro de los países en los que viven.

Ciertas políticas referidas a la tierra, cuyo objetivo es la comercialización de la misma convirtiéndola en una mercancía que se puede “libremente” comprar y vender y que se utiliza como una garantía para los créditos, amenazan el modo de producción y la base económica de muchos pueblos indígenas. Por ejemplo, el 50% de los hogares Maasai de Kajjado no tenían tierra en 1997. Esto demuestra que no solo es importante entender las causas de la situación de pobreza de los

indígenas, sino también tener en cuenta la interacción entre los diferentes factores, como subraya Kanbur and Squire (1999).

Además, el estudio de caso ha revelado la importancia de factores estructurales que definen el marco nacional e internacional en el que se desarrollan los procesos de empobrecimiento de los pueblos indígenas. Los factores analizados en los Capítulos Cuatro y Cinco, para el caso de Kenia, incluyen un sistema político altamente centralizado, una situación dramática de desempleo, acompañado de un alto grado de desigualdad en términos de ingresos y bienestar. De la misma manera, se observa que la falta de industrialización y la diversificación de las exportaciones conllevaron a un desequilibrio estructural de Kenia en sus relaciones comerciales durante los años noventa.

Los Maasai han sido especialmente afectados por las políticas nacionales de desarrollo, que discriminaron su modo de producción, y por la privatización de los servicios de apoyo a los ganaderos, lo que agravó la pérdida de sus recursos y contribuyó a su aislamiento. Una lección aprendida del caso de Kenia es que las políticas antipobreza, que no enfrentan la pobreza directamente sino que se centran en el desarrollo económico, tienen pocas probabilidades de beneficiar a los pueblos indígenas dado el carácter discriminatorio y de exclusión de las políticas nacionales de desarrollo. Son necesarios datos desagregados para identificar quién está excluido de los procesos de desarrollo y cómo se produce el proceso de exclusión.

Conclusiones a la segunda pregunta: ¿Son las teorías convencionales basadas en el ingreso y las necesidades básicas adecuadas para explicar la pobreza de los pueblos indígenas?

Al inicio de esta investigación se estableció que el modelo más adecuado para entender el proceso de empobrecimiento de los Maasai en Kajiado durante los años noventa sería aquel cuyos factores propuestos se confirmaran por evidencia empírica. Los datos empíricos de este estudio de caso indican que el Modelo de Desarrollo Humano no tiene un alto poder explicativo para entender el empobrecimiento Maasai. Aunque la investigación apunta a la importancia de la

educación, la relevancia de otros factores propuestos por el modelo de desarrollo, como el ingreso y la salud, no se confirman empíricamente. Los resultados de este análisis convalidan también las conclusiones de la parte teórica, que indican que las teorías convencionales basadas en las necesidades y el ingreso omiten la cuestión de la pobreza de los pueblos indígenas debido a que no tratan sus causas específicas, sino que proponen programas de reducción de pobreza asistencialistas uniformes, ajenos a las culturas y problemas de los pueblos indígenas, y muchas veces discriminatorios contra sus formas de vida.

Dadas las debilidades teóricas y empíricas de las teorías convencionales, en la parte teórica de esta tesis se plantea la necesidad de desarrollar un nuevo modelo explicativo que provea de un conjunto de factores que expliquen más adecuadamente la pobreza de los pueblos indígenas. Este modelo incluye elementos estructurales que determinan el sistema económico, político y social a largo plazo, y factores específicos del desarrollo de los pueblos indígenas identificados por ellos mismos. En este contexto, un valor añadido importante de esta tesis es la creación del fundamento teórico de un nuevo modelo y la elaboración de indicadores para el Modelo de Empoderamiento de forma que pueda probarse su poder explicativo.

Las causas estructurales propuestas por este modelo alternativo de empoderamiento fueron confirmadas como relevantes tanto en el análisis de la situación de la pobreza general en Kenia como en el estudio de caso sobre los Maasai en Kajiado, a pesar de la dificultad de entender y medir conceptos como la autodeterminación o el poder económico con datos cuantitativos. También se demuestra que el modelo se puede aplicar tanto a procesos de desarrollo autodeterminado de los pueblos indígenas como a aquellos que intentan lograr su participación más equitativa en el desarrollo nacional, y que ambos no son incompatibles sino parte de un mismo proceso de empoderamiento. Estos resultados nos llevan a la siguiente conclusión:

Esta tesis aporta evidencia teórica y empírica a favor de la hipótesis respecto a que el Modelo de Empoderamiento es más adecuado, que las teorías basadas en el ingreso y las necesidades básicas, para explicar el proceso de empobrecimiento de los Maasai en Kajiado durante los años noventa.

Adicionalmente, la importancia de la educación se puede interpretar dentro del Modelo de Empoderamiento como un requisito para el control sustentable sobre los recursos y como una base para un proceso de desarrollo autodeterminado, lo que la convierte en otro recurso importante en el marco de este modelo. Sin embargo, la educación tiene que ser adaptada al contexto socioeconómico y cultural de los pueblos indígenas para que respalde un proceso de desarrollo autodeterminado. En el caso de los Maasai, el contenido y la forma de la educación tendrían que reforzar su identidad cultural y modo de producción como ganaderos. En su caso, un proceso educativo más adecuado podría incluir clases en su propia lengua y la adaptación del currículo a sus necesidades, incluyendo lecciones sobre la gestión de ganado, así como escuelas móviles que se podrían trasladar en tiempos de trashumancia.

Hay que tener en cuenta que los factores propuestos por el Modelo de Empoderamiento se manifiestan de maneras distintas según el contexto económico, social y cultural de cada pueblo indígena. Es probable que el grado de descentralización política, de su integración al sistema capitalista, el modo de producción y la organización social, así como el ambiente político nacional, influyan en el desarrollo de las variables. Esta investigación señala la importancia de las variables del Modelo de Empoderamiento, a menudo no tomadas en cuenta en los programas de reducción de la pobreza porque son más difíciles de conceptualizar y medir y porque sus implicaciones políticas son más contestadas. En este contexto, es importante señalar porqué el marco teórico de este modelo es distinto del desarrollado por el Banco Mundial.⁴⁸⁸ Mientras el Banco Mundial sugiere procesos de empoderamiento con el objetivo de mejorar el acceso de los pobres a los mercados y a los servicios sociales (ver Capítulo Dos), esta investigación propone que la meta del empoderamiento sea un proceso de desarrollo autodeterminado por

⁴⁸⁸ Por ejemplo en World Bank (2001a) y (2002b)

los pueblos indígenas basado en la realización de sus derechos y no solo en la satisfacción de sus necesidades.

2. Implicaciones políticas

Los resultados de esta investigación sugieren que los procesos de empobrecimiento de varios pueblos indígenas son probablemente causados y mantenidos por razones estructurales. Eso implica que los programas de reducción de la pobreza destinados a los pueblos indígenas tienen que superar el enfoque asistencialista y ofrecer más que estrategias a corto plazo para generar ingresos. Estos tienen que intentar superar las barreras estructurales como son la pérdida de los recursos y del control sobre los mismos, la discriminación en el acceso al mercado y a la toma de decisiones, el desigual poder en las negociaciones y en la distribución de la riqueza y la negación de su derecho al desarrollo. Superar estas barreras es más sensible políticamente que la provisión de programas asistencialistas.

Además, dada la debilidad del Estado como garante del bienestar público en muchos de los países en desarrollo, entre ellos Kenia, y la tendencia del mercado de reproducir las desigualdades existentes, son indispensables cambios estructurales para revisar los procesos de empobrecimiento de muchos pueblos indígenas apoyándoles en la realización de su derecho al desarrollo. Introducir el concepto de los derechos en las políticas de reducción de la pobreza supone atribuir derechos a los pueblos indígenas que dan origen a obligaciones jurídicas por parte de los gobiernos. En este contexto, es importante diferenciar entre programas de reducción de la pobreza destinados a promover los derechos específicos de los pueblos indígenas como son su derecho a la tierra y sus recursos naturales, y otros sectoriales que se dirijan a todos los pobres. La fórmula más adecuada sería la combinación de ambos para evitar la división de los pobres en distintos grupos, lo que les restaría fuerza para formar un movimiento social y para asegurar que los factores estructurales de la pobreza a nivel nacional e internacional se toman en cuenta.

Algunas implicaciones para las políticas públicas de ésta y otras investigaciones fueron publicadas por la autora de esta tesis en un informe titulado *Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades*,⁴⁸⁹ dirigido a los actores sociales que trabajan el tema de los pueblos indígenas y el desarrollo en España y América Latina. Algunas de las recomendaciones para las políticas recogidas en dicho informe se enumeran a continuación.

Con relación al derecho al desarrollo de los pueblos indígenas:

- *Diseñar acciones destinadas a modificar las políticas nacionales para tratar las causas estructurales de la pobreza de los pueblos indígenas y remediar las injusticias históricas.*
- *Reconocer el derecho consuetudinario, modo de producción y sistema político y cultural de los pueblos indígenas y facilitar su ejercicio.*
- *Asegurar el acceso y control de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, intelectuales y espirituales a través de leyes nacionales que permitan la administración descentralizada de estos recursos por los propios indígenas.*
- *Asegurar que los pueblos indígenas puedan disfrutar de los beneficios obtenidos por el uso o la explotación de sus recursos naturales, intelectuales y espirituales.*
- *Promover la distribución equitativa de los recursos públicos con el fin de asegurar la base económica necesaria para que los pueblos indígenas realicen su derecho al desarrollo.*

Con relación al empoderamiento de los pueblos indígenas:

- *Fortalecer las organizaciones y las comunidades de los pueblos indígenas.*
- *Trabajar las percepciones para eliminar estereotipos y prejuicios tanto con la sociedad no indígena como con la indígena, por ejemplo a través de un currículo obligatorio para ambos grupos.*

⁴⁸⁹ Ver, Kempf (2003), pp. 25 y 26.

- *Diseñar mecanismos que aseguren, promuevan y aumenten la participación y representación indígena en el diseño, implementación y evaluación de los programas nacionales e internacionales de reducción de la pobreza, tomando en cuenta sus perspectivas sobre las causas de ésta.*
- *Asegurar la participación equitativa de los pueblos indígenas en los órganos de toma de decisión a nivel local, nacional e internacional a través de la acción afirmativa.*
- *Crear alianzas estratégicas con los pueblos indígenas para apoyarles en sus procesos de autodesarrollo y participación equitativa en el desarrollo nacional.*

La siguiente cita de Kanbur (2000), formulada durante la elaboración del Informe Mundial sobre el Desarrollo centrado en el tema de pobreza, apunta a otra implicación política de los hallazgos de esta tesis.

“Sin duda hay en este momento un acuerdo generalizado de que la educación y la salud son tan importantes como el ingreso a la hora de evaluar la pobreza y las consecuencias de las políticas económicas. Eso es tan aceptado hoy que es fácil olvidar que no siempre fue así, pero hace veinticinco años grandes batallas intelectuales y políticas tuvieron lugar en el Banco Mundial para ampliar el concepto de desarrollo y de reducción de la pobreza. A lo mejor, las actuales propuestas sobre cómo entender la pobreza –por ejemplo, que el empoderamiento y la participación tendrían que adquirir la misma importancia que la educación, salud y ingreso–, serán igualmente los principios conceptuales de mañana.”⁴⁹⁰

Demostrar teórica y empíricamente que el empoderamiento y la participación de los pueblos indígenas, así como la realización de su derecho al desarrollo, son elementos importantes de los programas de reducción de la pobreza, tiene una serie de implicaciones políticas. Primero, significa que el mismo proceso de desarrollo tiene que pasar de ser planificado e implementado por otros a ser un proceso de desarrollo autodeterminado por los propios pueblos indígenas. Segundo, implica que el proceso debe ir más allá de la satisfacción de las necesidades, pasando por el empoderamiento de los afectados hasta llegar a un sistema en el que estos puedan

⁴⁹⁰ Kanbur (2004), p.4.

satisfacer sus propias necesidades de una manera adaptada a su ambiente cultural y socioeconómico, gracias al control sostenido de sus propios recursos y sus capacidades para hacer valer sus derechos. Tercero, poseer información empírica sobre los factores de los procesos de empobrecimiento puede permitir a los pueblos indígenas ejercer el poder político necesario para revisar este proceso. En este sentido, es importante que los pueblos indígenas reciban los resultados de las investigaciones llevadas a cabo con y sobre ellos, para que los puedan utilizar para su propio desarrollo. En el caso de esta tesis, los primeros resultados obtenidos durante el Diploma de Estudios Avanzados fueron entregados a los líderes Maasai que invitaron a la autora a hacer esta investigación en sus territorios en septiembre de 2002, y en la actualidad están siendo utilizados por sus ONG en su trabajo político.

3. Futuras investigaciones

Entre los aportes añadidos de esta investigación se encuentran la discusión de aquellas investigaciones que no han sido difundidas ampliamente y la utilización de material original, incluyendo encuestas propias, así como la elaboración y puesta en práctica de indicadores para el Modelo de Empoderamiento. Futuras investigaciones podrían profundizar más en estas áreas como se detalla a continuación.

Estudios sobre el tema de pobreza y pueblos indígenas desde una perspectiva de derechos humanos.

En primer lugar, existen pocas investigaciones sobre el tema de la pobreza y los pueblos indígenas, especialmente desde una perspectiva basada en los derechos humanos. En este sentido, es importante, además de entender mejor las causas de la pobreza, valorar el impacto de los programas y políticas antipobreza sobre la realización del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas.

En segundo lugar, hay una escasez de datos sobre la situación socioeconómica de los pueblos indígenas debido a que las encuestas de hogares y la mayoría de los

indicadores de desarrollo utilizados tradicionalmente no desagregan información por origen étnico, como se demuestra en la parte teórica de esta investigación. Por ende, son necesarios más estudios de caso para obtener datos cualitativos y cuantitativos con el fin de entender la situación de los pueblos indígenas, especialmente en regiones como África y Asia donde esta problemática está menos estudiada. En este contexto, resulta también fundamental que los informes sobre la pobreza elaborados regularmente por instituciones de desarrollo como el PNUD o el Banco Mundial incluyan datos desagregados por origen étnico, así como información específica sobre el desarrollo y la situación de los derechos de los pueblos indígenas.

En tercer lugar, para comprender la pobreza como un proceso, se necesitan más estudios longitudinales que evalúen como se ha desarrollado dicho proceso a través del tiempo y en diferentes contextos culturales, y si ha cambiado la situación de los pueblos indígenas como resultado de programas para la reducción de pobreza. Este tipo de investigaciones también pueden evaluar más fácilmente los cambios estructurales a largo plazo, y detectar mecanismos de discriminación y exclusión.

Nuevas metodologías e indicadores en las investigaciones sobre los procesos de desarrollo de los pueblos indígenas

Esta investigación también ha demostrado la importancia de la utilización de metodologías participativas de investigación para entender los conceptos de los propios indígenas sobre pobreza y el tipo de desarrollo al que aspiran. Es necesario utilizar una amplia gama de metodologías participativas para captar las necesidades específicas de los pueblos indígenas. Además, su participación en investigaciones sobre su propia situación fortalecerá sus propias capacidades y les proporcionará información para defender mejor sus derechos.

Se recomienda que las futuras investigaciones utilicen encuestas y estudios de caso que pueden ayudar a detectar factores institucionales y culturales que llevan a la exclusión y discriminación de los pueblos indígenas en el proceso del desarrollo. Mientras que los factores institucionales crean o limitan las oportunidades para la

participación de los pueblos indígenas en el desarrollo, los culturales explican por qué los individuos o comunidades aprovechan o no estas oportunidades. Esta distinción está estrechamente vinculada con la necesidad de elaborar indicadores que miden el proceso, los resultados y el marco institucional de la realización del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas. Se pueden combinar metodologías cuantitativas que midan más fácilmente los resultados de los procesos de desarrollo, como los indicadores de desarrollo humano, con métodos cualitativos, con el objetivo de entender el proceso a través del cual los pueblos indígenas están a menudo marginados del desarrollo nacional.

En este marco es importante que próximos estudios utilicen o diseñen indicadores que midan aspectos importantes para los pueblos indígenas en línea con los elaborados para esta investigación. Como se ha visto a lo largo de esta tesis, las estrategias convencionales de la reducción de la pobreza ignoran temas cruciales para los pueblos indígenas, como el control sobre sus recursos y la realización de sus derechos. El estudio de caso de esta investigación señala que es posible explorar estos temas a través de datos cualitativos y cuantitativos. Por lo tanto, el intento de esta investigación de usar indicadores que midan estas dimensiones podría ser repetido en otros ámbitos culturales y económicos para verificar si tienen la misma relevancia. Adicionalmente, la diversidad de los pueblos indígenas hace que sea importante utilizar conceptos e indicadores específicos para cada contexto en cuanto a género, edad y posición social.

Algunos de los resultados de esta tesis, como la importancia de crear indicadores para medir la realización de los derechos y necesidades específicos de los pueblos indígenas, fueron presentados por la autora en una reunión de las Naciones Unidas sobre la colección y desagregación de datos, celebrada en Nueva York en enero de 2004.⁴⁹¹ En dicha reunión se logró llegar a un consenso entre todos los participantes, incluido el Banco Mundial, sobre que la finalidad de los estudios y datos recogidos sobre y con los pueblos indígenas es apoyar el proceso de

⁴⁹¹ El documento presentado (ver United Nations, 2004a) se apoyó en los resultados de esta investigación y varias de sus recomendaciones fueron incluidas en el informe final de la reunión (ver United Nations, 2004b) cuyo objetivo es influir en las acciones de las agencias del sistema de Naciones Unidas en este tema.

desarrollo de los pueblos indígenas basado en sus derechos y no meramente en sus necesidades.

Uno de los instrumentos actuales más importantes para la lucha contra la pobreza son los Planes Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSP). En este sentido, resultan necesarias investigaciones sobre la inclusión de las necesidades y derechos de los pueblos indígenas en estos planes, así como sobre su eficacia para reducir la pobreza de estos grupos. Como se refleja en este trabajo, aun cuando los estudios participativos han detectado la exclusión social y la discriminación en contra de los pueblos indígenas como una causa importante de su proceso de empobrecimiento, no necesariamente se diseñan programas que respondan a los factores identificados, ya que los PRSB todavía no tienen previsiones especiales para los pueblos indígenas.

La finalidad de las futuras investigaciones sobre pueblos indígenas y pobreza podría ser entender mejor los procesos de empobrecimiento dentro de cada contexto, y contribuir a la elaboración participativa de programas de reducción de la pobreza que contribuyan tanto a satisfacer las necesidades de los pueblos indígenas como a la realización de sus derechos, combinando ambos enfoques discutidos en esta tesis.

Bibliografía

Action Aid (1997). *Review of Poverty in Kenya*. Nairobi: Institute of Policy Analysis and Research.

Akerlof, George (1970). "The Market for "Lemons: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism" in *Quarterly Journal of Economics*, Vol.84 (3): 488-500.

Allan, Tim and Thomas, Alan (editores) (2000). *Poverty and Development into the 21st Century*. New York: Oxford University Press and Open University.

Almond, G.A. and Powell, C.B. (1965). *Comparative Politics: a Developmental Approach*. Boston: Little Brown.

Alonso, Luis Enrique (1998). "La Producción Social de la Necesidad y la Modernización de la Pobreza: una Reflexión desde lo Político" en Riechmann, Jorge (coordinador): *Necesitar, Desear, Vivir – Sobre Necesidades, Desarrollo Humano, Crecimiento Económico y Sustentabilidad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Alonso, J.A. (Editor) (2000). *Diez Lecciones sobre la Economía Mundial*. Madrid: Civitas.

Alonso, J.A. and Freres, Ch. (Editores) (2000): *Los Organismos Multilaterales y la Ayuda al Desarrollo*, Estudios y Monografías. Madrid: Civitas Ediciones.

Álvarez Cantalapiedra, Santiago (2001). *El Debate de las Necesidades en la Era de la Globalización. Un Análisis del Patrón de Consumo Alimentario Español en los Últimos 25 Años*. Madrid: Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo).

AMREF (1998). *Kajiado District. Participatory Poverty Assessment Report*. Nairobi: AMREF.

AMREF (2001). *Voices of the People (for Poverty Reduction Strategy Paper)*. Nairobi, AMREF.

ASAL (Ministry of Reclamation and Development of Arid, Semi-Arid Areas and Wastelands) (1990). *Kajiado District Atlas*. Kajiado: ASAL Programme Kajiado.

Aseto, Oyugi and Okelo, Jasper (1997). *Privatization in Kenya*. Nairobi: Basic Books.

Atal, Yogesh and Oyen, Else (1997). "Poverty and Participation in Civil Society" in *Proceedings of a UNESCO/CROP Round Table*. Paris: UNESCO.

Bachrach, P. and Baratz M.S. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.

- Baptista Lucio, Pilar; Fernández Collado, Carlos y Hernández Sampieri, Roberto (1998). *Metodología de la Investigación, Segunda Edición*. México D.F.: McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Barr, Abigail and Oduro, Abena (2002). "Ethnic Fractionalization in an African Labour Market" in *Journal of Development Economics*, Vol. 68 (2): 355-379.
- Barrientos Pardo, Ignacio (2001). "Conflicto Mapuche en Chile" en *Papeles de Cuestiones Internacionales, No 78*: 105-114. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- Becker, Garry S. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Behrman, Jere y Knowles, James (1997). *How Strongly Is Child Schooling Associated with Household Income?* Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Bello, Alvaro y Rangel, Marta (2000). *Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Berzosa, Carlos (1988). *Economía: Crisis o Recuperación*. Madrid: Eudema Actualidad.
- Berzosa, Carlos y Sanpedro, José Luis (1996). *Conciencia del Subdesarrollo, Veinticinco Años Después*. Madrid: Santillana, S.A. Taurus.
- Berzosa, Carlos y Santos, Manuel (2000). *Los Socialistas Utópicos. Marx y sus Discípulos*. Madrid: Síntesis.
- Berzosa, Carlos (2002). *Los Desafíos de la Economía Mundial en el Siglo XXI*. Madrid: Nivola.
- Bifani, Paolo (1999). *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Cuarta edición*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África.
- Bigsten, A. (1988). "Race and Inequality in Kenya, 1914-1976" en *Eastern Africa Economic Review* 4 (1): 1-11.
- Birdsall, N. and Londono, J.L. (1997). "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction" in *American Economic Review*, 87 (2): 32-37.
- Bittner, Andreas (1997). *Kein Land in Sicht? Staat, Markt und Gesellschaft in Kenia*. Leibzig: University of Leibzig Papers on Africa, Politics and Economics Series No. 13.
- Boer, Leen (2001). "Attacking Poverty: Rediscovering the Political Economy" in *Third World Quarterly, Vol 22 (2)*: 283-289.
- Booth, David (2000). *Poverty Reduction and the National Policy Process*. London: Overseas Development Institute Poverty Briefing.

- Botchway, Karl (2001). "Paradox of Empowerment: Reflections on a Case Study from Northern Ghana" in *World Development*, Vol. 29 (1): 135-153.
- Broch-Due, Vigdis (1995). *Poverty and Prosperity: Local and Global Perspectives. Occasional Paper No 1*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Brosnan, P. (1984). "Age, Education and Maori-Pakena Income Differences" in *New Zealand Economic Papers No 18*: 49-61.
- Brown, L.R. (1981). *Building a Sustainable Society*. New York: Norton.
- Brown, Stephen (2001). "Authoritarian Leaders and Multiparty Elections in Africa: How Foreign Donors Help to Keep Kenya's Daniel arap Moi in Power" in *Third World Quarterly*, Vol. 22 (5): 725-739.
- Burger, Julian (1987). *Report from the Frontier: A State of the World Indigenous Peoples*. London: Zed Books.
- Burkey, S. (1993). *Putting People First. A Guide to Self-Reliant Participatory Rural Development*. London: Zed Books.
- Bustelo, Pablo (1994). "El Banco Mundial y el Desarrollo Económico: un Análisis Crítico" in de la Iglesia, Jesús (coordinador). *El Orden Económico Mundial (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT)*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Caravias, Julia.(1994). *Manejo de Recursos Naturales y Pobreza*. México: UNAM-FCE.
- Cardarelli, Graciela and Rosenfeld, Mónica (1998). *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales*. Buenos Aires: Peados.
- Carrasco, T.; Iturralde, D. and Uquillas, J. (editores) (1999). *Doce Experiencias de Desarrollo Indígena en América Latina*. Quito: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.
- Carr-Hill, Roy (1979). "Social Indicators and the Basic-Needs Approach – Who Benefits from which Numbers" in Cole, Sam and Lucas, Henry (editors): *Models, Planning and Basic Needs*. Oxford: Pergamon Press.
- CEPAL (1994). *Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2001). *Políticas para el Empoderamiento de las Mujeres como Estrategia de la Lucha contra la Pobreza*. Trinidad y Tobago : CEPAL.
- Chambers, R. (1983). *Rural development: Putting the Last First*. London: Routledge.
- Chambers, R. (1997). *Whose Reality Counts?* London: IT Publications.
- Chase Smith, Richard and Wray, Natalie (editors) (1995). *Amazonía: Economía Indígena y Mercado. Los Desafíos del Desarrollo*. Lima: Oxfam América.

- CIA (2002). *CIA World Fact Book*, web address: www.cia.gov, 25 de febrero 2002.
- Clapham, Christopher (1991). "The African State" in Douglas, Rimmer (editor). *Africa 20 Years On*. London: James Currey.
- Clarke, Gerard (2001). "From Ethnocide to Ethnodevelopment? Ethnic minorities and Indigenous Peoples in Southeast Asia" in *Third World Quarterly*, Vol 22 (3): 413-436.
- Clatworthy, S. J. (1981). "The Effects of Education on Native Behaviour in the Urban Labour Market" in *Report to the Federal Task Force on Labour Market Development*. Ottawa: Canadian Department of Employment and Immigration.
- CMMAD (1987). *Nuestro Futuro Común*. Madrid: Alianza Editorial.
- CNUMAD (1992). *Agenda 21*. CNUMAD.
- Collier, P. and Lal, D. (1980). *Poverty and Growth in Kenya*. *World Bank Staff Working Paper No. 389*. Washington: The World Bank.
- Copans, Jean (editor) (1998). *Le Kenya Contemporain*. Paris: Editions Karthala.
- Cornia, G.A., Jolly, R. and Stewart, F. (editors) (1987). *Ajuste con Rostro Humano, Vol. 1*. Madrid: Siglo XXI.
- Coulter, P.B. (1989). *Measuring Inequality. A Methodological Handbook*. Boulder: Westview.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975). *What Now: Another Development*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- De Lewuw, P.N. and Peacock, C. P. (1982). *The Productivity of Small Ruminants in the Maasai Pastoral System, Kajiado District, Kenya. An Introduction to Current Research*. Adis Ababa: ILCA, Working Document 25.
- Deininger, K. and Squire, L. (1998). "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth" in *Journal of Development Economics*, Vol. 57: 259-483.
- Demery, Lionel and Squire, Lyn (1996). "Macroeconomic Adjustment and Poverty in Africa: An Emerging Picture" in *World Bank Research Observer No 11 (1)*: 39-59.
- Deruyttere, Anne (1997). *El BID y los Pueblos Indígenas*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano del Desarrollo.
- Deutsch, K.W. (1977). *Ecosocial Systems and Ecopolitics*. Paris: UNESCO.
- Dollar, David and Kraay, Aart (2000). *Growth is Good for the Poor*. Washington, D.C.: World Bank, Research Group on Development.

Dubois, Alfonso (2001). "La Tensión entre Medición y Definición en el Concepto Alternativo de Pobreza y Bienestar del Desarrollo Humano" en Ibarra, Pedro y Unceta, Koldo (editores): *Ensayos sobre el Desarrollo Humano*. Barcelona: Icaria Editorial.

Dupoto-e-Maa (2000). *Dupoto News, Issue No.3*, Diciembre 2000. Kajiado: Dupoto-e-Maa.

Durston, John (1998). "La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural" en Cohen, Ernesto (editor): *Educación, Eficiencia y Equidad*. Chile: CEPAL, OEA y Sur: 119 -147.

Durston, John (2000). "Que es el capital social comunitario" en *Serie Políticas Sociales No 38*. Santiago de Chile: CEPAL.

Echarri Prim, Luis (1998). *Ciencias de la Tierra y del Medio Ambiente*. Libro electrónico: www1.ceit.es/Asignaturas/Ecologia, consultado el 17 de febrero del 2004.

Emmerij, L. (1988). "Peace and Poverty: Europe's Responsibility" in Hetten, B. (editor): *Europe, dimensions of peace*. London: Zed Books.

Engels, Friedrich (1888). *Ludwig Feuerbach und der Ausgang der Klassischen Deutschen Philosophie*. Stuttgart.

Escobar, Arturo (1988). "Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World" in *Cultural Anthropology, Volume 3 (4)*: 428 - 443.

Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Feiring, Birgitte (2003). *Pueblos Indígenas y Pobreza: los Casos de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. London: Minority Rights Group.

Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Foster, Mick and Merotto, Dino (1997). *Partnership for Development in Africa: a Framework for Flexible Funding*. London: DFID.

Foucault, Michel (1980): *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*, edited by Colin Gordon. Brighton: Harvester.

Friedmann, John (1992). *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge, MA: Blackwell.

Friedmann, John (1996). "Rethinking poverty: empowerment and citizen rights" in *International Social Science Journal*, Volume 148, No.2, June 1996. Southampton: Blackwell Publishers for UNESCO.

Fundación Paz y Solidaridad (2001). *Pueblos Indígenas en Ecuador: Las propuestas de Desarrollo*. Madrid: Paralelo Edición.

Fundación Zio-A'l (2000). *Plan de Vida del Pueblo COFAN y Cabildos Indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel, Putumayo – Colombia*. Bogota: Fundación Zio-A'l, Unión de Sabiduría.

Galtung, J.; O'Brien, P.; Preiswerk, R. (editors) (1980). *Self-reliance: a Strategy for Development*. London: Bogle-L'Overture Publications.

Gálvez, Ernesto; von Gleich, Utta (2001). *Pobreza étnica en Honduras*. Washington: Inter-American Development Bank.

Glewwe, P. and van der Gaa, J. (1990). "Identifying the Poor in Developing Countries: Do Different Definitions Matter?" in *World Development*, No 18: 803-14.

Glick, P. And Sahn, D. (1997). "Gender and Education Impacts on Employment and Earnings in West Africa: Evidence from Guinea" in *Economic Development and Cultural Change*, No 45, July: 793-823

Goedhart, T., Halberstadt, V., Kapteyn, A., and Van Praag, B. (1977). "The Poverty Line: Concept and Measurement" in *Journal of Human Resources*, Vol. 12: 503-520.

Gordon, S. (1991). *Historia y Filosofía de las Ciencias Sociales*. Barcelona: Ariel.

Gore, Charles (2000). "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries" in *World Development Volume 28 (5)*: 789-804, May 2000. England: Elsevier Science Ltd.

Government of Kenya (1977). *The Land Adjudication Act, Chapter 284*, Revised Edition. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya, Ministry of Planning and National Development (1988). *Kajiado District Development Plan 1989-1993*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya and UNICEF (1990). *Socio-economic profiles*. Nairobi: Reata Printers and Ministry of Planning and National Development.

Government of Kenya, Ministry of Planning and National Development (1993). *Kajiado District Development Plan 1994-1996*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya, Central Bureau of Statistics (1994a). *Kenya Population Census 1989, Volume I*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya (1994b). *Social Dimensions of Development: Revised Approach to Human Centred Development and Targeted Poverty Interventions*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya (1994c). *Sessional Paper No. 1 of 1994 on Recovery and Sustainable Development to the Year 2010*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya (1994d). *Kenya's Health Policy Framework*. Nairobi: Ministry of Health.

Government of Kenya, Ministry of Planning and National Development (1996a). *Kajiado District Development Plan 1997-2001*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya (1996b). *Welfare Monitoring Survey II. 1994 Basic Report*. Nairobi: Central Bureau of Statistics.

Government of Kenya (1997a). *Coping without Coping, What Poor People Say About Poverty in Kenya*. Nairobi: AMREF and the Human Resources Social Services Department of the Office of the Vice-President and Ministry of Planning and National Development.

Government of Kenya (1997b). *The Second Participatory Poverty Assessment Study – Kenya, Volume I*. Nairobi: AMREF and the Human Resources Social Services Department of the Office of the Vice-President and Ministry of Planning and National Development for the Government of Kenya.

Government of Kenya (1997c). *The Master Plan for Education 1997-2010*. Nairobi: Ministry of Education.

Government of Kenya (1998a). *First Report on Poverty in Kenya. Volume I: Incidence and Depth of Poverty*. Nairobi: Ministry of Planning and National Development.

Government of Kenya (1998b). *First Report on Poverty in Kenya. Volume II: Poverty and Social Indicators*. Nairobi: Ministry of Planning and National Development.

Government of Kenya (1999a). *A Popular Version of the First Poverty Report in Kenya*. Nairobi: Central Bureau of Statistics and the Human Resources and Social Services Departments of the Office of the Vice President and the Ministry of Planning and National Development.

Government of Kenya (1999b). *Poverty in Kenya, Report on District Dissemination Workshops*. Nairobi: Human Resources and Social Services Departments and GTZ-SPAS.

Government of Kenya (1999c). *Kenya Gazette Supplement No 31, Bills No.6: The Land Adjudication (Amendment) Bill, 1999*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya, Office of the President (1999d). *National Poverty Eradication Plan 1999-2015*, Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya (1999e). *National Health Sector Strategic Plan 1999-2004*. Nairobi: Ministry of Health.

Government of Kenya, Ministry of Finance and Planning (2000a). *Second Report on Poverty in Kenya, Volume I: Incidence and Depth of Poverty*. Nairobi: Central Bureau of Statistics and the Human Resources and Social Services Departments.

Government of Kenya, Ministry of Finance and Planning (2000b). *Second Report on Poverty in Kenya, Volume II: Poverty and Social Indicators*. Nairobi: Central Bureau of Statistics and the Human Resources and Social Services Departments.

Government of Kenya, Ministry of Finance and Planning (2000c). *Second Report on Poverty in Kenya, Volume III: Welfare Indicators Atlas*. Nairobi: Central Bureau of Statistics and the Human Resources and Social Services Departments.

Government of Kenya (2000d). *Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000-2003*. World Bank website: www.worldbank.org: prepared by the Government of Kenya

Government of Kenya, Ministry of Finance and Planning (2001a). *Poverty Reduction Strategy Paper for the Period 2001-2004 Prepared by the People and Government of Kenya, Volume I*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya, Ministry of Finance and Planning (2001b). *Poverty Reduction Strategy Paper for the Period 2001-2004 Prepared by the People and Government of Kenya, Volume II*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya (2001c). *Kajiado District: Participatory Poverty Assessment Study (PPA III)*. Nairobi: Government of Kenya in collaboration with AMREF (African Medical and Research Foundation).

Government of Kenya (2001d). *Statistical Abstract 2000*. Nairobi: Central Bureau of Statistics.

Government of Kenya (2002a). *Kenya Participatory Impact Monitoring. Perspectives of the Poor on Anti-Poverty Policies. Results from Six Piloted Districts*. Nairobi: Ministry of Finance and Planning.

Government of Kenya (2002b). *Kajiado District Development Plan 2002-2008*. Nairobi: Government Printer.

Government of Kenya (2003). *Kenyan Demographic and Health Survey 2003*. Nairobi: Central Bureau of Statistics.

Government of Kenya and UNICEF (1990). *Socio-economic Profiles*. Nairobi: Ministry of Planning and National Development, Reata Printers.

Griffin, C. y Shaw, P. (1995). *Financing Health Care in Sub-Saharan Africa through User Fees and Insurance*. Washington: World Bank Direction in Development Practice Booklet.

Griffin, Keith (1989). *Alternative Strategies for Economic Development*. London: MacMillan.

Gsanger, H. (1994). *Social Security and Poverty in Kenya: Developing Social Security Systems for Poverty Alleviation*. Berlin: Discussion Paper GTZ.

Gwatkin, Davidson; Rustein, Shea; Johnson, Kiersten; Pande, Rohini and Wagstaff, Adam (2000). *Socio-economic Differences in Health, Nutrition and Population in Kenya*. Washington: HNP/Poverty Thematic Group of the World Bank.

Hammer, Lucia and White, Howard (1999). *Human Development in Sub-Saharan Africa: The Determinants of Under-Five Mortality with Case Studies of Zambia and Zimbabwe*. The Hague: Report for the Swedish International Development Agency.

Hardin, Garret (1968). "The Tragedy of the Commons" in *Science*, Nº 162: 1243-1248.

Hecht, Dorothea (1998). *A Culture Study of the Maasai Community of Kenya*. Nairobi: GTZ, Integration of Tree Crops into Farming Systems Project.

Hettne, Bjorn (1990). *Development Theory and the Three Worlds*. New York: Longman Group.

Hettne, Bjorn (1996). "Ethnicity and Development: an inclusive relationship" in Dwyer, D. and Drakakis-Smith, D. (editors): *Ethnicity and Development: Geographical Perspectives*. Chichester: John Wiley.

Hillman, Eugene (1994). "The Pauperization of the Maasai in Kenya" in *Africa Today 1994*, Vol. 41, No.4.

Holland, Killian (1996). *The Maasai on the Horns of a Dilemma. Development and Education*. Nairobi: Gideon S. Were Press.

Horn, Frank, editor (1998). *The Economic, Social and Cultural Rights of the Maasai*. Finland, Rovaniemi: Lapland's University Press, Juridica Lapponica No. 17.

Ikiara, G.K. and Tostensen, A. (1995). *Political Economy of Poverty Reduction in Kenya*. Sweden: Report prepared for SIDA.

ILO (1972). *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: ILO.

ILO (1976). *Declaration of Principles and Programme of Action for a Basic Needs Strategy of Development*. Geneva: International Labour Office.

ILO (1977). *The Basic Needs Approach to Development (1977)*. Geneva: International Labour Office.

ILO (1989). *Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples*. Geneva: International Labour Office

Instituto Ciencia y Sociedad, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense (1991). *El Derecho al Desarrollo o el Desarrollo de los Derechos*. Madrid: Editorial Complutense.

Intermón (2000). *Desarrollo y Poder*. Barcelona: Intermón.

Iturralde, Diego; Krotz, Esteban (1996). *Indigenous Peoples and Development: Poverty, Democracy and Sustainability*. Washington: Inter-American Development Bank.

Iturralde, Diego (2001). "Discriminación Étnica, Inequidad Económica y Exclusión Política en el Ecuador de Hoy" presented in the *Seminar on the Economics of Racism*, Geneva, 24-25 November 2001 organized by the International Council on Human Rights Policy.

IWGIA (1999). *The Indigenous World 1998-1999*. Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

IWGIA (2000). *The Indigenous World 1999-2000*. Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

IWGIA (2001). *The Indigenous World 2000-2001*. Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

IWGIA (2002). *The Indigenous World 2002/2003*. Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

International Work Group for Indigenous Affairs (2003). *Indigenous Affairs 1/03: Indigenous Poverty: An Issue of Rights and Needs*. Copenhagen: IWGIA.

Jamieson, Mark (1999). *Poverty among the Indigenous Peoples of Nicaragua*. Washington: Interamerican Development Bank.

Jiménez, Emmanuel (1986). "The Public Subsidization of Education and Health in Developing Countries: A Review of Equity and Efficiency" in *World Bank Research Observer* Vol. 1: 111-129.

Jodha, N.S. (1988). "Poverty Debate in India: A Minority View" in *Economic and Political Weekly* No 23: 45-47.

Jones Swartz, K. and Uquillas, J. (1997): *Portfolio Review: Indigenous Peoples and the OD 4.20 in the Latin American and Caribbean Region*. World Bank: Washington.

Kanbur, Ravi and Squire, Lyn (1999). *The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions*. Cornell: Cornell University.

Kanbur, Ravi (2000). *Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements*. Cornell: Cornell University.

Kanbur, Ravi (2001). *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD). An Initial Commentary*. Cornell: Cornell University.

Kanbur, Ravi (2002). *Conceptual Challenges in Poverty and Inequality: One Development Economist's Perspective*. Cornell: Cornell University.

Kempf, Isabell (1998a). "Civil Society and Economic, Social and Cultural Rights" in *Social Watch No 2*. Montevideo: Third World Institute.

Kempf, Isabell (1998b). *How to Measure the Right to Education: Indicators and their Potential Use by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, No E/C.12/1998/22*. Geneva: United Nations.

Kempf, Isabell (2002). "El Pueblo Maasai en Kenia: de la Riqueza a la Marginalización" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, No 80, Invierno 2002: 117-126. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.

Kempf, Isabell (2003). *Pobreza y Pueblos Indígenas: Más allá de las necesidades*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.

Kilungo, Julius Kaia and Mghenyi, Elliot (2001). *Factors Limiting Beef Productivity and Marketing in Kenya*. Kenya: Egerton University, Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development.

Kipuri, Naomi (2000). *Regional Studies in Indigenous Areas in English Speaking Countries: Kenya, Tanzania, Uganda, Namibia, Botswana, Nigeria and Ghana*. Nairobi: unpublished paper prepared for the Saami Council.

Kipuri, Naomi (2001). "Seeking Space in Postcolonial Politics: The Case of Indigenous Peoples in East Africa" in Wessendorf, Kathrin (editor): *Challenging Politics: Indigenous Peoples' Experiences with Political Parties and Elections*. Copenhagen: IWGIA Document No 104.

Kituyi, Mukhisa (1990). *Becoming Kenyans: Socio-Economic Transformation of the Pastoral Maasai*. Nairobi: Acts Press, African Centre for Technology Studies.

Knight, J.B. y Sabot, R.H. (1982). "Labor Market Discrimination in a Poor Urban Economy" in *Journal of Development Studies* 19 (1): 67-97.

Konczacki, Z. A. (1978). *The Economics of Pastoralism, a Case Study from Sub-Saharan Africa*. London: Frank Cass.

Kronenburg, Jos (1986). *Empowerment of the Poor: a Comparative Analysis of Two Development Endeavors in Kenya*. Amsterdam: Royal Tropical Institute.

Kuznets, S. (1955). "Economic Growth and Income Inequality" in *American Economic Review*, 45 (1): 1-28.

Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

La Palombara, Joseph (1974). *Politics within Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Lederer, K. (1980). *Human Needs. A Contribution to the Current Debate*. Oelgeschlager: Verlag Anton.

Leeuwis, Cees (2000). "Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach" in *Development and Change*, Vol. 31 (5): 931-959. Oxford: Blackwell Publishers.

Lewis, W.A. (1954). "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" in *The Manchester School of Economic and Social Studies*, XXII (2); May 1954.

Leys, Colin (1975). *Underdevelopment in Kenya. The Political Economy of Neo-Colonialism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Little, P.; Smith, K; Cellarius, B.; Coppock, D. L.; and Barnett, C. (2001). "Avoiding Disaster: Diversification and Risk Management among East African Herders" in *Development and Change*, June 2001, Vol. 32 (3): 401-433.

Longwe, Sara (1991). "Gender Awareness: The Missing Element in the Third Development Project" in *Changing Perceptions: Writings on Gender and Development*. Oxford: Oxfam.

Loomis, Terrence (2000). "Indigenous Populations and Sustainable Development: Building on Indigenous Approaches to Holistic, Self-Determined Development" in *World Development*, Vol. 28 (5): 893-910. England: Elsevier Science Ltd.

Lukes, S. (1974). *Power: a Radical View*. London: Macmillan.

Maa Aids Awareness Programme (MAA-P) (2001). *MAA-P Newsletter, Issue No.1, September 2001*. Kajiado: MAA-P.

Maa Council (2000). *A Comparative Analysis of National Land Laws and Customary Land Use Practices of the Indigenous Peoples in Kenya*. Nairobi: Maa Council.

Maa Council (2002). *Memorandum by the Maa community to the Constitution of Kenya Review Commission*. Nairobi: Maa Council.

Mainyoito Pastoralist Integrated Development Organization (MPIDO) (2001). *Communal Land and Environment Use Management Programme*. Nairobi: MPIDO.

Martínez González-Tablas, Angel (2000). *Economía Política de la Globalización*. Barcelona: Ariel.

Martínez González-Tablas, Angel (2001). "Reevaluación del Subdesarrollo desde la Globalización" in *Boletín de Estudios Económico*, Vol. LVI, No 172, Abril 2001. Bilbao: Asociación de Licenciados en Ciencias Económicas por la Universidad Comercial de Deusto.

Marx, Karl (1859). *Zur Kritik der Politischen Oekonomie*. Berlin.

Mauss, Marcel (1924). "Essai Sur Le Don" en *Sociologie et anthropologie*. Paris: PUF, Quadrige, 1997: 143-279.

Max-Neef, M. (1986). "Human Scale Economics: the Challenges Ahead" in Etkins, P. (editor): *The Living Economy: a New Economics in the Making*. London: Routledge.

Max-Neef, M., Elizalde, A., and Hopenhayn, M. (1989). 'Human Scale Development: an Option for the Future' in *Development Dialogue*, 1989(1): 5-81.

Meier, Gerald (1989). *Leading Issues in Economic Development*, 5th edition. New York: Oxford University Press.

Metson, J.E. (1974). *A Base Line Survey for the Evaluation of the Foot and Mouth Disease Control Programme in Narok and Kajiado Districts*. Nairobi: Institute for Development Studies.

Ministry of Agriculture (2002). *Baseline Report on the Kajiado District*. Nairobi: Ministry of Agriculture, Livestock Department.

Ministry of Finance and Planning (2002). *Kenya Participatory Impact Monitoring. Perspectives of the Poor on Anti-Poverty Policies. Results from Six Piloted Districts*. Nairobi: Human Resources and Social Services Department and Central Bureau of Statistics.

Minority Rights Group International (2003). *Indigenous Peoples and Poverty: The Cases of Bolivia, Guatemala, Honduras and Nicaragua*. London: Minority Rights Group International.

Mishan, E.J. (1967). *The Costs of Economic Growth*. London.

Molyneux, Maxine (1985). "Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua" in *Feminist Studies*. Vol. 11 (2): 227-254.

Montaño, Sonia (2001). *Políticas para el Empoderamiento de las Mujeres como Estrategia de la Lucha contra la Pobreza*. Santiago: CEPAL.

Moser, Caroline (1989). "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs" in *World Development*, 17 (11): 1799-1825.

Moser, Caroline (1993). *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*. London: Routledge

MPIDO (2002a). *Recommendations on Education to the Constitution of Kenya Review Commission*. Kajiado: MPIDO.

MPIDO (2002b). *Recommendations on Constitutional Principles, Democracy and Governance to the Constitution of Kenya Review Commission*. Kajiado: MPIDO.

MPIDO (2002c). *Recommendations on Land and Natural Resources to the Constitution of Kenya Review Commission*. Kajiado: MPIDO.

Narayan, Deepa; Chambers, Robert; Shah, Meera and Petesch, Patti (2000). *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York: Oxford University Press.

Narayan, Deepa; Chambers, Robert; Shah, Meera and Petesch, Patti (2000). *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York: Oxford University Press.

Narayan, Deepa; Patel, Raj; Schafft, Kai; Rademacher Anne and Koch-Schulte, Sarah (2000). *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Nederveen Pieterse, J. (1998). "My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post Development, Reflexive Development" in *Development and Change* 29(2): 343-373.

Neighbours Initiative Alliance (2001). *Socio-Economic and Community Profile for Kajiado District, Final Report*. Nairobi: ETC East Africa.

Ng'ethe, Njuguna and Owino, Wasunna (1995). *Towards Indigenizing the Policy Debate. From Sessional Paper No 10 to Structural Adjustment*. Nairobi: Institute of Policy Analysis and Research, Kenya Conference Papers.

Novib (Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo) (1993). *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en América Latina*. Bogotá, Colombia: Editorial Presencia.

Ochieng, W.R and Maxon, R.M. (editors) (1992). *An Economic History of Kenya*. Nairobi: East African Educational Publishers.

OHCHR (2000a). *Human Rights in Development: The Mainstreamer's Guide*. Geneva: Right to Development Team, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

OHCHR (2000b). *Human Rights in Development: What, Why and How*. Geneva: Right to Development Team, Office of the High Commissioner for Human Rights.

OHCHR website (2002): *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Ginebra: www.unhcr.ch.

OHCHR (2002). *Human Rights, Poverty Reduction and Sustainable Development: Health, Food and Water*. Background Paper prepared for the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, 26 August to 4 September 2002. Geneva: OHCHR.

Okello, Moyi and Ngugi, Olweya (1998). *Strategic Development Paths for Kenya in the 21st Century*. Nairobi: Institute of Policy Analysis and Research.

Overseas Development Institute (2000): *ODI Poverty Briefing, March 2000*. London: Overseas Development Institute.

Oxfam (1998). *Development and Rights*. Oxford: Oxfam Publication.

Oyugi, Walter (editor) (1994). *Politics and Administration in East Africa*. Nairobi: East African Educational Publishers.

Patrinos, Harry and Psacharopoulos, George (1994). *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington: The World Bank.

Peñas Esteban, Francisco Javier (editor) (2000). *África en el Sistema Internacional. Cinco Siglos de Frontera*. Madrid: Catarata.

Perafán, Carlos (2000). *Adecuación de Servicios Financieros a las Economías Tradicionales Indígenas*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano del Desarrollo.

Perez-Bustillo, Camilo (2001). "Human Rights, Poverty and Indigenous Peoples' Struggles in the Americas: New Directions and Case Studies from Colombia, Guatemala, Mexico and Nicaragua" in Van Genugten, Willem and Perez-Bustillo, Camilo (editors) (2001). *The Poverty of Rights. Human Rights and the Eradication of Poverty*. London: Zed Books.

Piachaud, D. (1987). "Problems in the Definition and Measurement of Poverty" in *Journal of Social Policy, Vol. XVI (2):147-164*.

Picó, Josep (1999). *Teorías sobre el Estado del Bienestar, 3^a Edición*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.

Plant, Roger (1998). *Indigenous Peoples and Poverty: A Case Study of Guatemala*. Washington: Interamerican Development Bank, Sustainable Development Department.

Plant, Roger (1999). *Issues in Indigenous Poverty and Development*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano del Desarrollo.

Prebisch, Raúl (1949). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: United Nations.

Prebisch, Raúl (1984). "Five Stages in my Thinking on Development" in: Meier, G. M. and Seers, D. (editors): *Pioneers in Development*. New York: Oxford University Press, 173-191.

Psacharopoulos, George (1984). *The Contribution of Education to Economic Growth: International Comparisons*. Cambridge: American Enterprise Institute.

Psacharopoulos, George (1993). "Ethnicity, Education and Earnings in Bolivia and Guatemala" en *Comparative Education Review* 37 (1): 9-20.

Rahman, A. (1993). *Peoples' Self-Development*. London: Zed Books.

Rahnema, M. and Bawtree, V. (editors) (1997). *The Post-Development Reader*. London: Zed Books.

Ramírez de Haro Valdés, Gonzalo (1997). *Estructura Económica Andina, Racionalidad Campesina y Organizaciones de "Cooperación" para el "Desarrollo". Análisis Teórico y Estudio del Caso de Chinchero (Cusco, Perú), en el Período 1980-1992*. Madrid: Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo).

Ravallion, Martin (1993). "Poverty Alleviation Through Regional Targeting: A Case Study for Indonesia" in Hoff, Karla; Braverman, A. y Stiglitz, Joseph (editors) : *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Ravallion, Martin (2001). "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages" in *World Development*, Vol. 29 (11):1803-1815.

Republic of Kenya (1965). *African Socialism and its Application to Planning in Kenya*. Nairobi: Government Printer.

Republic of Kenya (1979). *Development Plan 1979-1983*. Nairobi: Government Printer.

Republic of Kenya (1986). *Sessional Paper No 10 of 1986 on Economic Management for Renewed Growth*. Nairobi: Government Printer.

Republic of Kenya (1994). *Development Plan 1994-1996*. Nairobi: Government Printer.

Republic of Kenya (2000). *Economic Survey 2000*. Nairobi: Central Bureau of Statistics.

Riechmann, Jorge (coord.) (1998). *Necesitar, Desear, Vivir. Sobre Necesidades, Desarrollo Humano, Crecimiento Económico y Sustentabilidad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Riedijk, Wim (1982). *Appropriate Technology for Developing Countries*. Delft: Delft Press.

- Rostow, W. (1960). *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rowlands, Jo (1997). *Questioning Empowerment*. Oxford: Oxfam.
- Rutten, Marinus (1992). *Selling Wealth to Buy Poverty: the Process of Individualization of Landownership among the Maasai Pastoralists of Kajiado District, Kenya, 1890 – 1990*. Saarbrücken: Verlag Breitenbach.
- Sachs, Wolfgang, editor (1992). *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*. London: Zed Books.
- Sanahuja Perales, José Antonio (1994). *Cambio de Rumbo: Propuestas para la Reforma del Banco Mundial y el FMI*. Informe N° 9. Madrid: Centro de Investigación para la Paz .
- Sanahuja Perales, José Antonio (2001). *Altruismo, Mercado y Poder. El Banco Mundial y la Lucha Contra La Pobreza*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Sankan, S. (1995). *The Maasai*. Nairobi: Kenya Literature Bureau.
- SARDEP (2001). *Poverty Reduction Strategy Paper for Kajiado District, Parts 1 and 3*. Kajiado: SARDEP.
- Sayer, Geoff (1998). *Kenya, Promised Land*. Oxford: Oxfam.
- Schumacher, E.F. (1973). *Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered*. London: Abacus.
- Scoones, I. and Tompson, J. (1994). *Beyond Farmer First, Rural People's Knowledge*. Agricultural Research and Extension Practice. London: IT Publishers.
- Sen, Amartya (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- Sen, Amartya (1988). "Family and Food: Sex Bias in Poverty." en: Srinivasan, T.N. and Pranab K. Bardhan, (eds) *Rural Poverty in South Asia*. New York: Columbia University Press, 453-472.
- Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Sfeir-Younis, Alfredo (2000). "The Political Economy of the Right to Development: Is Mainstreaming a New Ethic of Development a Utopia?" Address at the seminar *An Exchange on Development*, December 19th, 2000 at the Palais des Nations, Geneva: The World Bank Group Office in Geneva.
- Singh, Naresh y Titi, Vangile (editors) (1995). *Empowerment towards Sustainable Development*. Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Slimane, Samia (2003). *Recognizing Minorities in Africa*. London: Minorities Rights Group.
- Smith, Adam (first published in London in 1776). *The Wealth of Nations*. London: Everyman's Library, 1991.

SNV/SARDEP (2002). *Poverty, Target Groups and Governance Environment in Kajiado District, Kenya. A District Analysis*. Nairobi: ETC East Africa.

Spear, Thomas; Waller, Richard, editors (1993). *Being Maasai: Ethnicity and Identity in East Africa*. London: James Currey Ltd.

Statistisches Bundesamt (1989). *Länderbericht Kenia 1989*. Stuttgart: Metzler-Poeschel Verlag.

Stavenhagen, Rodolfo (1986). "Etnodevelopment: a Neglected Dimension in Development Thinking" in Anthorpe, R. and Krahl, A.: *Development Studies: Critique and Renewal*. Leiden: E.J.Brill.

Stavenhagen, Rodolfo (1997). "Las Organizaciones Indígenas, Actores Emergentes en América Latina" en *Revista de la CEPAL, No 62*. Santiago de Chile: CEPAL.

Stewart, Frances (1985). *Basic Needs in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Stewart, Frances (1989). "Basic Needs Strategies, Human Rights, and the Right to Development" in *Human Rights Quarterly*, Vol. 11: 347-374.

Stewart, Frances; Thomas, Henk and De Wilde, Ton (editors) (1990). *The Other Policy*. London: Intermediate Technology Publications.

Stewart, Frances (1995). *Adjustment and Poverty. Options and Choices*. London: Routledge

Stiglitz, Joseph (1974). "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping" in *Review of Economic Studies* No 41: 219-255.

Stiglitz, Joseph (1998). "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes", 1998 *Prebisch Lecture at UNCTAD*, given by Stiglitz in his position as Senior Vice President and Chief Economist of the World Bank in Geneva, Switzerland on 19th of October 1998.

Stiles, Daniel (editor) (1995). *Social Aspects of Sustainable Dryland Management*. England: John Wiley and Sons on behalf of the United Nations Environment Programme (UNEP).

Strauss, J. and Thomas, D. (1997). "Health and Wages: Evidence on Men and Women in Urban Brazil" in *Journal of Econometrics*, Vol. 77 (1): 159-185.

Streeten, Paul (1979). "A Basic-needs Approach to Economic Development" in Jameson, K.P. and Wilber, C.K. (editors): *Directions in Economic Development*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Strobel, Pierre (1996). "From Poverty to Exclusion: a Wage-earning Society or a Society of Human Rights?" in *International Social Science Journal*, Vol. 148, No. 2: 173-190. Southampton: Blackwell Publishers for UNESCO.

Strong, Maurice (1992). *Global Partnership for Environment and Development. A Guide to Agenda 21*. New York: United Nations.

Sutcliffe, Bob (1998). *100 Imágenes de un Mundo Desigual*. Barcelona: Intermón.

Talle, Aud (1988). *Women at a Loss: Changes in Maasai Pastoralism and their Effects on Gender Relations*. Stockholm: Doctoral Dissertation, Stockholm Studies in Social Anthropology, No 19.

Tauli-Corpuz, Victoria (2000). "The World Bank, the International Monetary Fund, and the Erosion of Indigenous Economic Systems" in Tebtebba Foundation: *Indigenous Perspectives, Volume III*, Number I. Baguio City, Philippines: Indigenous Peoples' International Center for Policy Research and Education.

Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development (2001). *Factors Limiting Beef Productivity and Marketing in Kenya*. Nairobi: Ministry for Agriculture.

Te Puni Kokiri/Ministry of Maori Development (2000). *Maori in the New Zealand Economy*. Wellington, New Zealand: Te Puni Kokiri.

Therkildsen, Ole (1999). *Public Sector Reforms on a Poor, Aid Dependent Country*. Paper presented for the Public Administration and Development Jubilee Conference at St. Anne's College, Oxford.

Third World Institute (2003). *Social Watch Report 2003: The Poor and the Market*. Uruguay: Third World Institute.

Thomas, Duncan; Lavy, Victor and Strauss, John (1996). "Public Policy and Anthropometric Outcomes in Cote d'Ivoire" in *Journal of Public Economics* No 61: 155-92.

Thorp, Rosmary (1998). *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina*. Washington: Interamerican Development Bank.

Timberlake, L. and Tinker, J. (1984). *Environment and Conflict: Links between Ecological Decay, Environmental Bankruptcy and Political and Military Instability*. London: Earthscan.

Todaro, Michael (1992). *Economics for a Developing World, an Introduction to Principles, Problems and Policies, 3rd edition*. New York: Longman Group.

Tomasevski, Katarina (2000). *Minority Rights in Development Aid Policies*. London: Minority Rights Group International.

Tortosa, José Maria (1993). *La Pobreza Capitalista*. Madrid: Editorial Tecnos.

Tortosa, José Maria (editor) (2001). *Pobreza y Perspectiva de Género*. Barcelona: Editorial Icaria.

Umar, A. (2000). "Herding into the New Millennium: Continuity and Change in the Pastoral Areas of Kenya" in ILO (2000): *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*. Geneva: ILO, Project to Promote ILO Policies on Indigenous and Tribal Peoples.

UNDP (1990). *Human Development Report 1990*. New York: UNDP.

UNDP (1998a). *Human Development and Human Rights, Report of the Oslo Symposium, 2-3 October 1998*. New York: UNDP.

UNDP (1998b). *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development*. Washington: Communications Development Incorporated.

UNDP (1999). *Kenya Human Development Report 1999*. Kenya: UNON.

UNDP (2000a). *Human Development Report 2000*. New York: Oxford University Press.

UNDP (2000b). *Informe del PNUD sobre la Pobreza 2000. Superar la Pobreza Humana*. New York: Oxford University Press.

UNDP (2002a). *Human Development Report 2001: Addressing Social and Economic Disparities*. Nairobi: UNDP.

UNDP (2002b). *National Human Development Report on India: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New Delhi: UNDP.

UNEP/UNCTAD (1974). *The Cocoyoc Declaration*. Adopted by the Participants in the UNEP/UNCTAD Symposium on "Patterns of Resource Use, Environment and Development Strategies" held at Cocoyoc, Mexico from 8-12 October 1974.

UNHCR (2001). *Global Report*. Geneva: UNHCR.

UNICEF (2002). *Website on the Women's Empowerment Framework*. www.unicef.org.

United Nations (1994). *Draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples*. Geneva: The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.

United Nations (1995). *Report of the World Summit for Social Development, A/Conf.166/9*. Copenhagen: United Nations.

United Nations (1999). *Report on the Working Group on Indigenous Populations on its Seventeenth Session, Geneva, 26-30 July 1999, E/CN.4/Sub.2/1999/19*. Geneva: United Nations.

United Nations (2000). *Report on the Working Group on Indigenous Populations on its Eighteenth Session*, Geneva, 24-28 July 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/24. Geneva: United Nations.

United Nations (2001). *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Geneva: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/2001/10).

United Nations (2002). *Report of the Working Group on Indigenous Populations on its Twentieth Session*, E/CN.4/Sub.2/2002/24. Geneva: United Nations.

United Nations (2003a). *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, Rodolfo Stavenhagen, Submitted in Accordance with Commission Resolution 2001/65*. Geneva: United Nations, E/CN.4/2003/90.

United Nations (2003b). *Report of the Working Group on Indigenous Populations on its Twenty-First Session*, E/CN.4/Sub.2/2003/22. Geneva: United Nations.

United Nations (2004a). *Documento previo al período de sesiones preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*. New York: Economic and Social Council: PFI/2004/WS.1/7.

United Nations (2004b). *Report on the Seminar on Data Collection and Dissagregation on Indigenous Peoples*. New York: Economic and Social Council.

Van Ausdal, Shawn (2001). "Development and Discourse Among the Maya of Southern Belize" in *Development and Change*, Vol. 32, Issue 3, June 2001.

Van Genugten, Willem and Perez-Bustillo, Camilo (editors) (2001). *The Poverty of Rights. Human Rights and the Eradication of Poverty*. London: Zed Books.

Van der Hoeven (1988). *Planning for Basic Needs: A Soft Option or a Solid Policy?* England: Gower.

van de Walle (2000). *Are Returns to Investment Lower for the Poor? Human and Physical Capital Interactions in Rural Vietnam*. Washington: World Bank.

White, Howard and Killick, Tony (2001). *African Poverty at the Millennium: Causes, Complexities and Challenges*. Washington: The World Bank.

White, J.M. and Meadows, S.J. (1981). *Evaluation of the Contribution of Group and Individual Ranches in Kajjado District, Kenya, to Economic Development and Pastoral Production Strategies*. Nairobi: Ministry of Livestock Development.

Wolfensohn, James (1997). "The Challenge of Inclusion". Address by James D. Wolfensohn to the World Bank– International Monetary Fund Annual Meeting in Hong Kong, China, September 23, 1997.

- World Bank (1974). *Redistribution with Growth*. Washington: World Bank.
- World Bank (1983). *Kenya: Growth and Structural Change, Vol. 1 and 2*. Washington: World Bank.
- World Bank (1990). *World Development Report 1990. The Fight Against Poverty*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1991). *Operational Directive 4.20: Indigenous Peoples*. Washington: World Bank.
- World Bank (1994). *Adjustment in Africa. Reforms, Results and the Road Ahead*. Washington: World Bank.
- World Bank (1998). *Development and Human Rights: the Role of the World Bank*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- World Bank (1999). *African Development Indicators*. Washington: World Bank.
- World Bank (2000a). *Our Dream. A World Free of Poverty*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2000b). *Socio-economic differences in Health, Nutrition and Population in Kenya*. Washington: HNP/Poverty Thematic Group of the World Bank.
- World Bank (2000c). *Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us?* Washington: Oxford University Press and the World Bank
- World Bank (2001a). *World Development Report 2000/2001*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2001b). *African Poverty at the Millennium*. Washington: World Bank.
- World Bank (2002a). *Voices of the Poor from Many Lands*. Washington: Oxford University Press and the World Bank.
- World Bank (2002b). *Empowerment Sourcebook*. Washington: World Bank.
- Zaal, Fred (1999). *Pastoralism in a Global Age. Livestock Marketing and Pastoral Commercial Activities in Kenya and Burkina Faso*. Amsterdam: Thela Thesis.

Anexos

Anexo No 1 Measurements of poverty in Kenya in 1997

The Adopted Definition of Poverty

*The Second Report on Poverty in Kenya*¹ carried out in 1997 adopts the material wellbeing perception of poverty. According to this approach, the poor are defined as those members of society who are unable to afford minimum basic human needs, comprised of food and non-food items.

Setting up Poverty Lines/Benchmarks

The method adopted is called the **Food-Energy Intake (FEI)** method, which aims at finding a monetary value at which basic needs are met. It should be pointed out that such a poverty line presents only the minimum levels of basic needs, below which a decent material lifestyle is not possible.

Food Poverty Line

The FEI method sets the minimum food requirement by finding the consumption expenditure level at which food energy intake is just sufficient to meet pre-determined average food energy requirements for normal bodily functions. The pre-determined food energy requirement used in the 1997 report is based on the minimum calorie intake of 2,250 calories per day per adult person recommended by the FAO and WHO. From the reported food consumption pattern in 1997, the food expenditure level, which would bring about the required food energy intake of 67,500 (2250*30) calories was estimated at **Kshs. 927 per adult person per month in rural areas. This was the rural Food Poverty Line.**

Non-Food Allowance

Since minimum basic needs do not entail food-energy intake alone, some minimum basic non-food items such as health, shelter, and education are also necessary. There is no agreement to date in the literature on how to determine the non-food allowance component of minimum basic needs. In this report we adopt a method that is often used by other countries, where the mean non-food household spending in the neighborhood of the Food Poverty Line has been used as the minimum non-food allowance. Although studies define the neighborhood differently, in this report, the neighborhood is defined by a band of -20% and +10% on the lower and upper sides of the food poverty line. This is

¹ According to Government of Kenya (2000a).

designed purely to give more weight to the non-food spending of the poor on the lower side of the Food Poverty Line. From this operation, a **non-food expenditure allowance of Kshs 312 per month per adult person was derived for rural areas.**

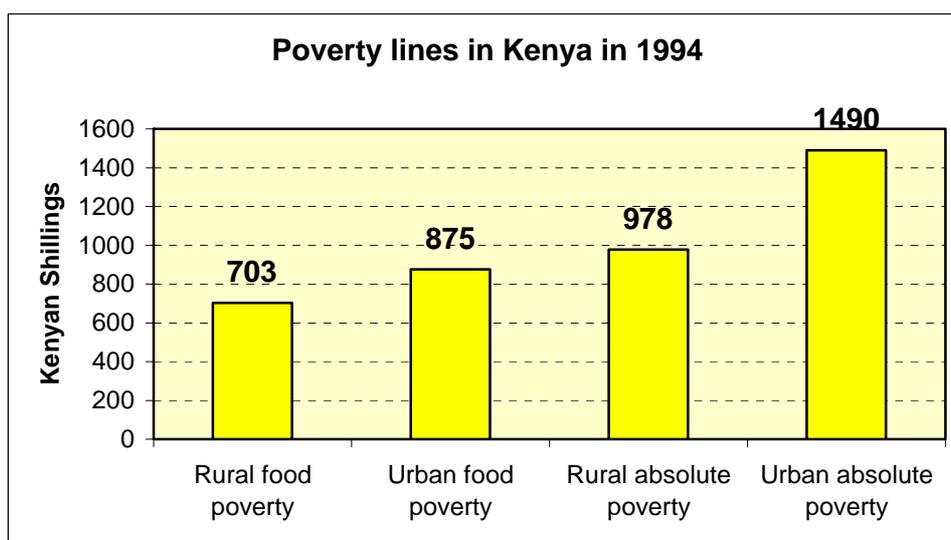
Overall Poverty Line

Basic minimum requirements are divided into food and non-food requirements. Thus, the Overall Poverty Line is derived from the summation of the food expenditure level that brought about the required food energy intake and the non-food expenditure allowance. In 1997 therefore, **the Overall Rural Poverty Line was computed at Kshs. 1,239 per month per adult person. (i.e. Kshs. 927+312).** Those whose total expenditure fell below this amount were considered absolute poor. It should be noted here that the term Absolute Poverty is often used interchangeably with the term Overall Poverty.

Urban Poverty Lines

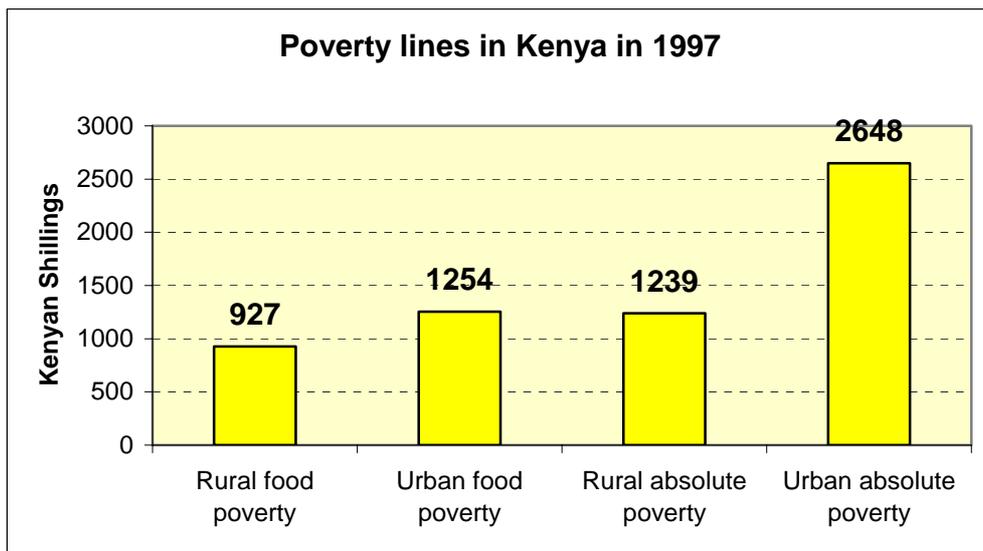
An approach similar to that described above is used for deriving the various poverty lines for urban areas. The only reason why urban poverty analysis has been considered separately is that expenditure on rent is included in the estimation of the basic non-food items in urban areas. For urban areas therefore, **The Food Poverty Line was estimated at Kshs. 1,254, while the Overall Poverty Line was set at Kshs. 2,648².**

The following charts provide an overview of rural and urban poverty lines used for measuring poverty in Kenya by the government in 1994³ and 1997:



² At the moment of writing 1 US \$ is equivalent to approximately 80 Kenyan Shillings.

³ See Government of Kenya (1998a).



Anexo No 2

Model of the questionnaire applied to 15 African indigenous leaders in 2001

Development and indigenous peoples – a few questions to you

Dear participant,

I will soon start a Ph.D. on development and indigenous peoples and would like to ask you for your help on how you see the main issues and priorities for indigenous peoples. I would be very grateful if you could take a few minutes to respond to the following questions. Any additional idea or comment is most useful.

Thank you very much for your help.
Isabell Kempf

1. How would you define development from an indigenous perspective?
2. What would your community need to develop itself?
3. What do you think are the main barriers for achieving self-determined development for your community?
4. Do indigenous peoples in your country participate in national development?
5. If yes, how? If no, why not?
6. How do you evaluate indigenous peoples' access to the following, could you please provide examples:
 - a. Natural, financial and human resources
 - b. Control over resources
 - c. Participation in local and national decision making
 - d. Political and economic power
7. Do indigenous peoples in your country receive development assistance from the government or abroad? If yes, by whom and in which areas?
What do you think development assistance should look like in order to be beneficial to indigenous peoples in your country? What problems should it address?

Anexo No 3
Model of the questionnaire applied to 15 Maasai staff members
of three Masai development organizations working in Kajiado in
November 2001

The causes of poverty in your community – a few questions to you

Dear Madam, dear Sir:

I am a Ph.D. student doing research on poverty, development strategies and indigenous peoples and would like to ask for your help on how you see the main issues and priorities for your community. I would be very grateful if you could take a few minutes to respond the following questions. Any additional idea or comment is most useful, my e-mail is: ikempf@hotmail.com

Thank you very much for your help.
Isabell Kempf

Information about your person (optional, but most welcome)

1. Your name:
2. Your function in the community or organization:
3. Your age:
4. Are you male or female?
5. In which district do you live or work:

Your view on the following questions:

1. How would you define poverty from an indigenous perspective (as a Maasai)?
2. What causes poverty in your Maasai community?
3. What would your community need to develop itself (to achieve self-determined development)?
4. Please indicate with a cross whether you think that each of the following is an extremely important, very important, important, not important or irrelevant cause of poverty in your Maasai community?

For the purpose of this question, poverty is to be understood as the inability to acquire basic minimum requirements such as food and shelter and refers to adults which have less than Kshs. 1,239 per month available to meet these requirements.

	Extremely important	Very important	Imp.	Not important	Ir-relevant
Lack of material well-being (for example insufficient income to buy food and non-food items such as health, shelter and education)					
Lack of education (when people in your community did not attend school, are illiterate or do not send their children to school, have insufficient money to pay for school fees)					
Lack of health services/poor health (when people in your community are often ill, have a low life expectancy or are not able to pay for doctor's fees, medicine and hospital)					
Lack of resources (such as livestock, land, water, credits and employment)					
Lack of access and control over your community's resources (for example the lack of control over your livestock or land)					
Lack of a more equal participation in the national economy (for example, the problems of land grabbing, middle men and low prices for your cattle)					
Lack of decision-making power (such as the participation in local and national government and the influence of Maasai organizations on national politics and economic programs)					
Lack of economic power/self-determination (when your community cannot control its own economy, has little infrastructure available and does not owe any slaughter houses, production sites, etc.)					

4. If you could remove one obstacle to the development of your community, which one would you remove?

5. Does your Maasai community have access to natural, financial and human resources such as land, livestock, credits, "traditional" and "modern" technology and knowledge?

If yes, which:

6. How many of each of the following resources does a community member have to possess to be considered rich or poor:

Please fill in the amount:

A rich person owns at least _____ cattles, at least _____ acres of land and has at least _____ daughters and sons.

A poor person owns no more than _____ cattles and no more than _____ acres of land and has no more than _____ daughters and sons.

7. Does your Maasai community have control over its resources?

If yes, how is it exercised and by whom?

8. Does your community participate in the national economy (for example by selling and commercializing livestock)?

If yes, in what way?

If not, or less than other groups in society, why not?

What is the price for one cattle at this moment in the local market?

What is the price for one cattle if you sell it to a middleman?

9. Does your Maasai community participate in local and national decision making, such as local and national government and development institutions:

If yes, at what level and in which institutions:

How many Maasai organizations are working in your district?

Could you give an example of an activity of your organization/community that influenced development policies in favor of your community?

10. Do you think that your Maasai community is able to influence its own development process and/or local and national development? (for example, can it decide over development priorities, does it control its economic activities, have economic policies changed in favor of your community, does your community own any slaughter houses, production sites, etc.)

If yes, please provide examples:

Anexo fotográfico