

Mercedes Prieto, compiladora

# El Programa Indigenista Andino, 1951-1973

## Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo

Auspicios



Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament



CIIR Centro de Estudios  
Interculturales e Indígenas



© 2017 FLACSO Ecuador  
www.flacso.edu.ec  
Serie Foro  
ISBN FLACSO: 978-9978-67-485-7

© 2017 Instituto de Estudios Peruanos  
www.iep.org.pe  
Serie: Miscelánea, 41  
ISBN IEP: 978-9972-51-648-1 / ISSN: 1817-3187

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador y Perú • Primera edición: octubre de 2017 • 300 ejemplares

---

El Programa Indigenista Andino, 1951-1973 : las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo /  
compilado por Mercedes Prieto. Quito : FLACSO, Ecuador : Instituto de Estudios Peruanos, 2017

xii, 336 páginas : ilustraciones, gráficos, figuras, fotografías, tablas. - (Serie Acaémica Foro)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9978-67-485-7

MUJERES ; PUEBLOS INDÍGENAS ; ASPECTOS SOCIALES ; TRABAJO ;  
INTEGRACIÓN ; DESARROLLO COMUNITARIO ; MIGRACIÓN ;  
FAMILIA ; EDUCACIÓN COMUNITARIA ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; ESTADO ;  
PROGRAMA INDIGENISTA ANDINO ; COMUNIDADES ANDINAS ;  
PILLAPI (COMUNIDAD) ; BOLIVIA

304.5 - CDD

---

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2017-12403  
Registro del proyecto editorial en la Biblioteca Nacional: 31501131701012

Biblioteca Nacional del Perú  
Centro Bibliográfico Nacional

305.48898 El Programa Indigenista Andino, 1951-1973: las mujeres en los ensambles estatales  
del desarrollo / Mercedes Prieto, compiladora.-- 1a ed.-- Lima: Instituto de Estudios  
Peruanos; Quito: FLACSO Ecuador, 2017 (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa).

xii, 336 p.; 21 cm.-- (Miscelánea / Instituto de Estudios Peruanos; 41)  
(Foro / FLACSO Ecuador)

Bibliografía: p. 294-333.

D.L. 2017-12403

ISBN 978-9972-51-648-1

1. Organización Internacional del Trabajo. Programa Indigenista Andino 2. Mujeres  
indígenas - Región Andina - Condiciones sociales 3. Mujeres en el desarrollo rural 4.  
Marginalidad social 5. Indígenas de América del Sur - Política gubernamental I. Prieto,  
Mercedes, 1953-, compiladora II. Instituto de Estudios Peruanos (Lima) III. FLACSO  
(Organización). Sede Ecuador IV. Serie

BNP: 2017-2798

---

## Índice de contenidos

<b>Siglas y acrónimos</b> . . . . .	VIII
<b>Presentación</b> . . . . .	XI
<b>Introducción</b> . . . . .	1
<i>Mercedes Prieto</i>	
<b>Capítulo 1</b>	
<b>El Programa Indigenista Andino. Integración-desarrollo, estado y mujeres indígenas.</b> . . . . .	5
<i>Mercedes Prieto y Carolina Páez</i>	
La producción del PIA. . . . .	6
Desplazamiento retórico y geográfico: una cronología . . . . .	22
El PIA, el estado y las mujeres: una conjetura . . . . .	41
Conclusiones . . . . .	47
<b>Capítulo 2</b>	
<b>La Misión Andina y las mujeres en Pillapi, Bolivia: disputas y dinámicas ambiguas</b> . . . . .	51
<i>María Lourdes Zabala Canedo</i>	
La Misión Andina: contextos y acuerdos . . . . .	53
La base de Pillapi: un inicio convulsionado y pactado . . . . .	59
Pillapi: un laboratorio sobre el desarrollo . . . . .	66
La educación como promoción para el desarrollo . . . . .	73
Las mujeres en el proyecto educativo . . . . .	81
Ampliando lo público y los espacios de sociabilidad de las mujeres . . . . .	86
El cuidado de los cuerpos: salud, higiene y nutrición . . . . .	92
Servicio social en Pillapi . . . . .	95
Fuentes identitarias: mujeres amas de casa y cuidadoras. . . . .	101
Reflexiones finales . . . . .	104

<b>Capítulo 3</b>	
<b>La Misión Andina en Ecuador: doble delegación femenina y sentidos de estado</b> . . . . .	111
<i>Mercedes Prieto y Carolina Páez</i>	
Misión Andina del Ecuador . . . . .	114
Estado y delegación: las trabajadoras sociales . . . . .	134
Intermediarias comunitarias: rehaciendo el estado . . . . .	147
Sentidos de estado: respeto, autonomía e indiferencia . . . . .	158
<b>Capítulo 4</b>	
<b>La Misión Andina en Puno, Perú: el estado y lo doméstico</b> . . . . .	163
<i>Maria Emma Mannarelli</i>	
La Misión Andina, América Latina y el Perú de la época . . . . .	166
El altiplano y el PPT . . . . .	185
Familia, autoridad y estructura habitacional . . . . .	204
Otra ruta de ingreso a lo doméstico: la salud y el cuerpo de las mujeres . . . . .	210
Estado y PPT. Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen: ¿nuevas responsabilidades públicas? . . . . .	221
Reflexiones finales . . . . .	230
<b>Capítulo 5</b>	
<b>El Plan Andino llega a los pueblos del interior de Arica, Chile: mujeres, estado y fronteras</b> . . . . .	235
<i>Mercedes Prieto</i>	
El Plan Andino y los pueblos del interior . . . . .	239
Urbanización y domesticación . . . . .	249
Desarrollo de la comunidad y delegación estatal . . . . .	257
Relocalización de la frontera . . . . .	261
Conclusiones . . . . .	263
<b>Capítulo 6</b>	
<b>Estado, integración-desarrollo y mujeres: una mirada conectada del Programa Indigenista Andino (1951-1973)</b> . . . . .	265
<i>Mercedes Prieto</i>	
Tensiones en la clasificación de la población . . . . .	268
Relaciones entre la burocracia y las mujeres indígenas . . . . .	280

Mujeres indígenas, estado e integración-desarrollo . . . . .	285
Administración de excepción de las poblaciones indígenas: una mirada conectada . . . . .	290
<b>Referencias</b> . . . . .	293
<b>Autoras</b> . . . . .	335
<b>Índice de figuras</b>	
Figura 1.1 Origen y formación de los miembros de la Misión Indigenista Andina . . . . .	9
Figura 1.2 Mapa de la región intervenida por el PIA . . . . .	15
Figura 1.3 Población total y población que habla lenguas nativas en Bolivia (1950), Ecuador (1950) y Perú (1940) . . . . .	18
Figura 1.4 Organización de las bases de acción del PIA . . . . .	30
Figura 1.5 Origen del financiamiento (en miles de USD) del PIA (1950-1973) . . . . .	37
Figura 5.1 Valores tradicionales en algunos pueblos del interior . . . . .	248
Figura 5.2 Mapa de los destacamentos policiales en los pueblos del interior de Arica . . . . .	250
Figura 5.3 Fiesta de inauguración de la escuela en Chapiquiña . . . . .	253
Figura 5.4 El parque de Chapiquiña . . . . .	254
Figura 5.5 Número y tipos de mejoramiento de viviendas en Belén y Chapiquiña . . . . .	255
Figura 6.1 Clasificación, integración y política indígena . . . . .	278
Figura 6.2 Efectos y afectos del estado . . . . .	289
<b>Índice de tablas</b>	
Tabla 2.1 Núcleo escolar de Pillapi. Matrícula y promoción, por sexos, según escuelas (1962) . . . . .	84
Tabla 2.2 Núcleo escolar de Pillapi. Matrícula, por sexo, en cursos de alfabetización, según escuelas (1956) . . . . .	85

## Siglas y acrónimos

AA	Acción Andina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
Cefodat	Centro Nacional de Adiestramiento de Técnicos y Formación de Líderes
CORA	Corporación de Reforma Agraria
Corpuno	Corporación de Desarrollo y Promoción Social y Económica del Departamento de Puno
Crefal	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
ECA	Empresa de Comercio Agrícola
Enasep	Escuela Nacional de Asistencia Social y Educación Popular
ENSS	Escuela Nacional de Servicio Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GUE	Gran Unidad Escolar
ICIIS	Centro de Estudios Interculturales e Indígenas de Chile
Icira	Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria
IEAG	Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía
Ierac	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
ILO	International Labour Organization
Indap	Instituto de Desarrollo Agropecuario

INP	Instituto Nacional de Previsión
JAA	Junta de Adelanto de Arica
MA	Misión Andina
MAE	Misión Andina en Ecuador
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MPS	Ministerio de Previsión Social
NEC	núcleos escolares campesinos
NNUU	Naciones Unidas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIA	Programa Indigenista Andino
PINA	Programa Integrado de Nutrición y Alimentación
PIR	Partido de Izquierda Revolucionaria
PNIPA	Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POR	Partido Obrero Revolucionario
PPT	Programa Puno Tambopata
RAC	Rockefeller Archive Center
SAG	Servicio Agrícola Ganadero
Sarec	Servicio Ambulante Rural de Extensión Cultural
Scipa	Servicio Cooperativo Interamericano para la Alimentación
Secpane	Servicio de Cooperación Peruano Norteamericano de Educación
SIPA	Servicio de Promoción e Investigación Agraria de la Universidad Técnica del Altiplano
SNS	Servicio Nacional de Salud
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# Introducción

Mercedes Prieto

Este libro comenzó a fraguarse varios años atrás, luego de hallar una serie de documentos que hablaban de la Misión Andina (MA), manera como se conoció en los países andinos centrales al Programa Indigenista Andino (PIA), liderado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las instituciones especializadas de Naciones Unidas (NNUU). El interés personal se transformó en un esfuerzo colaborativo y regional, con el propósito de mirar de manera conectada las relaciones del Programa con las mujeres indígenas y con los modos de formación de los estados andinos. Las obligaciones de las autoras de este libro nos llevaron a posponerlo en varios momentos. La oportunidad para finalizar el esfuerzo apareció con la generosa invitación del Instituto Kellogg para Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos).

La documentación reveló que el PIA se expandió a los países andinos centrales y fronterizos y, en conjunto con los estados y otras iniciativas coetáneas –públicas y privadas– contribuyó a instalar la integración, primero, y el desarrollo, después, como nuevas y excepcionales formas de gobernabilidad de las mujeres y de los pueblos indígenas. Estas prácticas distinguieron a los sexos, reforzando con ello antiguas y nuevas localizaciones para las mujeres. De tal manera, el desarrollo y las mujeres quedaron tejidos e imbricados bajo diversos ensambles estatales en una intervención de excepción para los pueblos indígenas de las alturas de los Andes. La amplia cobertura del Programa nos desafió a realizar cuatro estudios de caso, en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú.

El PIA empezó con una misión de estudio y propuestas a los países andinos, en 1951. Sus rastros desaparecieron a inicios de la década de 1970,

cuando se expandió una crítica a la integración y fue reemplazado por procedimientos de desarrollo rural llevados a cabo por instituciones estatales especializadas. A lo largo de su existencia, tuvo diversos momentos y convivió con políticas de reforma agraria, de colonización, transferencia de tecnología y de descentralización administrativa, entre otras. Los estudios de caso de este libro enfatizan distintos momentos del Programa. Las exploraciones de Bolivia y Perú cubren el período de 1952 a 1963, cuando se experimentó con las ideas de integración y desarrollo, sustentadas en las teorías funcionalistas provenientes de la antropología, con el propósito de identificar mecanismos de bienestar de las poblaciones indígenas y de cooperación técnica internacional en el terreno. El caso de Ecuador, en cambio, se enfoca en el período 1958-1973, durante el cual se sistematizaron las experiencias y se establecieron formas de acceso a los hogares indígenas rurales, en una alianza entre burocracia internacional y local junto a mujeres comunitarias. Por último, el caso de Chile muestra la dinámica del PIA en la década de 1960, trabajando con un tejido del sistema estado más denso, bajo una noción de desarrollo que converge con la teoría de la modernización.

La propuesta de intervención se elaboró a partir de constatar la existencia de una población indígena originaria en los Andes, que comparte una historia de confinamiento, segregación y opresión. Asimismo, el Programa asumió que los estados poscoloniales tenían la responsabilidad de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de esta población y, fundamentalmente, de lograr su integración a la sociedad nacional. Se consideró que, para esta tarea, los estados andinos requerían asistencia internacional, lo cual dio paso a una dinámica relación entre los organismos de NNUU y dichos estados, organizados a la fecha bajo diferentes modalidades políticas. El Programa se insertó en sistemas políticos muy diversos, como la revolución nacionalista de Bolivia, el gobierno militar en Perú y frágiles sistemas democráticos en Ecuador y Chile. Ante los cambios constantes de los regímenes políticos, el Programa se mantuvo, ajustándose y reforzando sus propuestas para administrar a las poblaciones indígenas.

La investigación en Bolivia, Ecuador, Perú y Chile mostró que la visibilidad pública de las mujeres indígenas ocurrió en las intersecciones entre ellas y los estados andinos –bajo la retórica de la integración-desarrollo–, al

tiempo que delegó a burócratas mujeres la tarea de golpear las puertas de los hogares indígenas. Fue en este marco que se planteó una problematización de las mujeres de estos hogares y se estableció una agenda orientada a su maternalización y domesticación, con lo que se reiteró el carácter masculino del desarrollo y del estado.

Dichos cuestionamientos e intervenciones, sin embargo, operaron y tuvieron efectos diferenciados en el tiempo y en cada uno de los estados andinos. Los discursos y prácticas de la integración de las mujeres revelan variados ensambles estatales del desarrollo.<sup>1</sup> En el caso de Bolivia, el PIA se inscribió en la dinámica de disputa y conflicto posrevolucionario y en las agendas de reforma agraria y ciudadanía de las mujeres, las cuales tuvieron como contrapartida su civilización y domesticación. En Ecuador el Programa reforzó el proceso de estatización por delegación, convocando a las comunidades y a las propias mujeres a hacerse parte del estado. En Perú fortaleció el orden patriarcal propiciado por el estado. Finalmente, la operación del Programa en Chile, una década más tarde, trasvió la indigencia de las mujeres y de la población de los pueblos del interior fronterizo y ofreció ciudadanizar (transformar en ciudad) los poblados, desplazando el sentido de frontera a la ciudad. A este conjunto de dinámicas estatales las califico como una administración de excepción,<sup>2</sup> en tanto marcan una ruta peculiar en la instalación del bienestar en el medio rural, que combina una política civilizatoria de los cuerpos, de sometimiento de las mujeres a la autoridad masculina y el reconocimiento del potencial político de la

1 La idea de ensambles estatales se extiende a partir de los estudios orientados a vincular los factores que confluyen en la globalización (Collier y Ong 2005) así como aquellos que buscan articular conceptos e instituciones de diversa proveniencia, para producir a los sujetos en momentos históricos particulares (Sassen 2006). Con este término se da cuenta de las maneras particulares en las cuales los discursos y prácticas del PIA se instalan y enlazan con las dinámicas estatales de las naciones andinas, creando efectos y afectos de estado, según se analiza en las conclusiones de este libro.

2 Uso la noción de administración de excepción, inspirada en Giorgio Agamben ([2003] 2007), para dar cuenta de un doble proceso en el accionar estatal en las naciones andinas: por un lado, la consideración de las mujeres como cuerpos biológicos imperfectos que requieren ser civilizados y, por otro lado, su reconocimiento como sujetos políticos. Este doble movimiento abre rutas inéditas –con oportunidades y amenazas (Das y Poole 2004)–, así como formas íntimas y displicentes de vínculos entre las mujeres indígenas y la burocracia, que son contestadas por ellas mismas. En tal sentido, la idea de excepción se desvía de la formulación hecha por Agamben, en tanto incluye un enfoque de proceso que juega entre la arbitrariedad, la indiferencia y el reconocimiento.

población indígena y de las mujeres. Esta instalación reconoció la existencia de cuerpos femeninos que requerían civilización como condición de bienestar y de expansión de los recursos estatales, al tiempo que los eximió de discernimientos sobre sus vidas y los obligó a someterse a la autoridad masculina y a la vida hogareña —un designio, vale recordar, nunca alcanzado—. Al mismo tiempo, esta administración previó el potencial político de la población indígena y de las mujeres y, a través de acciones civilizatorias y de sujeción, buscó su pacificación.

La documentación usada en este libro proviene de la producción y operación del Programa y las instituciones participantes: las agencias especializadas de NNUU, organismos estatales, informes de especialistas y, por último, los debates sostenidos a través de la revista *América Indígena*, publicada por el Instituto Indigenista Interamericano. Gran parte de la documentación está disponible en las bases de datos de la OIT y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). La gran ausencia en ella es la voz de los hombres y las mujeres indígenas, vacío que se llenó parcialmente en los casos de Ecuador y Chile con entrevistas a sobrevivientes indígenas, pero también a sobrevivientes de la emergente burocracia estatal, que vivieron la experiencia.

Agradezco al Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (ICIIIS, por sus siglas en inglés) de Chile y al Instituto de Antropología de la Pontificia Universidad Católica de Chile por su auspicio al estudio del PIA en los pueblos del interior de Arica, y a FLACSO Ecuador por su apoyo a la investigación en Pillapi (Bolivia), Puno (Perú), Chimborazo e Imbabura (Ecuador). Agradezco a Verónica Guaján por su ayuda para organizar la documentación sobre Ecuador; a Luis Alberto Tuaza por las entrevistas realizadas en las zonas de Imbabura y Chimborazo; y a Joselin Leal por su apoyo en la realización de entrevistas en la zona de Arica; a Francisco Carrión, Susana Wappenstein y Sofía Córdova por sus contribuciones en la finalización de este texto. Agradezco también a todas las personas que compartieron sus memorias y experiencias en el Programa. Finalmente, quiero dar las gracias a las colaboradoras en este esfuerzo, a Marjorie Murray, Jordi Gascón y Jaime Coquelet por su confianza en la promesa de que el libro saldría a la luz pública.