

De la Confrontación a la Concertación en Provincias Indígenas del Perú. Comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho), y Churcampa (Huancavelica)¹

Aldo Panfichi / Lino Pineda
(marzo, 2004)

Introducción

Este estudio compara las experiencias de concertación política entre la sociedad civil y el gobierno local en dos provincias indígenas del Perú: Huanta en la región de Ayacucho y Churcampa en la región de Huancavelica. Estas experiencias que toman la forma de “mesas de concertación”, son espacios de deliberación pública inéditos en el país donde representantes del estado, el municipio, y la sociedad civil, negocian entre ellos la posibilidad de concertar intereses y ejecutar un plan de desarrollo para la provincia.

Lo peculiar de estas mesas de concertación es que ellas surgen en provincias consideradas de extrema pobreza, habitadas mayoritariamente por campesinos, y escenarios distintos del enfrentamiento entre SL y las fuerzas armadas entre 1980 y 1995. Enfrentamiento que el informe de la CVR estima produjo cerca de 69,000 muertos en todo el territorio nacional, de los cuales el 70 % aproximadamente son campesinos e indígenas. Las experiencias de concertación que estudiamos surgen inmediatamente después de la derrota política y militar de

¹ Queremos agradecer los comentarios de Javier Torres, Moisés Palomino, Gerardo Távora, José Távora, Romeo Grompone, Alejandro Díez, y Cynthia Sanborn a una versión previa de este trabajo

Sendero Luminoso en estas provincias, sobre los restos de sociedades locales destruidas y azotadas por la violencia. Se consolidan bajo la política de pacificación implementada por el gobierno autoritario de Alberto Fujimori, para continuar con mayores brillos durante la transición a la democracia de los últimos años.

En este contexto cambiante, las mesas de concertación han alentado la participación de la población en los asuntos públicos, una práctica política innovadora en lugares donde el antagonismo y la confrontación son la forma predominante de relación entre los actores. Esta práctica permite a los actores el reconocimiento de los múltiples intereses que convergen en el espacio local, y la necesidad de lograr acuerdos que puedan ser traducidos en medidas concretas dentro del sistema democrático. No obstante, las experiencias de concertación en Huanta y Churcampa han tenido resultados distintos, en términos del fortalecimiento de la gobernabilidad local y la democratización de la vida pública. Este estudio busca explicar los procesos y factores que intervienen en la formación, trayectoria y resultados distintos de estas experiencias de concertación.

Para ello, el estudio presta atención a las características principales de las sociedades regionales antes del proceso de violencia. Luego, al impacto diferenciado de la violencia política y la pacificación sobre estas sociedades, en especial sobre la naturaleza de la sociedad civil y la sociedad política (gobierno local y partidos) que emergen de estos procesos. Y finalmente al papel de los nuevos liderazgos locales, en especial aquellos que cumplen un papel central en el impulso de las experiencias de concertación motivo del presente estudio.

1. Antecedentes

Las experiencias de concertación entre la sociedad civil y los gobiernos locales en el Perú, tienen como antecedente reciente los programas de participación ciudadana impulsados por municipios distritales y provinciales gobernados por Izquierda Unida (IU), durante los años ochenta². Estos programas buscaron generar un impacto democratizador en la cultura y práctica política local, aprovechando las oportunidades que brindaba el retorno a la democracia, luego de 12 años de gobierno militar, y la convocatoria a elecciones municipales de nivel provincial y distrital en 1980. En el Perú todas las autoridades políticas de nivel regional, provincial, y distrital, incluyendo regidores, son elegidos democráticamente. De esta manera se crean nuevos escenarios de competencia política, y donde los líderes y los activistas tienen la oportunidad de acceder al gobierno municipal.

Las primeras experiencias de participación ciudadana se desarrollan en dos distritos populares de Lima (El Agustino y Villa el Salvador) y en la ciudad de Ilo, en la costa sur del país. En el distrito de El Agustino, el municipio y las organizaciones sociales acordaron un plan de obras públicas, utilizando el presupuesto municipal y dividieron el distrito en micro-áreas de desarrollo (MIADES). En Villa el Salvador, el municipio y la población organizada como Comunidad Autogestionaria (CUAVES), elaboraron de manera conjunta un Plan de Desarrollo del distrito. Sin embargo, luego de un inicio exitoso ambas experiencias no pudieron consolidarse debido a la falta de recursos de los

² Izquierda Unida (IU), un frente político formado en 1980 por una serie de partidos de izquierda, se convirtió en la segunda fuerza electoral del país durante dicha década. Las luchas internas provocaron su desintegración en 1990.

municipios que les permitiera llevar adelante lo acordado, pero también por la división de la IU que afectó la dirección política de estas experiencias.

Fuera de Lima, ocurre la exitosa experiencia del Consejo Concertado de Desarrollo de la Provincia de Ilo, (Moquegua). Una experiencia donde líderes sindicales convertidos en autoridades municipales construye, a lo largo de una década, una propuesta de concertación y participación política. Entre 1980 y 1987, la sociedad organizada liderada por alcaldes de IU se movilizaron reiteradas veces contra el desabastecimiento de agua potable y la contaminación del medio ambiente ocasionados por el funcionamiento de las plantas de la Empresa Southern Perú Copper Corporation. Mediante asambleas cívicas, cabildos abiertos y movilizaciones populares, se sentaron las bases para la acción concertada entre las autoridades municipales y líderes de la sociedad civil local.

En los años noventa, esta experiencia evoluciona de la confrontación con la empresa a la formulación de un plan concertado de desarrollo provincial, que incluye a la propia empresa, la sociedad civil y el municipio. Frente a la división de IU, los líderes políticos locales se mantuvieron unidos, y formaron un movimiento político regional que les ha permitido mantenerse en el poder municipal hasta la actualidad. El municipio siempre ha tenido la iniciativa política o el rol promotor de estas experiencias. Durante varios años la experiencia de Ilo fue considerada un caso excepcional, pero esto cambia durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori, cuando experiencias similares surgen en otras provincias del país.

El gobierno de Fujimori se basaba en una coalición civil militar, que concentraba el poder y el presupuesto de la república en el presidente y su círculo inmediato, buscando someter los otros poderes del estado y los municipios opositores

mediante la utilización arbitraria y clientelista de los recursos públicos. La estrategia se ve facilitada por la dependencia económica de los municipios al gobierno central, una característica del sistema político peruano desde siempre, pero que el gobierno de Fujimori utiliza al máximo. En efecto, en 1994 el gobierno crea el Fondo de Compensación Municipal (FCM), con los fondos recaudados por el impuesto de promoción municipal, que es un porcentaje del impuesto general a las ventas (IGV), y otros impuestos menores³. En 1998 el FCM transfería a los municipios apenas el 3.8% del presupuesto general de la república, mientras el Ministerio de la Presidencia, que se encargaba de la relación directa del presidente con la población, gastaba el 23% del mismo presupuesto. El gasto del estado en obras de infraestructura y servicios sociales superaba largamente los magros presupuestos municipales.

En este contexto de autoritarismo y concentración del gasto público, surgen otras iniciativas de coordinación entre la sociedad civil y el municipio con el objeto de unir esfuerzos para impulsar el desarrollo de sus regiones. Al caso de Ilo (Moquegua), se agregan experiencias de concertación en la provincia de Cajamarca (Cajamarca), y las provincias de Calca y Urubamba (Cusco). Las nuevas experiencias no fueron promovidas por la izquierda desde los municipios, como ocurrió en los años ochenta, sino por ONG y la cooperación internacional. La experiencia de Cajamarca se inicia en 1990, cuando profesores y estudiantes de la universidad nacional, algunos de los cuales trabajaban también en una ONG local, se unen para desarrollar programas de desarrollo rural. En 1993 estos profesionales, varios de ellos ex militantes de izquierda, forman el Frente Independiente Renovador (FIR), y ganan las elecciones municipales de la

³ DL. No. 776

provincia de Cajamarca en dos periodos consecutivos. El FIR al llegar al municipio convocó a la sociedad civil, a las agencias estatales, e incluso a las empresas privadas a formar mesas temáticas de concertación (producción, empleo, mujer, desarrollo urbano, turismo, y educación), que funcionaban en los ámbitos provinciales, distrital, y de comunidades campesinas. Proceso que dio lugar a la formulación del “Plan de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Cajamarca”.

En 1996 el alcalde provincial de Cajamarca, Luis Guerrero, fue elegido presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). La AMPE pronto tomaría un rol opositor a Fujimori, criticando la utilización política del FCM y demandando más recursos para los municipios. Esto no fue bien recibido por el Gobierno central, que temiendo la emergencia de liderazgos regionales opositores, buscó por todos los medios debilitar políticamente al FIR. Dos años después, en 1998, el FIR y el alcalde Guerrero fueron derrotados electoralmente por un candidato independiente. Dos meses mas tarde, el nuevo alcalde anunciaría su filiación al partido de gobierno, a cambio de mayores recursos estatales. Con ello se iniciaría el debilitamiento paulatino de la experiencia de concertación en esta provincia. En la actualidad la experiencia continúa a nivel provincial (San Marcos) y en algunas mesas temáticas, con el apoyo de las ONG y la cooperación internacional, pero a la defensiva y bastante desarticulada.

La otra experiencia ocurre en las provincias de Calca y Urubamba (Cusco), entre 1992 y 1995. La iniciativa parte de un consorcio de 5 ONG locales (COINCIDE), que propuso a las autoridades municipales de estas provincias implementar el llamado Programa de Emergencia para el Desarrollo (PREDES). Dicho programa buscaba formar Comités Distritales de Desarrollo (CDD), donde alcaldes, agencias estatales, y organizaciones de la sociedad civil, identificaban, formulaban, y

ejecutaban de manera conjunta proyectos de desarrollo local. El PREDES logró entre 1993 y 1995, que el estado, vía FONCODES, financiara varios proyectos de infraestructura productiva que beneficiaron a comunidades campesinas y asociaciones de productores en 9 distritos. También se elaboraron varios planes distritales de desarrollo, precisando los compromisos de los actores que formaban parte de la experiencia. En 1996, sin embargo, el gobierno central cortó el financiamiento receloso de sus consecuencias políticas y el programa paralizó completamente sus actividades. Frente a ello la sociedad regional no tuvo capacidad de respuesta.

Uno de los impulsores de esta experiencia dice retrospectivamente que la vulnerabilidad de la experiencia se debió, aparte de su dependencia absoluta del financiamiento estatal, a que las ONG impulsoras no prestaron atención al trabajo de educación y convencimiento de la población sobre el significado y los beneficios de la concertación⁴. La propuesta fue poco difundida en la sociedad civil local, y los que sí la conocían tenían expectativas en obtener beneficios materiales inmediatos. Cuando el estado corta los fondos ellos optan por retirarse. Hubo, además, problemas en el funcionamiento de CODEPE. Los líderes civiles eran invitados a reuniones de discusión, pero no tenían ninguna incidencia en la definición de los planes ni en las formas de implementarlos. Los planes de desarrollo eran en realidad acuerdos entre burócratas del estado y profesionales de ONG, y no el resultado de procesos de deliberación y concertación con la sociedad civil. En otras palabras, la propuesta del PREDES no logró proyectarse como una experiencia de democratización sino como un programa de obras físicas.

⁴ Entrevista del autor con Javier Azpur fecha.

Mas allá de las debilidades indicadas, las experiencias de Cajamarca y Cusco tienen elementos en común. Según Eduardo Ballón (2001), ellas proponen visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios regionales, identifican algunas prioridades de desarrollo, y son capaces de realizar proyectos puntuales financiados por el estado. Ambas experiencias producen además el reactivamiento de la sociedad civil local, la construcción de frágiles instancias de dialogo y coordinación que, sin embargo, no pueden resistir los embates del Fujimorismo cuando este se da cuenta del potencial democratizador de estas experiencias y decide atacarlas.

Con el derrumbe del gobierno de Fujimori el año 2000, y la instalación de los gobiernos de transición de Valentín Paniagua y Alejandro Toledo, diversas experiencias de concertación entre actores civiles y estatales se desarrollan en el interior del país, con el objeto de canalizar la participación de la sociedad civil en la formulación de planes de desarrollo y políticas públicas de nivel local. Asimismo, se promueven procesos de gestión municipal participativos y mecanismos de vigilancia social a las autoridades, buscando innovar sus prácticas políticas, orientándolas en un sentido más democrático y concertador.

Entre las experiencias de concertación de nivel provincial destacan Huanta en Ayacucho; Anta y Espinar en Cusco; Acobamba, Castrovireyna y Churcampa en Huancavelica; Caylloma en Arequipa; Azangaro, Melgar, y Huancané en Puno; San Marcos y Bambamarca en Cajamarca; y Sihuas, Santa, y Carhuaz en Ancash. A nivel distrital las experiencias de concertación son numerosas no solo en las provincias y regiones antes mencionadas, sino también en distritos ubicados en las regiones de Piura, Lambayeque, La Libertad, Junín, San Martín, Abancay, Apurímac, Huanuco, Puno, Ica, y Lima. Las experiencias son numerosas y los

resultados distintos, con avances, tensiones, e incluso retrocesos. Para entender los factores que intervienen en estas experiencias analizaremos en las siguientes paginas los casos de las provincias de Huanta en Ayacucho, y Churcampa en Huancavelica.

2. La Mesa de Concertación de la Provincia de Huanta (Ayacucho).

La Mesa de Concertación de la Provincia de Huanta (Ayacucho), fue la primera experiencia de concertación provincial desarrollada en la sierra sur del Perú. Esta experiencia tuvo un impacto positivo en la reconstitución del tejido de la sociedad civil, en la recuperación del poder político de los civiles sobre los militares, y en la construcción de la institucionalidad de la sociedad política local. Sin embargo, Huanta muestra también las dificultades de consolidar esta experiencia, sobre todo cuando la sociedad civil reconstituida es una sociedad civil de “elites” (ONG, iglesias, profesionales), y su liderazgo político no está comprometido con la democratización sino responde a un proyecto político personal o en el mejor de los casos familiar. Esta situación debilita la experiencia de concertación y no produce un impacto transformador en las prácticas políticas de los ciudadanos. Por el contrario, alienta las prácticas clientelistas frente al estado, o actitudes anti-políticas que desconfían de toda autoridad. Hoy la mesa de concertación vive momentos críticos, con actores de la SC que buscan sin éxito relanzar la experiencia, y con un nuevo alcalde, hermano del anterior, que continúa con el mismo tipo de liderazgo político.

La historia local

Huanta es una de las provincias más pobres del país. La información disponible señala que la provincia tiene una población aproximada de 65,000 personas, la mayoría campesinos, de los cuales el 82.8% tienen sus necesidades básicas insatisfechas. La tasa de analfabetismo es 37.4 y el porcentaje de niños con desnutrición crónica es 69.1%. Huanta, además, ha sido uno de las provincias mas afectadas por el enfrentamiento entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas. Enfrentamiento que entre 1980 y 1997 produjo 2,032 muertos, centenares de desaparecidos, el desplazamiento del 15 % de la población, la destrucción de la institucionalidad del estado, y la desaparición casi total de la sociedad civil y la sociedad política local.

Históricamente la mayoría de la población de Huanta ha vivido excluida de los ejes de poder del país. Hasta antes de la reforma agraria (1972), impuesta por un gobierno militar de corte reformista, Huanta era tierra de indios y mistis (mestizos), de siervos y señores terratenientes donde funcionaba la administración étnica caracterizada por su alto grado de privatización del poder y la exclusión social (Coronel, 1996). Los terratenientes, la Iglesia Católica conservadora, y el partido aprista local, expresión de sectores medios dedicados al comercio y la educación, constituían el soporte social y político de la administración étnica. Ellos enfrentaban la oposición de una débil sociedad civil local formada por comunidades campesinas, una incipiente burguesía rural aglutinada en la Asociación de Pequeños Propietarios del Valle de Huanta; y gremios de estudiantes influenciados por militantes de izquierda de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH).

Esta universidad reapertura sus actividades en 1958, luego que en 1886 fuera clausurada por el desastre económico derivado de la guerra con Chile, convirtiéndose de inmediato en el principal centro de formación superior de la región. La reapertura de la universidad era una demanda de las elites locales, sobre todo intelectuales y profesionales descendientes de las familias terratenientes, que tenían la esperanza de que esta se convirtiera en un medio de modernización y desarrollo de la región. De alguna manera esto sucedió con la llegada de docentes y estudiantes de otras regiones del país, y la difusión de nuevas ideas y concepciones progresistas que produjeron un fuerte impacto en el orden social tradicional vigente en Ayacucho. La universidad, además, genera nuevas posibilidades de movilidad social para familias e individuos provenientes de las clases medias y el campesinado (Diez 2003).

Durante los años sesenta se produjeron numerosas movilizaciones de la sociedad civil. En 1961 se constituye la Federación Provincial de Campesinos de Huanta con el apoyo de la Confederación de Campesinos del Perú (CCP). Entre 1961 y 1963, esta Federación organizó masivas manifestaciones reclamando la supresión de formas de explotación servil como el “semanero” o el “herbaje”. El primero era la obligación que tenían los campesinos de prestar servicios domésticos semanales en las casas haciendas de los terratenientes, y el segundo era el pago por las cabezas de ganado propiedad de los campesinos que trabajaban en las haciendas. Pocos años después, en 1967, los pequeños y medianos propietarios del valle de Huanta, una dinámica e incipiente burguesía rural, se moviliza contra un nuevo impuesto a los predios rústicos establecido por el Alcalde, y forma una Asociación de Pequeños Propietarios. Los reclamos y movilizaciones surgen efecto y el nuevo impuesto es anulado por el Alcalde provincial. El triunfo legitima a la Asociación y generó expectativas en la sociedad civil local

Dos años después, en 1969, los campesinos y los pequeños propietarios, a los cuales se sumaron los estudiantes, volvieron a las calles protestando contra el DS-006, que prohibía la gratuidad de la enseñanza en los colegios. Masivas movilizaciones de campesinos y estudiantes bloquearon las carreteras y tomaron la ciudad que se declaró en rebeldía, obligando al gobierno central a negociar y finalmente anular dicha disposición. La poca rentabilidad de la tierra y el abandono de los latifundios por los atemorizados terratenientes, explicarían por qué los campesinos se volcaron con entusiasmo a favor de la lucha por la educación, percibida como casi la única vía de ascenso social. A fines de 1969, los campesinos de Huanta estaban organizados y se sentían victoriosos.

La Reforma Agraria (1972-1976) decretada por el gobierno militar puso fin al poder de los terratenientes, y esto para el campesinado de Huanta significó la desaparición del régimen servil de trabajo. La ausencia de los terratenientes, a su vez, generó un vacío de poder a nivel distrital, que no pudo ser llenado por la burguesía rural emergente, que también se sintió atemorizada por la reforma agraria. Por el contrario quien llenó este vacío fue el gobierno militar nominando como alcaldes y autoridades políticas a ex-policías, ex militares, y empleados públicos sin representatividad alguna. Sin embargo, al interior de las 82 comunidades campesinas que existen en la provincia se fortaleció la autoridad tradicional personificada en los Varayoccs, aunque con algunos cambios. En efecto, tradicionalmente los Varayoccs cumplían dos funciones. De un lado, al interior de las comunidades, se encargaban de organizar el trabajo colectivo, el calendario festivo, y de resolver los conflictos internos. De otro lado, hacia afuera de la comunidad, servían de intermediación entre las autoridades locales, por lo general hacendados o sus representantes y los comuneros (Degregori, Coronel y Del Pino; 1986).

Luego de la Reforma Agraria y con la mayor integración de la economía campesina al mercado interno, se observa la emergencia de campesinos jóvenes y mejor educados a posiciones de liderazgo en la comunidad, que coexisten con el poder tradicional del Varayocc. La Ley de Comunidades Campesinas promulgada en 1972 crea una estructura organizativa tipo cooperativa para las comunidades, con Concejos de Administración y Vigilancia elegidos en las asambleas comunales. Para acceder a estos cargos se toma en cuenta el grado de escolaridad, el manejo de castellano, y la escritura, requisitos que aceleran la emergencia de jóvenes campesinos mejor educados, que asumen la tarea de representar a la comunidad frente a las múltiples dependencias del estado (Coronel, Loayza, Pérez 1990). Buena parte de estos jóvenes son licenciados del ejército que luego del servicio militar obligatorio se han reincorporado a la comunidad.

Para los campesinos servir como soldados en el ejército ha sido (y es) una de las vías de salida de la comunidad más transitadas. En el ejército se aprende de algún oficio, pero sobre todo se recibe una socialización militar con valores patrióticos y autoritarios, que es la base de la identidad de “licenciados” que mantienen los ex soldados al reincorporarse a la vida civil. Durante el régimen militar los licenciados se convierten en un nuevo actor de la sociedad civil local que luego, en el periodo de violencia política, van a tener un rol central en la lucha anti-subversiva. En efecto, en 1975, se constituye la Asociación de Licenciados del Ejército de la Provincia de Huanta, con el objetivo de proveer servicios sociales y educativos a sus miembros.

La Sociedad Política

Desde sus inicios en los años 30 el partido aprista ha tenido una presencia importante en Huanta y en otras provincias ayacuchanas. Un hito importante lo constituye la participación de militantes apristas, básicamente miembros de las elites y de la juventud urbana en la rebelión aprista de 1934, y que se expresó en la toma por algunos días de las ciudades de Huanta y Huamanga. Esta acción formaba parte de una insurrección nacional que el partido había planificado en respuesta al fraude electoral y la represión de la que eran sujetos por parte del dictador Sánchez Cerro. Sin embargo, horas antes del inicio del levantamiento la dirección del partido cancela la acción sin comunicar la decisión a algunos grupos comprometidos en distintas partes del país, entre los que se encontraban los de Huanta y Huamanga. Al fracasar el levantamiento los insurrectos tuvieron que abandonar la ciudad y huir al campo en busca de refugio político (CVR, Tomo 2, 2003).

El desenlace inesperado de esta acción produjo un fuerte impacto en la actividad del partido, dividido entre quienes participaron de ella y, por tanto, se sintieron abandonados por la dirección nacional del partido y quienes permanecieron al margen de toda acción. La actividad del partido decae las décadas siguientes, limitándose a actividades gremiales de abogados y maestros de escuela, y a la participación de jornadas electorales. No obstante, el partido también forma alianzas con los grupos conservadores católicos y con las familias terratenientes tradicionales, para oponerse a las ideas y el activismo progresista que caracterizaba a la UNSCH. De esta manera, con el apoyo del partido en el Congreso lograron en 1967 formar la Universidad Católica de Ayacucho, luego Universidad Particular de Ayacucho, la cual solo funciona hasta 1977 de manera

irregular. La actividad aprista durante los años del gobierno militar fue esporádica, activándose hacia el final de este régimen para participar en los procesos electorales que permitieron la salida de los militares del gobierno.

La izquierda también ha tenido una presencia temprana en la región, aunque sin la fuerza y visibilidad del partido aprista. Por lo general eran pequeños grupos de profesionales de clase media como maestros de escuela y abogados formados políticamente en Lima o Cusco. Un núcleo del partido comunista se forma en Huanta a mediados de los años 40, pero la persecución que sufrieron por los distintos gobiernos y el hostigamiento de las elites tradicionales y del partido aprista, hizo muy difícil sus actividades proselitistas. Con la reapertura de la UNSCH y el arribo de nuevos docentes universitarios y estudiantes de distinta procedencia, la izquierda poco a poco gana mayor visibilidad. En 1962 se convoca a elecciones generales, y en Huanta por primera vez un grupo de estudiantes universitarios y maestros de escuela hacen pública la formación de un grupo local del Frente de Liberación Nacional (FLN), que postulaba a la presidencia al General (r) Cesar Pando. El partido comunista era la fuerza política más relevante en este frente. Sin embargo, poco después, la división al interior del partido comunista entre la tendencia pro soviética (Unidad) y la tendencia pro china (Bandera Roja), repercute en los grupos comunistas ayacuchanos. El Comité Regional José Carlos Mariátegui liderado por Abimael Guzmán se alinea con Bandera Roja, para luego más adelante formar su propia organización política: Sendero Luminoso (Degregori 1990).

Durante el gobierno militar reformista (1968-1980), la izquierda ayacuchana poco a poco se va diversificando con la formación de otros grupos políticos, aunque la mayoría de ellos adherían de una u otra manera a distintas vertientes del maoísmo.

La política universitaria era fundamentalmente de izquierda y las ideas radicales van alcanzando otros actores de la vida social y política. El primer indicio de este proceso ocurre en Junio de 1969, cuando el gobierno militar mediante un decreto ley intenta recortar la gratuidad de la enseñanza en los colegios públicos, generándose un fuerte movimiento de rechazo en las ciudades de Huanta y Huamanga, que provocaron duros enfrentamientos con la policía con un saldo de numerosos muertos y heridos (CVR 2003). Debido a la fuerte resistencia de casi todos los sectores de la sociedad civil local, el gobierno militar da marcha atrás y con ello los grupos de izquierda obtienen su primera gran victoria política, que les permite ganar legitimidad ante los ojos de la población. Durante los años 70, las izquierdas compiten entre sí en la universidad pero, al mismo tiempo, van ganando influencia en los gremios y organizaciones de la sociedad civil local. La mayoría de estos grupos y partidos de izquierda habían decidido que la tarea política central era luchar por el retiro de los militares del poder y acelerar la transición a la democracia. Sin embargo, un grupo (SL) había decidido en 1977 tomar el camino de la lucha armada, dejando el trabajo gremial o las luchas por la transición, y prepararse clandestinamente para ello.

Democracia y violencia política

La transición democrática de 1980 genera nuevas oportunidades políticas para la población. En efecto, luego de 12 años de gobierno militar, un electorado joven, con mayor nivel educativo y politizado, participa por primera vez en los procesos electorales. Los analfabetos, en su mayoría campesinos votan también por primera vez en la historia, debido a que la Constitución de 1979 les reconoce este derecho. En este contexto, en las elecciones municipales de 1980, fue elegido alcalde de Huanta el candidato de Izquierda Unida (IU), Enrique Sánchez Torres,

un historiador miembro de una conocida familia de terratenientes, pero que se había convertido en socialista durante su estancia en la universidad. Enrique Sánchez se hizo conocido por haber formado el Centro Cultural Huanta, un espacio de encuentro de intelectuales y profesionales de izquierda con maestros del SUTEP y trabajadores del mercado y las instituciones públicas⁵.

El gobierno municipal de IU enfrentó desde un inicio fuertes resistencias, tanto de Sendero Luminoso, que había iniciado la lucha armada, como de la policía que miraba con sospecha al alcalde y bloqueaba sistemáticamente su gestión. En 1982, el Alcalde Sánchez es secuestrado y torturado salvajemente por las fuerzas de seguridad, viéndose obligado a abandonar su función⁶. Durante el último año de la gestión municipal de IU, la alcaldía fue asumida por el Teniente Alcalde, el profesor Nelson Pereyra, otro miembro activo del Centro Cultural Huanta. Sin embargo, este fue un cargo meramente simbólico, debido a que la violencia política impedía toda acción de la autoridad civil.

La actividad armada de SL en la provincia de Huanta se inició con la transición democrática. Por lo general jóvenes militantes, en su mayoría universitarios, visitaban armados las comunidades campesinas ubicadas en las alturas de la provincia, e invitaban a los jóvenes a unirse a la “guerra revolucionaria”. A SL no le interesaba participar en la vida asociativa de los campesinos sino concientizar y reclutar simpatizantes. Para ello, el discurso senderista enfatizaba la oposición campo-ciudad, que en la región adquiere connotaciones étnicas. En efecto, la población urbana de Huanta trataba despectivamente como “cholos” o “chutos” a

⁵ Entrevista con José Coronel, Huanta, Febrero del 2004

⁶ El alcalde Sánchez Torres nunca pudo recuperarse de las criminales torturas que sufrió. Falleció en 2002 y el Municipio de Huanta lo declaró póstumamente símbolo de la democracia.

los campesinos que Vivian en el campo, y marginaba sus autoridades tradicionales y comunales⁷. Frente a esto, SL se pronunciaba en contra de la discriminación de la que estos eran sujeto, prometiendo tomar la ciudad e imponer un nuevo orden donde los “chutos” tendrían participación en el gobierno. Este discurso tuvo diversos grados de aceptación. Fue entre los jóvenes donde encontró mayor recepción, mientras los campesinos históricamente desconfiados de los discursos de los mistis (mestizos) mostraron inicialmente apoyo pasivo.

Desde 1982 esta situación empezó a cambiar. SL desconoce las autoridades tradicionales campesinas, amenazándolas de muerte si se resistían a dejar sus cargos. Lo mismo con las autoridades locales representantes del estado. Con esto SL buscaba eliminar cualquier forma de autoridad que no respondiese al partido, para remplazarlos por “comités populares”, que eran los órganos de gobierno senderistas. Las amenazas de SL originaron la realización de numerosas asambleas, donde los campesinos deliberaron que debían hacer frente a esta situación. Algunas comunidades acordaron enfrentar a SL, creando sus propios grupos de autodefensa formados por campesinos que, a su vez, eran licenciados del ejército. Los enfrentamientos se inician en noviembre de 1982, cuando una columna de SL ingresa a la comunidad de Huaychao y ejecuta a sus autoridades tradicionales. La respuesta no se hizo esperar. En enero de 1983, los campesinos de Huaychao emboscaron y mataron a siete miembros de una columna senderista. En este contexto, el 26 de enero de 1983, se produce la “masacre de Uchuraccay”, cuando ocho periodistas de Lima y Ayacucho, fueron confundidos por los campesinos como senderistas, dándoles muerte y generando una crisis política nacional.

⁷ “Chuto” es una término peyorativo dirigido a los campesinos quechuas que significa primitivo o salvaje

Luego de dos años de iniciada la guerra revolucionaria de SL, en enero de 1983, la Infantería de Marina, un cuerpo de elite de las Fuerzas Armadas, ingresó a Huanta para encabezar la lucha anti-subversiva. Varios analistas han señalado que la infantería de la Marina, conformada mayoritariamente por personas nacidas en la costa, se comportó como una fuerza de ocupación extranjera, mostrando un profundo desprecio étnico hacia los campesinos. La población de Huanta fue duramente golpeada por la represión. En la ciudad el toque de queda, permitió detener a numerosos dirigentes y activistas de la sociedad civil, a militantes de los partidos de izquierda legal, y a sospechosos de pertenecer a SL. Las organizaciones de sociedad civil se debilitaron enormemente hasta caer en la inanición. No se realizaron las elecciones municipales de 1983 en ningún distrito de Huanta, y la sociedad política local prácticamente desapareció.

Si en la ciudad la vida civil se militarizó, en las alturas de Huanta las comunidades campesinas se encontraron entre dos fuegos. De un lado, aquellas comunidades que se habían rebelado contra SL y aceptado constituir Comités de Defensa Civil, sufrieron el ataque de las columnas senderistas⁸. De otro lado, aquellas comunidades que eran percibidas como simpatizantes de SL recibieron duro castigo por parte de los militares. Según la CVR, entre 1980 y 1984, Huanta presenta el mayor número de asesinatos de todo el departamento de Ayacucho, siendo una de las provincias más duramente castigadas por la violencia política.

En 1985 el gobierno Aprista recién elegido de Alan García, retira la Marina de Huanta y la reemplaza por el Ejército, que inicia una política de represión más selectiva, buscando cierta aproximación con la población. El nuevo gobierno,

⁸ Entre 1983 y 1985, SL atacó más de 40 comunidades campesinas acusándolas de reaccionarias

además, convoca elecciones municipales complementarias en Huanta, tratando de restituir el poder de la autoridad civil. El candidato del Partido Aprista, Raúl Yangali, gana las elecciones y es elegido Alcalde Provincial de Huanta. Sin embargo, un año mas tarde, el alcalde Yangali es asesinado por SL, siendo reemplazado por el Teniente Alcalde Antonio Orrego quien culmina el último año del periodo electo. Desde 1988, SL intensificó nuevamente su accionar con una serie de ejecuciones de autoridades civiles y activistas políticos; y convocatorias a “paros armados”. También intensificó sus acciones de reclutamiento forzoso de jóvenes campesinos e incrementó sus exigencias de víveres a comuneros y comerciantes. Por su parte el ejército acentuó las actividades represivas con el consiguiente retorno de las detenciones, torturas y desapariciones de campesinos o dirigentes sospechosos de pertenecer a SL.

Por estas condiciones, en 1988 no pudieron realizarse las elecciones municipales, y el Municipio de Huanta tuvo que ser dirigido de manera simbólica por los regidores que aún quedaban en actividad desde el periodo del asesinado alcalde Yangali. La verdad es que ningún regidor quería asumir la alcaldía por las constantes amenazas que recibían contra sus vidas. Temor que creció aun más cuando SL ejecuta al alcalde provincial de Huamanga Fermín Azparrent, y al dirigente aprista Marcial Capeletti en 1989. Durante estos años, además, la represión golpeó con particular fuerza a docentes y estudiantes de la UNSCH, incrementándose el número de desaparecidos y de ejecuciones extrajudiciales. A estas alturas del enfrentamiento, en las provincias del norte de Ayacucho, entre ellas Huanta, las comunidades campesinas habían formado rondas anti-subversivas con el apoyo de los militares, y donde los jóvenes licenciados del ejército tenían un rol protagónico. Sin embargo, hay otro actor aún poco estudiado que también forma parte activa de las rondas: los campesinos evangélicos.

En efecto, durante estos años proliferan en las zonas más pobres y golpeadas por la violencia senderista, diferentes denominaciones evangélicas Pentecostales las cuales proporcionan identidad y asistencia a los campesinos, y cubren el vacío dejado por la conservadora iglesia católica local. Para SL las iglesias evangélicas eran una muestra del avance de la penetración ideológica del imperialismo en la región y, por ello, no tuvo reparos de ejecutar dirigentes campesinos evangélicos y “castigar” a comunidades enteras. Sin embargo los campesinos evangélicos se mostraron particularmente resistentes a los castigos senderistas. La muerte de sus líderes no los paralizaba ni sometía a la voluntad del partido maoísta, sino que ellos celebraban con cantos y alabanzas que su hermano o hermana asesinado estuviera en la gloria de dios (Cita Internet). La prédica religiosa evangélica, además, logró que los campesinos identificaran a SL con el anticristo y se plegaran a las rondas campesinas en una suerte de propia guerra santa. La presencia evangélica en la región continúa hasta nuestros días de manera consistente, como veremos más adelante.

A fines de los 80s era evidente que las fuerzas represivas y SL preferían la militarización del conflicto, y la ausencia de autoridades civiles democráticamente elegidas, para buscar un desenlace militar al conflicto. La sociedad civil y la sociedad política habían sido prácticamente arrasadas por la violencia, incluyendo organizaciones evangélicas como World Visión que cierra sus oficinas en Ayacucho en 1991 luego de sufrir varios atentados. Entre los escombros emerge un nuevo actor: las rondas organizadas por las comunidades campesinas, y donde destacan licenciados del ejército y campesinos evangélicos. Estas rondas en alianza con las fuerzas armadas enfrentan a SL. Poco después, se produce en Huanta la derrota política y militar de SL, que traslada sus cuadros sobrevivientes a otras regiones del país.

Autoritarismo y Pacificación

Durante los primeros años del gobierno de Alberto Fujimori, las FF.AA acentúan su ofensiva y obtienen una serie de victorias militares sobre SL, entre ellas la captura de Abimael Guzmán y el desmantelamiento de su comité central en 1992. Asimismo, continuaron dando duros golpes a las columnas senderistas que se movilizaban por las alturas de Huanta. Con estos golpes el gobierno de Fujimori y las FF.AA se benefician con el incremento de la confianza en la seguridad pública en la región. El estado, además, después de 1993 impulsa fuertemente el gasto público en la región, con grandes proyectos de infraestructura y obras públicas, que permiten el retorno de la presencia del estado en distritos y áreas rurales, luego de años de completo abandono. Asimismo, se fortalece el llamado Comité Multi-sectorial, una instancia de coordinación de todas las dependencias del estado con capacidad de implementar proyectos sociales y obras de infraestructura. El Comité Multi-sectorial estaba bajo la coordinación del Jefe Político Militar de la región, y formaba parte de la estrategia anti-subversiva.

La derrota de SL produce el paulatino reactivamiento económico y político de la región. Los miembros de las rondas campesinas vuelven a las tareas productivas buscando reconstruir la economía familiar y comunal. Asimismo, los miembros destacados de estas organizaciones se convierten en autoridades comunales, con el prestigio que les daba haber participado de la defensa de la comunidad. Entre sus nuevas tareas estaba gestionar las demandas de la comunidad frente a las instituciones del estado, vincularse con el trabajo de la iglesia católica y las iglesias evangélicas, y con las ONG que reaparecen en la región tratando y aportar a la reactivación de la sociedad civil. La pacificación permitió, además, el retorno de la población desplazada por la violencia, entre los cuales no estaban solo

campesinos pobres sino también los sectores medios que se habían refugiado en las ciudades de la costa. La organización evangélica World Vision retorna a Huanta en 1995, apoyando proyectos de retorno de la población campesina desplazada de las comunidades alto andinas y proyectos de reforzamiento organizativo con comunidades resistentes que habían quedado todo el tiempo en la provincia⁹. El liderazgo evangélico se desarrolla sobre todo en las comunidades de altura y contribuye, sin duda, a la recuperación del tejido social campesino.

Durante estos años paulatinamente van surgiendo nuevas organizaciones civiles. A las asociaciones de licenciados, rondas campesinas y los comités de autodefensa, se agregan los Clubes de Madres, que asumen la tarea de la sobrevivencia familiar y la búsqueda de los parientes hombres desaparecidos, las asociaciones de comerciantes, y las juntas vecinales. De particular importancia son las Asociaciones de Licenciados, formadas por campesinos que habían servido como soldados en el ejército y que habían vuelto a sus comunidades de origen. Estas Asociaciones, luego de algunos años de inactividad, se reactivan por voluntad propia para trabajar con las FF.AA. en la formación de rondas y comités de autodefensa. Como dijo uno de nuestros entrevistados: “son los mismos licenciados quienes promueven la organización para la autodefensa de su integridad física, porque en cada comunidad los terroristas estaban adoctrinado, obligando a la gente a unirse a ellos. Para contrarrestar estas acciones, los mismos licenciados de las comunidades empadronaron abiertamente a los comuneros y organizaron las rondas...si nosotros no hubiéramos hecho esto cuanta gente hubiese muerto, yo mismo no hubiera existido”¹⁰. Como veremos posteriormente,

⁹ Entrevista con Víctor Belleza, líder evangélico y actual presidente de la Mesa de Lucha contra la Pobreza de Ayacucho, Febrero 2004.

¹⁰ Entrevista Sr. Santiago Mercado, Huanta, abril 2003

varios de los líderes y activistas de estas nuevas organizaciones sociales, incursionarían en la política como alcaldes y regidores distritales e incluso provinciales, después de la derrota militar de SL. Incluso algunos de ellos participarían activamente de las experiencias de concertación entre la sociedad civil, los municipios y el estado de inicios del siglo XX¹¹.

Asimismo, los años 90 son testigos del reactivamiento de la sociedad política, en especial del partido aprista y una serie de movimientos que se definen como independientes. En realidad, como señala Diez (2003), bajo esta denominación se cobijan tres tipos de agrupamientos políticos. Un grupo local vinculado a alguna organización política nacional. Otro grupo que expresa el reagrupamiento de los restos de la izquierda legal, en realidad más un abanico fragmentado de personalidades y activistas, y no un grupo organizado. Y otro agrupamiento formado por profesionales del lugar que proponen soluciones técnicas a los problemas de desarrollo. Al interior de este último grupo participan también profesionales evangélicos.

Concertación

En 1995 nuevamente se desarrollan con normalidad elecciones municipales en Huanta, y la provincia recobra un sorprendente dinamismo político y social. Surgen nuevos grupos que se definen como independientes y no afiliados a los partidos políticos nacionales. El movimiento independiente “Paz y Desarrollo”,

¹¹ El alcalde del distrito de Santillana (1998-2001) que impulsó activamente la mesa de concertación durante su gobierno municipal, fue un miembro destacado de las rondas campesinas en el periodo de violencia política. Igualmente, el Sr. Santiago Mercado, ex presidente de la Asociación de Licenciados de Huanta fue un activo miembro de la Mesa de Concertación de esta provincia. Asimismo fue regidor elegido en la lista de Milton Córdova

encabezado por el joven y carismático Milton Córdova, derrota al alcalde y candidato del APRA Omar Quesada, y se convierte en el Alcalde de la Provincia de Huanta. Con Milton Córdova, incursiona por primera vez en la política un grupo de jóvenes profesionales originarios del lugar, bilingües (español-quechua), educados en Lima o en la costa durante el periodo de violencia política, y con un discurso de modernización, eficiencia, y participación. A este grupo, se agregan activistas de las nuevas organizaciones de la sociedad civil local, destacando los clubes de Madres y trabajadores urbanos, y personalidades de la sobreviviente izquierda legal provenientes de la universidad y las ONG, formándose una alianza política democratizadora que tiene vigencia hasta 1998, cuando Milton Córdova se pasa al fujimorismo y convierte su administración en un proyecto político personal y familiar.

Los alcaldes y líderes civiles y políticos locales que emergen en 1995 muestran cambios significativos con los liderazgos previos. Como indica la literatura reciente, la mayoría tenía estudios superiores mientras que antes del periodo de violencia las autoridades, incluso los hacendados, solo habían cursado estudios primarios o secundarios (Degregori, Coronel, Del Pino, 1998). Asimismo, casi todos hablaban quechua como lengua materna y sus familias habían tenido intereses económicos como pequeños y medianos propietarios agrícolas y en el comercio. Otros provienen del mundo universitario o de las ONG que llegan a la región para apoyar la reconstitución de la sociedad civil, la institucionalidad política, e impulsar el desarrollo económico. El sentido renovador de este liderazgo oscurece la pluralidad de actores que lo componen.

Desde el inicio, las nuevas autoridades municipales tuvieron buenas relaciones con el gobierno central, que interesado en evitar el resurgimiento de SL, canalizó

importantes recursos para obras de infraestructura en la región. A diferencia de otros municipios, Huanta y otros municipios ubicados en la zona de guerra, sí recibieron recursos y maquinarias del estado y la cooperación internacional. El municipio de Huanta también recibió el apoyo de ONG, como Servicios Educativos Rurales (SER) y TADEPA, que buscaban apoyar la reconstitución de las autoridades civiles en la región. Estas ONG tomaron la iniciativa, y les propusieron a las nuevas autoridades civiles conocer la experiencia de concertación desarrollada, anteriormente, por el Municipio de Cajamarca, en la sierra norte del país. Para ello, incluso, se organizaron reuniones de trabajo con el promotor de esta experiencia, el ex alcalde y hoy parlamentario Luis Guerrero¹². Pronto las nuevas autoridades municipales decidieron seguir la experiencia de Cajamarca.

El primer paso fue lograr un acuerdo al interior del Municipio con los regidores de todos los grupos políticos, para impulsar la concertación con la sociedad civil y el estado como estrategia de gobierno. El acuerdo fue que la concertación debía encaminarse sus esfuerzos a impulsar la articulación vial de las zonas más pobres y abandonadas de la provincia, como una manera de integrarlas al mercado y a la dinámica del municipio. La reconstrucción tenía un componente de infraestructura muy fuerte. Obtenido el acuerdo, se impulsa en todos los distritos la formación de comités de concertación que recogieran las demandas y propuestas de la población, para que estas fueran recogidas por el plan de desarrollo provincial. El segundo paso fue recuperar para la autoridad civil el control del Comité Multi-sectorial, formado por distintas instituciones del estado con capacidad de generar e implementar proyectos de desarrollo y que, hasta ese

¹² Entrevista con Rocío Jerí (Trabajadora de la Municipalidad de Huanta), mayo 2003

momento, continuaba bajo conducción de los militares. Para ello, en enero de 1997, el alcalde Córdova toma la iniciativa de convocar al Comité Multi-sectorial, y solicitarles que se integraran al proceso de concertación que acababa de iniciarse. La reunión, realizada al interior de un cuartel del ejército, fue un triunfo político del alcalde, al obtener el compromiso de los militares de que la Multi-sectorial participaría del proceso de concertación (Tavara 1999). En esto jugó un papel importante el hecho que el Alcalde fue percibido por el ejército como un hombre de confianza, por tener un hermano por parte de padre como Teniente Coronel del Ejército¹³.

Una vez obtenidos estos avances en 1997, se forma la Mesa de Concertación de la Provincia de Huanta, presidida por el alcalde M. Córdova, y con la participación de alcaldes distritales, representantes de agencias del Estado, comunidades campesinas, clubes de madres, comités de productores, y ONG. Sin embargo, desde el inicio de la experiencia de concertación se hizo evidente que no bastaba la voluntad política de los promotores de la sociedad civil y las autoridades políticas. Los funcionarios públicos locales, que habían venido trabajando bajo la tutela de los militares, no estaban acostumbrados a la deliberación sino a las decisiones burocráticas y jerárquicas. Asimismo, la estructura institucional de la Municipalidad Provincial golpeada por años de abandono y falta de recursos, tenía una débil capacidad de gestión y, por tanto, era necesario adaptarla a las exigencias de la concertación y la mayor participación de la población.

A estas limitaciones habría que agregar que el estilo personalista del alcalde que, según la información recogida, presentaba a la opinión pública los logros y

¹³ Entrevista con José Coronel, Febrero 2004

acuerdos obtenidos en el marco de la experiencia de la concertación, como si fuesen decisiones personales de él. El propio diseño institucional de la mesa de concertación, que consideraba al alcalde como presidente de la mesa, facilitaba que ciudadanos y militantes políticos opositores identifiquen la experiencia de concertación con los intereses políticos del alcalde. Esta proximidad fue percibida como una “típica maniobra política”, percepción que provocaría posteriormente desánimo, desconfianza y distanciamiento de algunos actores fundadores de la mesa (Pastor,).

No hay que olvidar, además, que Huanta es una sociedad donde la muerte y el dolor han dejado una secuela de desconfianza hacia la política y los políticos que hace tremendamente difícil la construcción de vínculos solidarios y ciudadanos en la población. Sin duda un terreno difícil para el desarrollo de la experiencia de concertación. Un documento sobre las actitudes políticas prevalecientes en Huanta relata cómo la lógica de la supervivencia y la desconfianza están fuertemente arraigadas en la población, sobre todo en el campo donde “hay muchos campesinos deprimidos, muy nerviosos, violentos, y que además no creen en nada” (SER 1998).

Este es el difícil escenario en que algunas ONG inducen y acompañan el desarrollo de la experiencia de la mesa de concertación. Las ONG tienen presencia en Huanta desde antes de la violencia, pero esta se hace mucho más visible e importante en los años 90, que son los años de la pacificación y la reconstitución de la sociedad civil y la sociedad política. En este contexto varias ONG con el apoyo de la Cooperación Técnica Internacional y el Programa de Desarrollo de los Gobiernos Locales financiado por USAID y conducido por la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN), donde el Alcalde había seguido cursos de

especialización, crearon un programa de apoyo al gobierno municipal de Huanta, buscando superar los primeros inconvenientes. A ello se agregó la intervención de otras ONG que dieron lugar a un proceso simultáneo de experimentación y prueba de distintas metodologías participativas. Esta concentración de ONG contribuye a definir no solo la densidad organizativa de la provincia, sino también la naturaleza de la sociedad civil local. Para ello hay que evitar el reduccionismo de calificar a las ONG como actores externos, ya que hoy luego de más de una década de presencia en la zona, algunas de estas ONG están firmemente arraigadas en la sociedad civil local, manteniendo sus articulaciones nacionales e incluso internacionales.

A la mesa fueron llegando actores estatales y actores civiles con tiempos y desarrollos distintos, la mayoría de sectores medios urbanos o dirigentes campesinos de las zonas cercanas a la capital de la provincia. Por ello la participación de los actores ha sido fluctuante dependiendo de las oportunidades políticas que se abren pero también de la capacidad organizativa de los actores para aprovechar de ellas. Poco después, la Mesa de Concertación estuvo en condiciones de organizar siete comisiones de trabajo: integración vial, economía, salud y alimentación, vivienda, medio ambiente, y fortalecimiento institucional. Estas comisiones, luego de casi un año de trabajo y numerosas consultas con la población, debatió y aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia¹⁴. Con este proceso, por primera vez en la historia de Huanta, actores sociales y estatales decidieron unir esfuerzos en una estrategia de concertación para el desarrollo, que superara la fragmentación producida por años de enfrentamiento y violencia política

¹⁴ Según el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Huanta, los proyectos definidos como prioritarios significan una inversión de US 38'183,254.

No obstante, la actividad de la Mesa Provincial decae desde 1998 con excepción de algunas comisiones temáticas y las Mesas de Concertación de los Distritos de Luricocha y Santillana, donde el tema del agua y la producción frutícola se convierten en el eje central de actividad. Para algunos el declive de la Mesa Provincial se explica por la dificultad de pasar de la elaboración del Plan a la formulación de proyectos concretos para su ejecución, revelándose carencias técnicas disponibles para ello. Otros enfatizan el tipo de liderazgo del alcalde provincial, que tomando crédito personal del éxito inicial de la experiencia, desarrolla fuertes conflictos con un sector de sus aliados, optando por un proyecto político personal y familiar en lugar de seguir siendo parte de un proyecto colectivo. Situación que se agrava en las elecciones municipales de 1998, cuando el alcalde buscando su reelección, anuncia sorpresivamente su alianza política con el movimiento Fujimorista “Vamos Vecino”. Las diferencias entre el alcalde y algunos actores de la Mesa que venían ocurriendo desde tiempo atrás, se agudizan y estallan una serie de conflictos que polarizan y enturbian la sociedad local.

El alcalde justificó su decisión por la necesidad de asegurar la continuidad del apoyo del gobierno para obras de infraestructura, especialmente carreteras que integren entre sí los distritos y comunidades de la provincia. Una aspiración profundamente arraigada en la población. También decía que esta era la única manera de evitar que el APRA volviera a tomar el control del Municipio y desmantelara todo lo avanzado. Sin embargo el impacto de esta decisión en el proceso de concertación fue negativo. La alianza o confluencia política formada en 1995 para apoyar la primera elección de Milton Córdova y donde participaba un grupo plural de líderes civiles y políticos se quiebra en 1998. Varios concejales, líderes civiles, y profesionales que habían tenido activa participación se alejaron de la Mesa de Concertación, para no ser identificados con las nuevas opciones

políticas del alcalde¹⁵. La situación empeora cuando el Alcalde los sustituye con una red de parientes e incondicionales entre los que destaca su hermano Alejandro Córdova, el actual alcalde de Huanta, y quien fuera candidato al Congreso el 2000 por las filas del Fujimorismo. Según nuestras fuentes, Alejandro era el poder en la sombra, se encargaba del manejo del personal administrativo del municipio y de las negociaciones con los actores económicos de la provincia, mientras Milton destacaba por su innato carisma y trato horizontal con los actores sociales. Ambos hermanos se movían en distintos escenarios de la administración municipal, teniendo como contacto en Lima y en el ejército, al otro medio hermano que era Teniente Coronel. Desde ese momento se hace más nítido el proyecto político familiar de los hermanos Córdova

A pesar de las críticas, el alcalde Milton Córdova fue reelecto con el 40% de la votación derrotando a Omar Quesada el candidato del APRA, quien en campaña decía que en caso de ganar no tomaría en cuenta a la Mesa de Concertación ni los planes elaborados por ella. Luego de dudas iniciales, las ONG continuaron apoyando el proceso de concertación, pero en el 2001 el alcalde muere repentinamente en un accidente de tránsito. Este lamentable hecho origina una breve crisis de gobernabilidad. El cargo de Teniente Alcalde, que debería remplazar al alcalde, estaba vacante por la renuncia del Sr. Agustín Sosa, quien había dejado el cargo para ir a trabajar con CARE PERU en otra región. El Sr. Sosa intenta volver al cargo apoyado por las ONG, pero es resistido por grupos locales que cuestionan su compromiso con la provincia, por la renuncia previa.

¹⁵ Entre los valiosos activistas que se alejan esta José Coronel, un destacado intelectual ayacuchano, con prestigio e influencia en la Universidad, ONG, y en las comunidades campesinas alto andinas. Coronel fue candidato al congreso por la lista de UPP en 1995. También se aleja Víctor Belleza, representante del movimiento evangélico en la región, y el Concejal Mercado, entre otros.

Asimismo se dice que Sosa no era ayacuchano de nacimiento sino cuzqueño, un factor de identidad importante en la región¹⁶. Finalmente los concejales reunidos acuerdan que el regidor Héctor Vega tome a su cargo la alcaldía, donde permanece hasta el final del periodo.

La Mesa Provincial de Huanta continúa funcionando aunque debilitada en términos de la participación de la población. Sin embargo, pareciera que el relativo buen manejo de las Mesas Distritales sostiene la Mesa Provincial. En el 2001, una asamblea de delegados evaluó e hizo modificaciones del Plan Estratégico de Desarrollo aprobado en 1997, enfatizando la necesidad de construir corredores económicos con las provincias vecinas de los departamentos de Huancavelica y Junín. En una conversación con el entonces alcalde y presidente de la Mesa Provincial, y varios dirigentes de la sociedad civil local, se indica que a pesar de las dificultades el balance de la experiencia de concertación es positivo: el municipio ha ampliado sus funciones a tareas de desarrollo, se han hecho obras significativas de infraestructura vial, han surgido nuevos líderes sociales, y el presupuesto municipal se ha incrementado vía donaciones y trabajo voluntario. Igualmente, las Mesas de Concertación Distritales de Luricocha y Santillana funcionan regularmente y han elaborado sus propios planes de desarrollo¹⁷.

La gran debilidad es la poca capacidad de la sociedad civil para resistir o enfrentar el viraje personalista del alcalde y su entorno. Esto parece estar vinculado con la naturaleza de la sociedad local post violencia, una sociedad fragmentada y en proceso de recomposición con nuevas elites ilustradas. Pero sobre todo una

¹⁶ Fuente..

sociedad donde la muerte y el dolor han dejado una secuela de desconfianza que traba la construcción de vínculos solidarios y ciudadanos en la población. No es sencillo enraizar en esta población la práctica democrática de la deliberación, el ponerse de acuerdo, y concertar recursos y prioridades para el beneficio común. Esto es un proceso complejo que requiere un mirada de proceso con avances y retrocesos, y el paso por varias experiencias históricas, un aspecto que soslayan algunas lecturas de la concertación que desengañados enfatizan la personalidad del alcalde o el supuesto fujimorismo de la población. Lo anterior no niega el hecho que el discurso de la concertación parece haber circulado más entre las elites de la sociedad civil y los funcionarios municipales que en la población común y corriente. Allí se presenta un terreno de trabajo para el proceso de recomposición de esta experiencia actualmente en curso.

Las elecciones municipales de noviembre del 2002, esta vez bajo el gobierno de Alejandro Toledo, dan lugar a un nuevo y sorprendente escenario político. Buena parte de los líderes y representantes de las organizaciones sociales que participaban de la mesa de concertación, se presentaron como candidatos en diferentes grupos y partidos políticos. En ese sentido la mesa de concertación ha funcionado también como un espacio público donde se construyen carreras políticas. Y los partidos se han convertido en una suerte de franquicia para que estas aspiraciones puedan lograrse (Diez 2003). En efecto, el alcalde Héctor Vega que había sido elegido concejal en la lista de Milton Córdova, y que toma su lugar cuando este muere trágicamente, se lanza a la reelección pero, esta vez, como candidato del APRA. Lo derrota Alejandro Córdova, hermano del fallecido

¹⁷ Rocío Arrieta, de la Asociación de Productores de Pimienta; Martha Tovar, Presidenta del club de Madres de Huanta; Héctor Vega, Alcalde de Huanta y Presidente de la Mesa Provincial, Richard Quispe, Secretario Técnico de la Mesa.

Milton Córdova, quien se presenta a las elecciones como candidato de Somos Perú, el movimiento político del ex alcalde de Lima, Alberto Andrade. Para ello, Alejandro Córdova hace una campaña basada en el legado político de su hermano, que incluye la concertación como forma de gobierno. Pero también incorpora en su lista como concejales a dirigentes campesinos y civiles de prestigio como Artemio Sánchez y Efraín Chavarria, de los Comités de Autodefensa, la profesora Julia Aranguena del SUTE-Huanta, y la Sra. Martha Tovar del club de Madres de Huanta.

Durante el 2003 la mesa de concertación de Huanta continúa existiendo aunque bastante debilitada. La preside el alcalde Alejandro Córdova y a las reuniones que se convocan asisten sobre todo representantes de las ONG y algunos dirigentes de las organizaciones sociales. Los que no asisten declaran su voluntad de relanzar la experiencia, aunque se muestran escépticos que esto pueda lograrse con un alcalde que muestra poco liderazgo y mucho personalismo en la gestión pública. A diferencia del carismático Milton, Alejandro Córdova tiene un liderazgo más burocrático. Las disputas políticas traban la experiencia provincial pero esta aún continúa latente. Sin embargo en el ámbito de distritos, poblados menores, y comunidades, la práctica de concertación y participación continúa vigente como en Santillana, Sivia, Llohegua, Luricocha y otros; espacios locales donde la distancia entre las autoridades y dirigentes sociales es mucho más cercana.

Resumiendo, la Mesa de Concertación de la Provincia de Huanta (Ayacucho), fue la primera experiencia de concertación provincial desarrollada en la sierra sur del Perú. Esta experiencia desde sus inicios en 1997 fue considerada una experiencia modelo. Las razones: (a) se desarrolló inmediatamente después de la derrota de SL, canalizando el deseo de participación política de la población; (b) permitió la

recomposición de la sociedad civil y sociedad política local, que habían sido arrasadas por la violencia; (c) Fue liderada por una nueva generación de líderes y autoridades civiles democráticamente elegidas. Algunos de estos líderes “retornaron” a Huanta luego de la pacificación, mientras otros (llamados los “resistentes”) permanecieron en la zona durante el conflicto; (d) Permitió la reconstrucción del gobierno municipal, mejorando su capacidad de gestión, e impulsando la concertación como método de gobierno; (e) Y produjo de manera concertada un plan de desarrollo provincial con experiencias tempranas de presupuesto participativo

En otras palabras, la experiencia de concertación de Huanta tuvo un impacto positivo en la reconstitución del tejido de la sociedad civil, en la recuperación del poder político de los civiles sobre los militares, y en la construcción de la institucionalidad de la sociedad política local. Sin embargo, Huanta muestra también las dificultades de consolidar esta experiencia, sobre todo cuando la sociedad civil reconstituida es una sociedad civil de elites (ONG, iglesias, profesionales), y su liderazgo político no está comprometido con la democratización sino responde a un proyecto político personal o familiar. De esta manera, el líder convertido en alcalde abandona a sus antiguos aliados, para integrarse al fujimorismo en busca de recursos que le permitan reelegirse y/o dar un salto a la política nacional. Este es un proyecto político familiar en el que también participa su hermano Alejandro y otros parientes cercanos.

Esta trayectoria debilita la experiencia de concertación y no produce un impacto transformador en las prácticas políticas de los ciudadanos. Por el contrario alienta las prácticas políticas clientelistas frente al estado, o actitudes anti-políticas que desconfían de toda autoridad. La mesa de concertación vive actualmente

momentos críticos, con actores de la SC que buscan sin total éxito relanzar la experiencia, y con un nuevo alcalde, hermano del anterior, que trata de continuar con el mismo tipo de liderazgo político que su hermano.

3. La Mesa de Concertación de la Provincia de Churcampa (Huancavelica).

La Mesa de Concertación de la Provincia de Churcampa (Huancavelica) es una experiencia reciente y exitosa desarrollada en las alturas de la zona centro sur de los andes peruanos. Esta experiencia nace en 1999 influida por las mesas de concertación de la provincia vecina de Huanta (Ayacucho), y del puerto de Ilo (Moquegua), de donde reciben apoyo técnico y político, pero también de donde extraen enseñanzas para evitar errores y fortalecer su propia experiencia. Se considera exitosa esta experiencia porque ha permitido el retorno al gobierno municipal de líderes civiles democráticamente elegidos, su liderazgo esta constituido por un grupo mixto de líderes comprometidos con la democratización, y ha creado un espacio público de deliberación y acuerdo sobre un plan de desarrollo en el que están comprometidos los principales actores económicos, sociales, y políticos de la provincia. Lo interesante es que los procesos electorales y los cambios en la alcaldía no han hecho naufragar esta experiencia, sino que ella ha continuado su desarrollo. En otras palabras, existe una sociedad civil vigilante que empuja la concertación desde abajo, incluso enfrentando las reticencias del alcalde como parece ser hoy el caso.

La historia local

La provincia de Churcampa fue creada el 4 de enero de 1985 durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, mediante Decreto Legislativo # 24056, siendo su

primer alcalde provincial, el Dr. Ernesto Rivas Berrocal, de las filas del Partido Aprista. Anteriormente, Churcampa,¹⁸ era un extenso distrito indígena que pertenecía a la provincia de Tayacaja, y que se encontraba territorialmente poco integrada con las otras provincias de Huancavelica. El aislamiento territorial se compensaba con una creciente vinculación económica y política con la Provincia de Huanta (Ayacucho), con las que comparte las aspiraciones de construir un corredor económico que vincule ambas provincias con el valle del Mantaro (Junín), el principal mercado de abastecimiento de productos agrícolas en el país. Precisamente, las aspiraciones de vinculación con Huanta estuvieron detrás del movimiento de transformación del distrito en provincia, contando para ello con el activo apoyo del partido aprista en el Congreso de la República.

Churcampa es también una de las provincias más pobres del país, con una población estimada de 49,000 habitantes, la mayoría campesinos quechua hablantes organizados en numerosas comunidades campesinas. Según la información disponible, el 90% de la población tiene sus necesidades básicas insatisfechas; con una tasa de analfabetismo del 38.4%, que se incrementa en las mujeres hasta el 53%. La tasa de mortalidad infantil es 100.8 y el porcentaje de niños con desnutrición crónica es 69%. Las actividades económicas más importantes de la provincia son la agricultura tradicional, el pastoreo, y sus actividades conexas, todas ellas actividades altamente dependientes de las duras condiciones del entorno como la escasez de agua de riego y la inadecuada infraestructura vial y de comunicaciones.

¹⁸ Churcampa significa en quechua “lugar de descanso”

A diferencia de Huanta, no han existido en Churcampa grandes haciendas y latifundios, sino pequeñas y medianas haciendas donde gamonales locales ejercían formas de autoridad tradicional, por lo tanto el impacto de la reforma agraria en la zona ha sido limitado. La sociedad local organizada es fuertemente campesina, distribuida en 10 distritos rurales y 145 comunidades campesinas, centros poblados y caseríos. Las comunidades campesinas son organizaciones comunales ancestrales, muchas veces cohesionadas étnicamente, y donde la propiedad de la tierra, el agua de riego, y la organización del trabajo, tienen una naturaleza comunitaria. Las comunidades tienen sus propias autoridades indígenas, ampliamente respetadas por la población, las cuales coexisten con las autoridades que surgen en 1972 con la Ley de Comunidades Campesinas promulgada por el gobierno militar. Sin embargo, debido a la importancia de las comunidades las autoridades tradicionales mantuvieron sus posiciones de micro poder en buena parte de la provincia.

Históricamente Churcampa ha sido considerada una zona de influencia del partido aprista, sobre todo de quienes constituían la elite política local: pequeños productores agrícolas, comerciantes, profesores, y funcionarios públicos, residentes en la capital de la provincia. Varios de los militantes mas destacados del aprismo local provienen de familias perseguidas por participar de la insurrección aprista de 1934, y que se refugiaron en Churcampa debido a lo aislado del lugar. Esta elite local lideraría décadas después, en los años ochenta, las demandas por convertir el distrito en provincia, argumentando que el centralismo administrativo de la provincia de Tayacaja impedía el desarrollo de los extensos y aislados territorios de Churcampa.

Democracia y violencia Política

La presencia de SL en Churcampa es notoria a partir de 1982, cuando los campesinos reportan que columnas senderistas recorren Rasuhuilca, una cadena montañosa que recorre las fronteras entre Huanta y Churcampa, e incursionan en algunas comunidades campesinas reclutando jóvenes e imponiendo “cupos” de alimentos. SL consideraba Churcampa como un territorio de influencia del Comité Regional Principal basado en Ayacucho. Para SL Churcampa era también un corredor por medio del cual trasladaban cuadros, dirigentes, y apoyo logístico hacia las regiones aledañas donde se buscaba expandir la guerra revolucionaria. Por este motivo, la actividad senderista durante la primera mitad de la década de los 1980s, no era masiva sino se caracterizaba por sabotajes a torres de alta tensión, ataques dinamiteros a locales públicos, y al hostigamiento de los puestos policiales y militares. En palabras de SL, se trataba de “golpear a los representantes del viejo poder” pero no concentrar en la provincia de Churcampa destacamentos numerosos e importantes de efectivos. Por ello mismo el número de muertos en esta provincia no fue numeroso e indiscriminado como en Huanta u otras provincias cercanas, pero sí altamente selectivo. Entre 1982 y 1993 murieron en la provincia 209 personas, la mayor parte militantes políticos, autoridades civiles, y dirigentes de la sociedad local (CVR 2003)

Desde 1983 SL acentúa sus actividades en Churcampa mediante una campana de amedrentamiento de las autoridades civiles, y asaltos a puestos policiales. Para ello cuenta con el apoyo y el trabajo proselitista de algunos maestros de escuela que trabajaban en Churcampa, pero que provenían de la Facultad de Educación de la UNSCH donde SL se había hecho fuerte. Debido al creciente activismo de SL, el ejército instala en la provincia la Base Militar de Millpo, desde donde patrullas

militares salían a perseguir a las columnas senderistas que transitaban por las alturas en dirección a Junín y Pasco. Asimismo, se producen detenciones y denuncias de torturas y desapariciones de individuos acusados de subversivos. Cinco fosas comunes son encontradas con cadáveres de personas previamente detenidas (CVR 2003). La campaña de amedrentamiento de SL tiene éxito durante las elecciones municipales de 1983, cuando los candidatos a seis distritos rurales de Churcampa renuncian al ser amenazados de muerte. Frente a esto los campesinos, con el apoyo del ejército, se organizan en rondas de autodefensa y confrontan violentamente a las patrullas senderistas, produciéndose varias batallas durante 1984 y 1985.

En 1986 se realizan elecciones municipales, siendo elegido el Sr. Emilio Ezcurra del Partido Aprista, organización política que se beneficia del prestigio de la transformación de Churcampa en provincia. Sin embargo, el alcalde Ezcurra renuncia poco después al recibir amenazas contra su vida. Ese mismo año, el ejército persiguiendo a SL ingresa a la capital de la provincia y encuentra que la mayoría de autoridades civiles han renunciado, quedando solo algunos jueces y gobernadores. La situación es aun más crítica en las zonas rurales donde no existía ninguna autoridad del estado, solo las autoridades tradicionales campesinas que no aceptan la presión de SL por someterse a la autoridad de los representantes del partido. En este contexto, el ejército instala en la capital de la provincia otra base militar y nombra a uno de sus oficiales como jefe político militar de la región.

El año siguiente, en 1987, se realizan elecciones municipales complementarias bajo tutela militar, pero estas tienen escasa participación ciudadana. No obstante, se elige como alcaldesa la señora Arminda Gutiérrez, esposa del primer alcalde

provincial Ernesto Rivas, ambos líderes apristas locales. El gobierno municipal durante estos años era prácticamente simbólico, limitándose a cuidar el ornato de la ciudad pero sin ninguna gestión en los distritos rurales que forman la provincia. Sin embargo, son estos los años del gobierno de Alan García, por lo que la continuidad del municipio aprista era la muestra de la voluntad del partido de no renunciar a la presión de SL. En 1989, casi al finalizar su mandato, la alcaldesa Arminda Gutiérrez y su esposo Ernesto Rivas, fueron emboscado y asesinados por un pelotón de aniquilamiento de SL, poco antes de las elecciones municipales. El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Aprista nombró a estos y otros dirigentes locales asesinados “Mártires de la Pacificación”.

Frente al asesinato de Arminda Gutiérrez asume la alcaldía el regidor Aurio Meza, un joven del lugar que trabajaba como administrador de la micro región Tayacaja-Churcampa, creada por el gobierno de García, en un intento de canalizar ayuda estatal en esta región para quitarle bases materiales a la prédica de SL. Los asesinatos de la alcaldesa y su esposo tienen un gran impacto en Churcampa, especialmente entre sus elites urbanas que huyen de la región y se refugian en ciudades cercanas como Huancayo, Jauja, Ica, e incluso en Lima. La reacción paramilitar no se hizo esperar. El comando paramilitar “Rodrigo Franco” hizo su aparición colocando en lugares públicos de la ciudad, listas con los nombres de sospechosos de simpatizar con la subversión, dándoles un plazo para huir antes de atentar contra sus vidas.

A fines del gobierno de Alan García y cinco años después de haber constituido la Provincia de Churcampa, la violencia política había impedido la consolidación de toda forma de institucionalidad política estatal y municipal. SL centraba sus golpes en la sociedad política local, sobre todo en los dirigentes y activistas del

partido Aprista, al mismo tiempo que amedrentaba a las comunidades campesinas y a las organizaciones civiles más activas, pero no las masacraba. Sin embargo, en comparación con Huanta, la sociedad civil local mayormente campesina y rural no fue destruida en el enfrentamiento entre SL y las Fuerzas Armadas. Como se dijo antes Churcampa era una zona de tránsito para SL, por lo que nunca mantuvo un alto número de efectivos en la zona, sino patrullas muy activas y grupos de aniquilamiento selectivo. Las comunidades campesinas siempre resistieron a SL, sobre todo por el intento de remplazar las autoridades tradicionales por militantes foráneos que representaban al partido. También por los reclutamientos forzados que SL intentó hacer en las comunidades de San Miguel de Mayoc y Lacroja en 1986 buscando recomponer sus fuerzas perdidas. Frente a esto las comunidades movilizaron a jóvenes campesinos y licenciados del ejército que formaban parte de ellas, y organizaron rondas armadas de autodefensa. Las necesidades de la guerra, como es de suponer, impactaron en la estructura social de la comunidad, acentuando el papel de los jóvenes en las posiciones de autoridad.

En algunos casos, como en las comunidades de Marayta y Paccay en 1985, los campesinos infligieron duros reveses militares a las patrullas de SL (CVR 2003). Con el apoyo del ejército que les entregó armas y equipamiento, las rondas dejaron su actitud defensiva y pasaron a ser parte activa de la ofensiva campesina y militar contra SL, que perdió importantes mandos militares y cuadros políticos. Pero también se hizo más difícil el desplazamiento de las columnas senderistas por las alturas de Churcampa. Igualmente se organizaron patrullas conjuntas, brindando el ejército protección a las comunidades participantes¹⁹. Presionado por las

¹⁹ Francisco Sotomayor, representante de la comunidad campesina de Churcampa y licenciado del ejército, nos dijo: “Entre 1989 y 1991 estábamos siempre con los militares, casi vivíamos con ellos, ...”

circunstancias SL se vio obligado a replegarse hacia zonas más inhóspitas, como Viscatán ubicada en la selva limítrofe entre Churcampa y Ayacucho, donde permanece hasta la actualidad aunque muy debilitado. El repliegue senderista significó para Churcampa el fin de la presencia activa de SL en su territorio.

Autoritarismo y Pacificación

En 1990 se volvieron a realizar elecciones municipales complementarias en Churcampa, pero estas fueron anuladas por el marcado ausentismo del electorado y el alto número de votos viciados. Frente a esta situación el concejal Aurio Meza tuvo que continuar a cargo del municipio, esta vez fuertemente protegido por él ejército ante las amenazas de SL contra todo aquel que asumiera un cargo público estatal. Ese mismo año, asume la Presidencia del país, el Ing. Alberto Fujimori, quien de inmediato inicia una ofensiva militar contra SL, instrumentalizando para ello las rondas campesinas de autodefensa. SL empieza a ser derrotado militarmente y expulsado de las alturas de Churcampa y otras provincias aledañas. Asimismo, el gobierno central canaliza hacia la provincia una serie de obras de infraestructura agrícola, maquinaria, y personal técnico. Producto de ello, las actividades económicas se reactivan.

En diciembre de 1990 se realizan las elecciones municipales complementarias previamente anuladas, siendo elegido alcalde el Sr. Víctor Ortiz, candidato de una lista independiente donde también participan otros destacados comerciantes, agricultores, y profesionales de la localidad. Churcampa había dejado de ser un bastión aprista, debido a la pésima gestión del Presidente García y a los ataques sistemáticos de SL que habían diezmando sus cuadros locales. El desprestigio del APRA acelera el reemplazo de la tradicional elite política asociada al partido

aprista, por nuevos grupos emergentes (Diez 2003). Precisamente el alcalde Ortiz, un mediano productor agrícola, representaba a estos grupos los cuales, años más tarde, participarían activamente de las experiencias de concertación política. Poco a poco se fue reactivando la sociedad civil local, que había estado paralizada por el enfrentamiento con SL, pero que no había desaparecido. Las comunidades campesinas renovaron sus autoridades tradicionales, adquiriendo mayor protagonismo comuneros y licenciados del ejército que se habían enfrentado con SL. Igualmente se reconstituyen las asociaciones de comerciantes, pequeños productores, y criadores de ganado auquénido, sobre todo alpacas.

En 1995, nuevamente se producen elecciones municipales, siendo elegido alcalde el Sr. Alfonso Chávez, un agricultor dedicado a la producción y comercialización de papas en los mercados regionales de Ayacucho y Junín. A partir de este momento, las autoridades municipales tuvieron la estabilidad política que no habían podido tener desde la fundación de la provincia en 1985, lo que les permitió iniciar la construcción institucional del municipio e iniciar obras de infraestructura y riego que pusieran nuevamente en producción extensos terrenos agrícolas abandonados durante el periodo de violencia política. El gobierno de Fujimori, como parte de su estrategia anti-subversiva, alentó este proceso canalizando recursos al municipio. La mayor presencia del estado se expresó en la instalación de una serie de oficinas públicas en la capital de la provincia, como el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pronamach), la sede local del poder judicial, un nuevo hospital al cual se articulaban una red de postas de salud en los distritos rurales, y un nuevo colegio secundario. Algunas familias de las elites locales y profesionales de clase media que habían abandonado la provincia por la violencia política, retornan a Churcampa alentados por los nuevos desarrollos.

Los logros obtenidos por el Alcalde Chávez, le permitieron ser reelegido en 1998, esta vez en las filas de “Vamos Vecino”. La estrategia política de “Vamos Vecino” en las provincias que sufrieron los embates de la violencia política, fue reclutar buenos alcaldes y dirigentes locales con la promesa de interceder directamente con el Presidente Fujimori, para obtener los recursos necesarios para desarrollar obras de infraestructura, producción, y servicios. Este fue el caso del alcalde A. Chávez de Churcampa pero también del alcalde Córdova de Huanta, como vimos anteriormente. Con las obras realizadas la producción agrícola se incremento de manera significativa. Las comunidades campesinas y las asociaciones de pequeños y medianos productores se unieron y formaron el Comité de Productores de Papa de Churcampa que, con apoyo de la cooperación técnica japonesa, implementaron programas de mejoramiento de las semillas, capacitación en el uso de fertilizantes, y acceso al mercado japonés de parte de la producción local²⁰.

Por esos años, bajo el liderazgo del dirigente campesino Francisco Sotomayor, también se reconstituye la Federación Provincial de Campesinos de Churcampa, y se organiza la Federación Provincial de Mujeres. Esta última, liderada por la regidora Otilia Rivero, aglutina a clubes de madres, comités de vaso de leche, y asociaciones de mujeres en 32 distritos rurales de la provincia. La Federación de Mujeres de Churcampa se vincula con la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECAM), consiguiendo que varias ONG basadas en Huanta extendieran sus actividades a la provincia, sobre todo en programas de apoyo psicológico a los traumas de guerra, y pequeñas actividades económicas de sobrevivencia. De otro lado en los distritos rurales se mantiene la tendencia de un

²⁰ Revista Churcampa, la Península del Mantaro. Edición de Aniversario 1985-1997; Municipalidad Provincial de Churcampa, Huancavelica.

cambio generacional en las posiciones de la autoridad política local, con una creciente presencia de líderes campesinos que provienen de las comunidades o los anexos, en detrimento de personas residentes en la capital de los distritos. Esta es una tendencia que también se observa en distritos rurales de las provincias vecinas, como es el caso de Julcamarca y Congalla en la provincia de Angaraes (Wiener 2003).

Concertación

La experiencia de concertación se inició en 1999, a fines del segundo gobierno de Alberto Fujimori, cuando la ONG Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) y el Municipio de Churcampa firmaron un convenio de capacitación y asesoría en temas de gestión municipal.

Según recuerda uno de los que participó de este acto, ese año la capital de la provincia era una ciudad pequeña, con pocas organizaciones civiles y muy vinculada al campo. Hasta ese momento ninguna ONG se había establecido en Churcampa, muy diferente a Huanta donde las ONGS estaban presentes desde mucho antes.

En el marco de este convenio se convocaron a una serie de reuniones con los alcaldes distritales, funcionarios estatales, líderes campesinos, y dirigentes sociales de la provincia, donde se definió la búsqueda del desarrollo económico y social como el eje central de sus preocupaciones. Sobre todo mejorar la producción agropecuaria y construir una red de caminos, que integre los distritos y comunidades campesinas aisladas en los Andes, con el mercado local y regional. El convenio también permitió que un grupo de dirigentes y concejales visitaran la

ciudad de Ilo (Moquegua), y conozcan directamente la experiencia de concertación de este lugar. La visita, ellos señalan, fue crucial en el convencimiento de que la concertación para el desarrollo podía ser algo real y no “solo palabras”²¹.

En el desarrollo de esta experiencia han tenido un papel importante el Alcalde Alfonso Chávez, y el Teniente Alcalde, el profesor Orlando Vargas. Sin embargo, a diferencia de Huanta, en Churcampa converge un grupo plural de líderes civiles comprometidos con la concertación. Algunos de estos líderes cuentan con educación superior, y retornaron a la provincia luego de la pacificación en busca de alternativas de vida en la agricultura, el comercio, y la política. Alternativas que no tenían en Lima ni en otras ciudades de la costa. Otros líderes provienen de los nuevos grupos económicos emergentes, dedicados a la producción agrícola y el comercio. También participan dirigentes y activistas de las nuevas organizaciones de mujeres, maestros, criadores de alpacas, y desplazados por la guerra que también han retornado al lugar. A ellos se suma una nueva generación de dirigentes de las comunidades campesinas, que permanecieron en la provincia y resistieron la violencia política, y que hoy asumen roles políticos cada vez más visibles.

En 1999, durante un encuentro provincial de autoridades y dirigentes, se aprobó el Plan de Desarrollo de la Provincia de Churcampa; y el organigrama de funcionamiento de la Mesa Provincial de Concertación. Se establecieron, además, 4 comisiones de trabajo que expresan los principales ejes del Plan de Desarrollo: transporte e infraestructura básica; fortalecimiento institucional; desarrollo

²¹ Gerardo Tavera (Enero 2004).

económico; y salud, educación, y familia. Cada comisión funciona de manera independiente pero concertan entre ellas a través de la Mesa Provincial. Desde el año 2000 han puesto en práctica el Presupuesto Participativo (PP), un mecanismo de gestión local, que funciona de la siguiente manera: en asambleas generales el municipio informa de los recursos recibidos del gobierno central, así como sus expectativas de recursos propios (recolección de tributos). Luego de un amplio debate, las autoridades y los dirigentes se ponen de acuerdo sobre las obras a realizar y el monto del gasto a efectuarse. Asimismo, se nombra una comisión mixta encargada de la vigilancia social de las obras. Muchas veces las comunidades campesinas ofrecen su mano de obra a cambio de que el presupuesto se “estire” e incluya otras obras menores.

Entre 1999 y el 2002, por el buen funcionamiento de la Mesa Provincial y la legitimidad que tiene en la población, se ha podido hacer cambios en la relación con el estado. En un inicio, FONCODES el organismo estatal encargado de hacer obras sociales y productivas en distintas regiones del país, ejecutaba proyectos sin consultar con nadie, y la Mesa de Concertación trabajaba solo con recursos municipales. Recién desde 2002, todas las obras realizadas por el estado se hicieron en coordinación con la Mesa de Concertación y de acuerdo al Plan de Desarrollo de la Provincia. Por ello, la Mesa Churcampa se ha convertido en un ejemplo para otras mesas provinciales y distritales de Huancavelica y Ayacucho.

Con la Mesa Departamental de Lucha contra la Pobreza (MDLCP), creada por el gobierno de transición de Valentín Paniagua y mantenida por el gobierno de Alejandro Toledo, se han desarrollado conflictos que han impedido que esta última funcione regularmente en la provincia de Churcampa. Según nuestros entrevistados, la MDLCP se presenta “burocrática, y hegemónicamente”,

amparados en su relación con el estado, y buscando absorber todas las experiencias de concertación que existían previamente. La mesa de concertación de Churcampa se reclama una experiencia autónoma de la sociedad civil y mira con recelo cualquier intento de cooptación desde el estado. Por este motivo, la mesa de Churcampa decidió decidir continuar con su propio proceso de concertación, convirtiéndose en un referente para toda la región. Más aun cuando logró que el Comité Multi-sectorial, que aglutina a todas las dependencias del estado en la provincia, se incorpore como parte integrante de la mesa de concertación.

La evaluación de las autoridades y los dirigentes sociales sobre la mesa de concertación es positiva y optimista. Ellos indican que la experiencia ha permitido transparencia en la gestión municipal, mayor participación ciudadana en las decisiones de desarrollo, y el conocimiento de la población sobre los recursos disponibles. Todos estos son hechos inéditos en la historia política de la provincia. Más aun si durante el gobierno de Fujimori las decisiones políticas eran cerradas, no se informaba nada, y la sospecha de corrupción y el miedo por denunciarlas eran enormes. Ahora las sesiones del consejo municipal y de la mesa de concertación son públicas y transmitidas por la radio municipal. Además, con el presupuesto participativo, las comunidades han hecho conciencia de sus prioridades, de cuáles son las obras urgentes, y cuáles los pueblos más necesitados. Hay más solidaridad y menos tensión. Antes de la concertación, los entrevistados dicen, todos demandaban sin orden, buscando sacar lo máximo para su comunidad sin importar el resto, pero que hoy se comparten los recursos escasos.

La legitimidad de la experiencia hace que todas las fuerzas sociales y políticas participen de la Mesa de Concertación y del plan de desarrollo provincial. Incluso la Empresa minera metalúrgica DOE RUN-PERU que asume una presencia formal en las reuniones por la presión de la mesa. Ninguna fuerza política, social, o económica está en condiciones de salir del proceso concertador porque sería una decisión antipopular. En ese sentido el proceso de concertación ha creado un campo de fuerzas al interior del cual transcurre la acción y discusión política.

No obstante, también hay fuertes limitaciones. Una de ellas es la falta de recursos para llevar adelante los planes de desarrollo y, por tanto, el peligro de ver truncadas las altas expectativas sociales. Por ejemplo, el año 2002, el gobierno transfirió a los municipios del departamento de Huancavelica 40 millones de soles, de los cuales Churcampa recibió el 10.2% para atender una población de 50,000 personas. Los escasos recursos y la falta de vías de comunicación con otras provincias del departamento, hace que Churcampa tenga puestas sus esperanzas en la consolidación de un corredor económico con Huanta en Ayacucho y Huancayo en Junín; a través del cual puedan colocar sus productos agrícolas en los mercados regionales andinos. En esto Churcampa pone sus principales esfuerzos, aunque también en pequeñas obras de regadío y tratamiento de agua. Otra es la necesidad de ampliar la participación de la población, fortalecer la renovación de liderazgos sociales y políticos democráticos; y mejorar la capacidad de gestión de los municipios. En este sentido es notable la ausencia de materiales educativos sobre la concertación y los planes de desarrollo en quechua y otras lenguas indígenas, lo cual limita el acceso de los más pobres a la experiencia.

Finalmente, el proceso electoral municipal y regional del 2002 configura un nuevo escenario político en Churcampa. Pero también muestra el fluido paso de

dirigentes de la sociedad civil local, específicamente de la experiencia de la mesa de concertación a la sociedad política y viceversa. En otras palabras, la sociedad política se renueva sin que se debilite la experiencia de concertación local. En efecto, el nuevo alcalde Ing. Alberto Ayala proviene de un movimiento político regional llamado INTI, y su campaña electoral estuvo centrada en la continuidad de la mesa de concertación provincial. Lo interesante es que el nuevo alcalde reivindica este discurso y práctica, sin haber participado previamente de dicha experiencia. Por el contrario, algunos regidores elegidos sí han participado activamente de la experiencia de concertación como el comunero campesino Francisco Sotomayor (INTI), y el profesor Polo Castro del movimiento “Fortaleza”. Otros activistas de la concertación no han tenido éxito electoral, entre ellos el candidato por Perú Posible, el Sr. Damián Ortiz, y el candidato aprista al cargo de consejero por Churcampa en la Región de Huancavelica, el Sr. Áureo Meza.

Durante el 2003 el nuevo alcalde, el Ing. Ayala, ha recibido fuertes presiones de la sociedad civil, de los regidores, y de los movimientos políticos locales exigiéndole que cumpla su promesa de trabajar con la mesa de concertación. Sin embargo este mira con recelo los esfuerzos de la sociedad civil por conocer los pormenores de la administración municipal. La mesa de concertación se mantiene muy activa y vigilante, lo cual parece asegurar la continuidad de esta rica experiencia de participación ciudadana. Incluso actualmente ya hay un proceso de revocatoria en curso contra el alcalde que definirá su destino los próximos meses.

En resumen, la Mesa de Concertación de la Provincia de Churcampa (Huancavelica) es una experiencia reciente y exitosa desarrollada en las alturas de la zona centro sur de los andes peruanos. Esta experiencia nace en 1999 influida

por las mesas de concertación de la provincia vecina de Huanta (Ayacucho), y del puerto de Ilo (Moquegua), de donde reciben apoyo técnico y político, pero también de donde extraen enseñanzas para evitar errores y fortalecer su propia experiencia.

Churcampa es una provincia nueva, se forma en 1985 con el auspicio político del APRA y sobre la base de un extenso distrito poblado mayormente por comunidades campesinas. Sin embargo, apenas se formó la provincia, esta se vio envuelta en la violencia política, sin que las autoridades civiles tuvieran tiempo de construir la institucionalidad del gobierno local, al ser reemplazados por los militares en estas tareas. Esta provincia no fue una zona de grandes enfrentamientos sino una zona de tránsito de las columnas senderistas y de persecución de ellas por parte del ejército. Por ello, si bien la violencia política golpeó duramente a la sociedad política local (autoridades, representantes del estado, y dirigentes apristas), las organizaciones civiles (comunidades, asociaciones de productores, ganaderos) no desaparecieron como ocurrió en Huanta.

Se considera exitosa esta experiencia de concertación porque: (a) permitió el retorno al gobierno municipal de líderes civiles democráticamente elegidos, los cuales crearon por primera vez en la provincia la institucionalidad política del gobierno local; (b) su liderazgo no está formado por un individuo carismático y su pequeña red familiar de apoyo, sino está constituido por un grupo plural de líderes comprometidos con la democratización. Algunos de ellos provienen de las nuevas generaciones de jóvenes retornados con la pacificación, pero otros permanecieron en la zona y tienen vínculos sólidos con las organizaciones de base; (c) Y dio lugar a un espacio público de deliberación y acuerdo sobre un plan de desarrollo en el

que están comprometidos los principales actores económicos, sociales, y políticos de la provincia. Lo inédito es que los procesos electorales y los cambios en la alcaldía no han hecho naufragar esta experiencia. Existe una sociedad civil vigilante que empuja la concertación desde abajo, incluso enfrentando las reticencias del alcalde como parece ser hoy el caso.

4. Conclusión

En conclusión, tenemos dos experiencias de concertación desarrolladas en provincias de extrema pobreza, con una población mayoritariamente indígena, y que fueron escenario de la violencia política, aunque con resultados distintos. Una de ellas, Huanta, se inicia en 1997 y pronto se convierte en una experiencia modelo aunque luego decae en su dinamismo y convocatoria, hasta hoy cuando se hacen esfuerzos por relanzarla. La otra, Churcampa, nace en 1999 influida por la experiencia de Huanta y ha permanecido activa más allá de los cambios en la coyuntura política. Estos distintos resultados parecen explicarse por el impacto combinado de los siguientes procesos:

(1) El impacto diferenciado de la violencia política sobre las sociedades locales. En un caso, Huanta, la violencia fue indiscriminada y arrasó totalmente a la SC y la SP. En el otro, Churcampa, la violencia afectó sobre todo a la SP, principalmente militantes y autoridades políticas vinculadas al partido aprista, pero la sociedad civil local formada principalmente por productores agrícolas y comunidades campesinas, sobrevivió más o menos incólume este proceso de destrucción;

(2) La naturaleza de la sociedad civil que emerge en el periodo posterior a la pacificación. En el caso de Huanta, la SC se reconstituye sobre los escombros de la destrucción casi total de las organizaciones civiles, y con una activa participación de actores externos como ONG, iglesias evangélicas, y la cooperación internacional. Se trata de una suerte de SC de elites, de líderes y activistas, con pocos vínculos con la población de base, y sin la capacidad de resistir los liderazgos políticos caudillistas. Esta SC, además, está dividida sobre el papel que debe cumplir la concertación. En el caso de Churcampa, la SC no ha sufrido la destrucción total de sus organizaciones ni el aniquilamiento de sus activistas. Por lo tanto es una SC mixta que combina actores que permanecieron todo el tiempo en la provincia, con nuevos actores producto de las nuevas circunstancias políticas y económicas. Esta es una SC activa y comprometida con la concertación.

(3) El tipo de liderazgo político que orienta las experiencias de concertación. En ambos casos se trata de liderazgos nuevos, formados por los llamados retornantes y resistentes, que provienen tanto de las antiguas elites, de los sectores medios profesionales, como del campesinado. Los retornantes son aquellos que salieron de la provincia durante el periodo de violencia y retornaron con la pacificación. Algunos regresan para recuperar las posiciones de status y prestigio que tenían sus familias con anterioridad, otros en busca de las oportunidades que no encuentran en las ciudades de la costa, y los más pobres para recuperar sus pequeñas parcelas abandonadas. Los resistentes son aquellos que se quedaron en la provincia y enfrentaron las duras condiciones de vida durante el periodo de violencia. Por ello, los resistentes tienen mayores vínculos con las organizaciones sociales, y la noción de tener el “derecho” de dirigir políticamente la provincia. Un “derecho”

Aldo Panfichi / Lino Pineda

reconocido electoralmente por la población, que siempre vota por los candidatos resistentes.

En Huanta se trata de un liderazgo hegemonizado por un grupo de retornantes de sectores medios que regresan con un discurso modernizador y tecnocrático, y no muy comprometido con la democratización de la vida pública. Al interior de este grupo se desarrolla un proyecto político personal o en el mejor caso familiar, que subordina a los resistentes con la esperanza que las vinculaciones clientelistas con el poder traigan el progreso material por todos esperado. En Churcampa se trata de un liderazgo político plural y colectivo donde los resistentes se convierten en autoridades municipales con el aval de las mayorías, y el apoyo de profesionales retornantes; todos ellos comprometidos con la concertación.

Bibliografía

Ávila, Javier. “Descentralización desde abajo? Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta. En **Ayacucho centralismo y descentralización**, Ludwig Huber (editor), IEP, (Lima: 2003)

Coronel José, Carlos Loayza, Rosario Pérez, German de la Cruz. **Estudio Comparativo de Comunidades Campesinas Alto andinas: Ayacucho**; Informe de Investigación, CIID-FOMCIENCIAS, (Ayacucho: 1990).

Coronel, José. “Violencia política y respuestas campesinas en Huanta”; en **Las Rondas Campesinas y la derrota de Sendero Luminoso**; Degregori, Coronel, del Pino, Starn; IEP, (Lima: 1996).

Degregori, Carlos Iván. **El surgimiento de Sendero Luminoso: Ayacucho 1969-1979**; IEP, (Lima:1990)

Degregori Carlos Iván, José Coronel, Ponciano del Pino. **Gobiernos Locales, Ciudadanía y Democracia. Los casos de Huanta y Huamanga**; Instituto de Defensa Legal, (Lima: 1998).

Diez, Alejandro. **Elites y Poderes Locales: Sociedades regionales ante la descentralización**; SER-DFID, (Lima: 2003)

Heredia José y Augusto Cavassa. **Gobernabilidad local en los distritos de la sierra del Perú (Ancash, Ayacucho, Cajamarca y Puno)**; Ponencia SEPIA X, (Pucallpa: 2003)

Mesa de Concertación Huanta. **Plan Estratégico de Desarrollo: Huanta al 2010**; (Huanta: 2002)

Municipalidad de Churcampa-SER. **Plan de Desarrollo de la Provincia de Churcampa al 2005**, (Churcampa: 2000)

Pastor, Raquel. Breve análisis sobre la Mesa de Concertación de Huanta. Documento de Trabajo, SER (Lima, 2000).

Quispe, Richard. **Balance de la Mesa de Concertación Provincial de Huanta**; Secretaria Técnica de la Mesa de Concertación de Huanta; (Huanta: 2003).

Aldo Panfichi / Lino Pineda

Remy, Maria Isabel. **Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural**; Ponencia de balance, SEPIA X, (Pucallpa: 2003)

SER. **Evaluación Mesa de Concertación de Huanta 1996-1997**, Documento interno, (Lima: 1998)

Tavara, Gerardo. **Concertación y Gobierno Local: La mesa de Concertación de la provincia de Huanta**; Cuadernos de Trabajo SER, (Lima: 1999)

Wiener, Elisa. **Municipios, poder y nuevas elites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla**; Ponencia SEPIA X, (Pucallpa: 2003)

Entrevistas

Javier Azpur (Abril 2003), Santiago Mercado (Abril 2003), Martha Tovar (Mayo 2003), Roció Jeri (Mayo 2003), Roció Arrieta (Mayo 2004), Héctor Vega (ex alcalde, Mayo 2003), Francisco Sotomayor (Mayo 2003), Gerardo Tavara (Enero 2004), José Coronel (febrero 2004), Víctor Belleza (Febrero 2004).