

Participación, concertación, inclusión y gobernabilidad en el Perú rural (y después de la violencia, ¿qué?)*

CARLOS MONGE

* Muchas ideas contenidas en este texto han sido conversadas con Hernán Maldonado en la preparación de un documento de trabajo para el Grupo Propuesta Ciudadana. La responsabilidad de la presente redacción es, sin embargo, enteramente mía. La más reciente y completa discusión general sobre la institucionalidad en el mundo rural puede verse en María Isabel Remy, "Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural", ponencia central de balance presentada al SEPIA X; Pucallpa, agosto del 2003.

INTRODUCCIÓN

"[...] de cada cuatro víctimas, tres fueron campesinos o campesinas cuya lengua materna era el quechua. Se trata, como sabemos los peruanos, de un sector de la población históricamente ignorado por el Estado y por la sociedad urbana, aquélla que sí disfruta de los beneficios de nuestra comunidad política [...] estas dos décadas de destrucción y muerte no habrían sido posibles sin el profundo desprecio a la población más desposeída del país [...] ese desprecio que se encuentra entretejido en cada momento de la vida cotidiana de los peruanos."

Salomón Lerner Febres
Discurso de Presentación del Informe
de la Comisión de la Verdad y Reconciliación

Lima, 28 de agosto del 2003

La Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales nos invita a discutir las posibilidades y los límites de la participación ciudadana como puerta de entrada a la reinención de la democracia. Después de la violencia, es imperativo reinventarla — o quizá recién inventarla — para quienes nunca la han vivido como parte de su realidad.

La reforma descentralista — que por primera vez en la historia del Estado peruano contiene mecanismos para la participación y la concertación en los niveles subnacionales de gobierno — es una oportunidad para que la democracia signifique algo cotidiano para esas poblaciones que han sido no sólo víctimas sino — lo que es aún peor — víctimas *invisibles* de esta guerra.

PRIMERA PARTE

1. Descripción general de las experiencias de participación de las poblaciones rurales

1.1 Antecedentes históricos

La conquista por la sociedad civil de espacios y mecanismos para la participación y la concertación es parte del proceso más amplio de construcción de la ciudadanía que se hace masivo en el Perú desde los años 1940 y 1950.

Entendemos por *sociedad civil* a los sectores organizados de la sociedad que buscan incidir sobre la propia sociedad, el Estado y el sistema político.¹ No se trata de toda la sociedad, en la medida en que buena parte de ella — aun cuando organizada — se propone solamente velar por los intereses inmediatos de sus integrantes, sin buscar incidir en otros actores sociales ni en el Estado. No incluye tampoco a los partidos políticos, en la medida en que ellos son parte del sistema político y, en tanto tales, instrumentos y espacios de lo público, sobre los cuales la sociedad civil busca incidir.²

La sociedad civil peruana incluye a una diversidad de actores sociales, que resultan del complejo proceso de desarrollo de ciudadanía que vivimos con fuerza desde la segunda mitad del siglo pasado.³

En estas seis décadas, el Perú ha pasado de una situación de apropiación de facto del Estado por parte de las élites económicas, a una situación más inclusiva en la que formalmente todos tienen todos los derechos, aunque con diferencias enormes en cuanto a sus capacidades para ejercerlos.

El proceso de constitución de lo que ahora llamamos la *sociedad civil peruana* es parte de este complejo proceso de desarrollo de la ciudadanía, principalmente de la conquista por los sectores populares de su capacidad de expresarse y organizarse libremente. Dada la complejidad de su constitución (empresarios formales y pequeños empresarios informales, organizaciones gremiales laborales y campesinas, colegios profesionales, organizaciones sociales de base, movimientos de interés, organizaciones no gubernamentales, etcétera) no existe "una historia" de la sociedad

1 Cohen, Jean y Andrew Arato: *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1992.

2 En este caso en discrepancia con la opción propuesta por Farid Kahatt en *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*, Pucp, Cuadernos de Investigación Social, Lima, 2001.

3 López, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginarios*, IDS, Lima, 1997.

civil, sino más bien "las historias" de sus diversos componentes.

En el caso de las poblaciones rurales, el proceso de organización para la negociación, la confrontación o la concertación con el Estado se remonta a los procesos organizativos sindicales de inicios de siglo en la costa sur.

Un primer momento de este largo camino se inicia con la organización de los pequeños productores de Parcona, Ica, para negociar en torno a problemas de agua con hacendados locales, y lleva a la formación de la Federación General de Yanaconas y Campesinos del Perú, ya bajo orientación de Mariátegui en pleno auge de la organización y luchas sindicales de las primeras dos décadas del siglo veinte.⁴

Después de la crisis política, los gobiernos autoritarios de Luis M. Sánchez Cerro y Óscar R. Benavides reprimieron la organización campesina, la que renació durante el interludio democrático del gobierno de José Luis Bustamante y Rivero. Durante este periodo se da una compleja dinámica de movilizaciones que incluye a comunidades campesinas de la sierra sur y centro, a yanaconas y parceleros independientes de la costa norte, central y del sur, a peones y jornaleros de esas mismas áreas, y a obreros del azúcar del norte. La fundación de la Confederación Campesina del Perú (CCP) en 1947 resulta de la convergencia de esos procesos.⁵

El golpe de Estado del general Manuel A. Odría cerró los espacios democráticos, reprimiendo y/o cooptando este liderazgo. Pero, a fines de los años cincuenta y durante los sesenta, el movimiento se reactivó, teniendo

sus epicentros en la sierra sur (el movimiento de la Federación Provincial de Campesinos de la Convención y Lares) y en la sierra central (el Movimiento Comunal de Centro, liderado por Elías Tacunan). La radicalización de estos movimientos, la militarización de la movilización en el Cusco —ya bajo la conducción del FIR— y el surgimiento de la guerrilla del MIR y del ELN precipitaron la dación de reformas agrarias parciales y una fuerte represión que determinó la desarticulación parcial del movimiento y la organización, así como la liquidación de los proyectos guerrilleros de esa época.⁶

La reforma agraria llevada a cabo por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado generó una nueva ola de organización y movilización campesina, esta vez para radicalizar un proceso de reforma que efectivamente estaba poniendo fin a la gran propiedad terrateniente en el Perú.⁷

Culminada la reforma agraria como tal en la segunda mitad de los setenta, y ya con el advenimiento de regímenes democráticos y políticas liberales favorables al desarrollo de los mercados y al repliegue del Estado como asignador de los recursos, las demandas campesinas y sus lógicas de organización se han diversificado enormemente.⁸

De este breve repaso del proceso organizativo de las poblaciones rurales se desprenden dos ideas generales: i) en la base de los procesos organizativos se encuentra la necesidad de ordenar el manejo de los recursos, de canalizar los conflictos internos, de relacionarse con el mercado, de relacionarse con el Estado; y ii) hay una enorme diversidad de formas de organización, y buena par-

4 Oré, Teresa: *Juan Hipólito Pévez: Memorias de un viejo luchador campesino*, ILLA-Tarea, Lima, 1983.

5 Monge, Carlos: "If the people are sovereign, the people must be fed", Doctoral dissertation, University of Miami, 1992.

6 Monge, ibíd. y Monge, Carlos: "Estructura agraria y movimiento campesino en el Perú", en *Estructura agraria y movimiento campesino en América Latina*, UNICAMP-CLACSO, Quito, 1990.

7 Valderrama, Mariano: *7 años de reforma agraria peruana, 1969-1976*, PUCP, Fondo Editorial, Lima, 1976.

8 Monge, Carlos: "Las demandas de los gremios campesinos", en *Debate Agrario* 5, CEPES, Lima, 1989.

te de ellas responde a más de una dinámica a la vez.

La comunidad campesina es un buen ejemplo de una forma de organización de la población rural que responde a la necesidad de ordenar el manejo de los recursos locales, canalizar los conflictos internos y ordenar la relación con el Estado.

En la medida en que el objetivo de este trabajo es dar cuenta de la participación de las organizaciones rurales en espacios o mecanismos de concertación, la atención se centra en aquellas organizaciones que en su formación y desarrollo tienen una relación directa con el Estado.

Cuadro 1
Perú: comunidades campesinas reconocidas

Departamentos	Número de comunidades
Amazonas	52
Áncash	345
Apurímac	442
Arequipa	100
Ayacucho	604
Cajamarca	107
Cusco	886
Huancavelica	558
Huánuco	257
Ica	9
Junín	389
La Libertad	120
Lambayeque	25
Lima	287
Loreto	66
Madre de Dios	0
Moquegua	75
Pasco	73
Piura	136
Puno	1 249
San Martín	1
Tacna	46
Total	5 827

Fuente: PETT, Formalización del Derecho de Propiedad de las Comunidades Campesinas en el Perú, 2001, en www.pett.gob.pe

1.2 La diversidad de formas de organización de la población rural

Identificamos las siguientes formas de organización, que sustentan diferentes formas de participación en mecanismos de concertación con el Estado:

a) *La comunidad campesina y nativa*

De acuerdo con el Programa Especial de Titulación y Catastro (PETT), en el Perú existen 5 827 comunidades campesinas, ubicadas en la sierra y en menor medida en la costa, y 1 267 comunidades nativas, ubicadas en la Amazonía (ver Cuadros 1 y 2). La informa-

Cuadro 2
Perú: comunidades nativas reconocidas

Departamentos	Número de comunidades
Amazonas	68
Ayacucho	1
Cajamarca	2
Cusco	51
Huánuco	9
Junín	156
Loreto	488
Madre de Dios	24
Pasco	113
San Martín	29
Ucayali	226
Total	1 267

Fuente: PETT, Formalización del Derecho de Propiedad de las Comunidades Campesinas en el Perú, 2001, en www.pett.gob.pe

ción censal de 1994 también puede usarse como una referencia.⁹

Como se ha señalado líneas antes, pese a que las comunidades campesinas y nativas expresan la necesidad de grupos de familias de ordenar el manejo de los recursos naturales de sus ámbitos de existencia y de procesar conflictos internos, no es menos cierto, al menos en el caso de las comunidades campesinas, que sirven también para ordenar el acceso al Estado, y que en muchos casos se forman con ese fin. De hecho, el crecimiento del número de comunidades campesinas en el Perú durante el siglo veinte expresa la búsqueda, por parte de los pobladores rurales, de organizarse para acceder a los servicios públicos, la tierra y la distritalización.¹⁰

Las comunidades campesinas y nativas han tendido a agruparse territorialmente para conformar organizaciones gremiales de segundo y tercer nivel. En el caso de las comunidades nativas, la estrategia es de asociación por cuencas y – sobre esa base – por etnias, que tienen a su vez presencias fuertes en regiones específicas. Estas organizaciones de segundo nivel se hallan confederadas en la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Amazonía Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP). La AIDSESP, por ejemplo, está organizada en 6 organismos descentralizados (Selva Central, San Lorenzo, Madre de Dios, Iquitos, Ucayali y Nor Oriental) que agrupan

a 53 federaciones y organizaciones territoriales, que representan a las 1 350 comunidades donde viven 350 000 hombres y mujeres indígenas, agrupados en 17 familias lingüísticas.¹¹ (ver Gráfico 1). AIDSESP y CONAP participan, con otras organizaciones, en la Conferencia Permanente de Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP).¹²

Las comunidades campesinas – sobre todo las de la sierra – han tendido también a la organización de base territorial, constituyendo federaciones distritales, provinciales, y departamentales y formando gremios nacionales. La Confederación Campesina del Perú desde los años cuarenta y la Confederación Nacional Agraria desde los años setenta, son expresión de esta dinámica organizativa.¹³

Pero en los últimos años esta lógica de articulación territorial de las comunidades se ha visto complementada por otras lógicas, esta vez temáticas, de construcción de federaciones regionales y nacionales. Un caso es el de la Unión Nacional de Campesinos Aymaras (UNCA), con sede en el departamento de Puno, que expresa el desarrollo de una identidad étnica entre los aymaras del sur del departamento de Puno. El otro es el de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), que articula a las comunidades de varias regiones que enfrentan problemas originados en las actividades mineras.¹⁴

9 Ver INEI, IV Censo Nacional Agropecuario, cuadro 1, "Número de productores agropecuarios por condición jurídica, según tamaño de la organización agropecuaria", Lima, 1994. Puede consultarse en www.inei.gob.pe.

10 Ver un repaso general del proceso de formación de comunidades campesinas en Urrutia, Jaime: "Comunidades campesinas y antropología: historia de un amor (casi) eterno..."; Trivelli, Carolina: "Reconocimiento legal de comunidades campesinas: Una revisión estadística"; y Caballero Martín, Víctor: "Urbanización de la sociedad rural puneña, crecimiento y cambios en las comunidades campesinas", en *Debate Agrario* 14, CEPES, Lima, 1992.

11 Ver www.aidesp.org.pe.

12 Ver <http://www.rcp.net.pe/coppip/> y www.laneta.apc.org/rci/organinteg/coppip.html.

13 Ver www.cepes.org.pe/allpa.

14 Ver <http://www.rcp.net.pe/coppip/>.

Gráfico 1
Mapa organizativo de la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Amazonía
Peruana (AIDSEFP)



b) *La organización en torno a la gestión del agua*

Como se ha mencionado antes, el moderno proceso de organización de la población rural se inició en Parcona, Ica, como expresión de un conflicto con hacendados locales en torno al agua. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 1994, en la actualidad la organización en torno al agua es la que más productores agropecuarios agrupa: de los 1 764 666 productores censados, la inmensa mayoría (1 706 935) son personas naturales. De este total, 611 327 están organizados y 239 655 lo están en comisiones, comités y juntas de riego¹⁵ (ver Cuadro 3).

A esta forma moderna de organización – que se da como forma específica de organización en las áreas de agricultura de riego – hay que añadir la organización tradicional del riego en zonas andinas, en la forma de comités de riego, que son parte de la estructura organizativa de las comunidades campesinas.¹⁶

Siendo la forma más importante de organización, su actual razón de ser es la relación con el Estado para la gestión del agua y de la infraestructura de riego, y ya no el conflicto con los grandes propietarios privados.

Cuadro 3
Productores agropecuarios por organización

Total de productores	Productores que pertenecen a una organización
1 756 141	611 327
Organización	
Comités de productores	61 527
Asociación de agricultores	31 617
Juntas de usuarios de riego	239 655
Rondas campesinas	202 222
Sindicatos agrícolas	2 852
Confederación Nacional Agraria	1 615
Confederación Campesina del Perú	10 215
Organización Nacional Agraria	1 334
Fondos de Ganadería Lechera	4 007
Asociación Nacional de Parceleros Agrarios	2 490
Otra	98,668
No vinculadas al sector agrario	10 376
No especificado	5 261

Fuente: INEI, IV Censo Nacional Agropecuario, cuadro 15, Lima, 1994.

15 Ver INEI, Censo Nacional Agropecuario 1994, cuadro 15, "Número de productores agropecuarios que pertenecen a alguna organización agropecuaria por tipo de organización".

16 Al respecto, se puede consultar GPER-Inka, "Proyectos de riego en comunidades campesinas andinas: una propuesta metodológica de seguimiento y evaluación", en www.rimisp.cl. GPER-Inka es un consorcio de instituciones del Cusco que vienen ocupándose del tema del riego en la sierra sur del país. Visitar también la web de ITDG, que tiene una larga experiencia en este campo: www.itdg.org.pe. Una sesión del SEPIA IX estuvo dedicada al riego en los Andes. Ver M. Pulgar Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (editores), *SEPIA IX. Perú: el problema agrario en debate*, SEPIA, CIES, CARE, Oxfam, Lima, 2002.

c) *La organización en torno a la seguridad*

Si el agua ha sido siempre un factor dinamizador de la organización, la falta de seguridad frente a los abigeos, primero, y la necesidad de agruparse para la defensa en el curso de la guerra interna, después, han hecho de las *rondas* la segunda más importante forma de organización de la población rural, con 202 222 integrantes (ver Cuadro 3).

Como es sabido, las rondas campesinas surgen como organizaciones para enfrentar el problema del abigeato; pero en el contexto de la violencia política — y especialmente en la segunda mitad de los años noventa — se convierten en aparatos de defensa frente a Sendero Luminoso y el MRTA, en alianza con las Fuerzas Armadas.¹⁷

Y si quienes permanecieron en las zonas afectadas por la violencia se organizaron en rondas, quienes se vieron obligados a dejar sus zonas de residencia y trabajo se organizaron en tanto desplazados. Los estimados más conservadores hablan de 600 000 desplazados por la violencia, los que desde inicios de los años ochenta desarrollaron diversas estrategias de organización tanto para facilitar la inserción en un medio difícil y hasta hostil como para defender y afirmar su identidad manteniendo latente la idea del retorno.¹⁸ En el plano institucional, los organismos de promoción del desarrollo con labores en este campo se asociaron en la Mesa Nacional sobre Desplazamiento (MENADES).

d) *Organización en torno a los programas sociales*

Los programas sociales llegan a casi 50% de los hogares urbanos y a más de 70% de los hogares rurales (ver Cuadro 4). Para su implementación, los programas sociales fomentan la organización de las poblaciones cuyas necesidades atienden. Estas formas de organización son permanentes o temporales, y dependen de la naturaleza misma de los programas sociales que las impulsan.

En el caso de programas de inversión como el FONCODES (ver Cuadro 5), se fomenta la existencia de formas temporales de organización, como los Núcleos Ejecutores, constituidos por las comunidades o poblaciones rurales locales para fines de tramitación y ejecución de pequeños proyectos de inversión. La naturaleza temporal de los Núcleos responde al tipo de intervención puntual del Fondo y a la idea de no debilitar a la comunidad campesina o a la forma de organización permanente propia de la población local.¹⁹ Si se estima un Núcleo por proyecto implementado, en los dos últimos años de la década pasada se habrían generado unas 6 000 organizaciones (en el 2001 la cifra fue de unas 1 700 organizaciones).²⁰

Por su parte, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) fomenta la constitución de organizaciones para la ejecución de los proyectos:

17 Sobre la historia de las rondas del norte, ver Gitlitz, John y Telmo Rojas: "Veinte años de cambios culturales y políticos en las rondas campesinas de Cajamarca", en E. Gonzales de Olarte, B. Revesz, M. Tapia (editores), *SEPIA VI. Perú: El problema agrario en debate*, SEPIA, Lima, 1997. Sobre las rondas y la guerra interna, Degregori, Carlos Iván; José Coronel, Ponciano del Pino, Orin Starn: *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, IEP, Lima, 1996.

18 Ésta es la cifra proporcionada por el PAR; ver en "La situación actual", www.mimdes.par.gob.pe. Ver también *Allpanchis* 58, Sicuani, 2001. Sobre las rondas y la guerra interna, ver Coronel, José: "Balance del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1997", en V. Agreda, A. Diez y M. Glave (editores), *SEPIA VII. Perú: El problema agrario en debate*, SEPIA, ITDG, Asociación Arariwa, SOS Faim, Lima, 1999.

19 Sobre los Núcleos Ejecutores ver FONCODES, *Concertando para el desarrollo. Lecciones aprendidas de FONCODES en sus estrategias de intervención*, FONCODES, Lima, 2001.

20 FONCODES, www.foncodes.gob.pe.

Cuadro 4
Programas sociales: porcentaje de hogares beneficiados

Años	Área	Hogares beneficiados con al menos un programa social, según área de residencia
1998	Urbana	48,5
1998	Rural	70,6
1999	Urbana	50,5
1999	Rural	77,4
2000	Urbana	47,4
2000	Rural	73,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO.

Cuadro 5
Intervención de FONCODES.
Recursos asignados en el presupuesto de apertura 2003 por departamento

Departamento	Monto	Porcentaje
Amazonas	15 398 781	3,76
Áncash	21 481 014	5,25
Apurímac	17 321 695	4,23
Arequipa	4 240 079	1,04
Ayacucho	16 564 531	4,05
Cajamarca	52 082 001	12,72
Cusco	34 575 173	8,44
Huancavelica	19 838 442	4,85
Huánuco	30 621 889	7,48
Ica	3 314 445	0,81
Junín	16 509 080	4,03
La Libertad	23 027 169	5,62
Lambayeque	10 187 447	2,49
Lima	3 883 329	0,95
Madre de Dios	1 363 489	0,33
Moquegua	1 363 489	0,33
Pasco	4 572 183	1,12
Piura	19 579 043	4,78
Puno	45 199 941	11,04
San Martín	12 503 425	3,05
Tacna	1 363 489	0,33
Tumbes	1 363 489	0,33
Ucayali	8 001 694	1,95
Gastos administrativos*	17 828 395	4,35
Total 2003	409 417 600	100,00

(*) Gastos administrativos correspondiente a la Sede Central.

Fuente: www.foncodes.gob.pe

Se promueve la participación activa y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas beneficiarias, a través de Comités Conservacionistas, que se constituyen a nivel de cada organización campesina, para la ejecución de las obras de conservación de suelos, apoyo a la producción agropecuaria y reforestación; Comités de Obras, para la identificación, priorización y ejecución de cada obra de infraestructura rural, quienes se encargan de administrar los recursos que se destinan a las obras; y Comités de Fondos de Capitalización Comunal, encargados de administrar y operar los recursos representados por semillas y otros insumos.²¹

Sobre la base de estas organizaciones se impulsa la estrategia de creación de los Comités de Gestión de Cuenca, que deben tener permanencia en la gestión participativa de las microcuencas. De acuerdo con la información de PRONAMACHCS, el programa se encuentra presente en 817 microcuencas y ha promovido 4 472 organizaciones de base para la implementación de sus proyectos de riego, de forestación, de conservación de suelos y de producción (ver Cuadro 6).

A diferencia de los programas de inversión, los programas alimentarios – ahora centralizados en el PRONAA y el Programa del Vaso de Leche – desarrollan contrapartes organizativas permanentes en la medida en que su estrategia es la de atención permanente a las familias beneficiarias.

Cuadro 6
Ámbitos de trabajo de Pronamachcs

Región	Microcuencas	Organizaciones
La Libertad	83	351
Amazonas	34	149
Cajamarca	100	639
Áncash	83	548
Huánuco	83	310
Junín	33	201
Lima	48	163
Huancavelica	51	331
Ayacucho	63	533
Apurímac	40	326
Cusco	59	505
Arequipa	45	141
Puno	95	376
Total	817	4 573

Fuente: www.pronamachcs.gob.pe

21 PRONAMACHCS, "La estrategia de intervención", en www.pronamachcs.gob.pe.

En el caso del PRONAA, por ejemplo, se atiende de manera permanente a unos 16 000 comedores, de los que una tercera parte se encuentran ubicados en Lima²² (ver Cuadro 7). En el caso del Programa del Vaso de Le-

che, se trata de un programa nacional que se implementa mediante las municipalidades, con llegada a un 20% de los hogares urbanos y alrededor de 40% de los hogares rurales (ver Cuadro 8).

Cuadro 7
Centros de atención del Pronaa

Gerencia local	Alimentación infantil	Alimentación escolar	Alimentación de niños y adolescentes	Comedores populares	Obras comunales	Emergencias	Total de centros de atención
Andahuaylas	65	3	8	260	84	8	428
Apurímac	131	577	7	560	113	50	1 438
Arequipa	175	1 597	43	577	48	16	2 456
Ayacucho	418	590	9	651	65	17	1 750
Bagua	174	655	6	308	30	14	1 187
Cajamarca	111	1 139	9	720	81	3	2 063
Callao	128	995	126	5 736	83	42	7 110
Chiclayo	149	969	2	680	1	0	1 801
Chimbote	125	433	3	515	17	3	1 096
Cusco	219	1 662	0	0	0	0	1 881
Huancavelica	283	532	5	517	414	95	1 846
Huancayo	342	203	12	232	18	11	818
Huánuco	170	459	1	202	52	24	908
Huaraz	414	2 347	2	326	97	25	3 211
Ica	108	408	2	437	1	1	957
Imacita	90	319	1	10	2	22	444
Iquitos	96	1 335	7	192	96	16	1 742
Madre de Dios	28	279	11	43	11	140	512
Moquegua	46	269	3	154	109	0	581
Moyobamba	180	423	4	71	235	9	922
Pasco	109	531	2	159	15	2	818
Piura	320	885	14	1 161	0	15	2 395
Pucallpa	264	958	2	132	14	29	1 399
Puno	103	1 127	13	511	65	72	1 891
Puquio	17	704	2	285	22	1	1 031
Tacna	52	292	13	307	17	2	683
Tarapoto	222	1 699	17	113	3	9	2 063
Trujillo	122	734	16	962	49	2	1 885
Tumbes	90	313	2	364	27	5	801
Total	4 751	22 437	342	16 185	1 769	633	46 117

Fuente: www.pronaa.gob.pe

22 Ver también en Cuánto, *Anuario estadístico, Perú en números 2002*, Cuánto, Lima, 2003.

Cuadro 8
Cobertura del Programa de Vaso de Leche

Año	Área	Hogares con al menos un miembro que se benefició con el Programa del Vaso de Leche, según área de residencia
1998	Urbana	16,8
1998	Rural	35,9
1999	Urbana	19,8
1999	Rural	43
2000	Urbana	20
2000	Rural	43,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO

e) *La organización para la producción*

Desde los años cincuenta a la fecha, la organización territorial de los productores agrarios se ha complementado con procesos de organización por rama de producción, que responden a la necesidad de aprovechar oportunidades y enfrentar amenazas en el mercado y negociar con el Estado la definición e implementación de políticas sectoriales.

Según el Censo Nacional de 1994, los afiliados a este tipo de organizaciones eran entonces 61 527 integrantes de Comités de Productores, 31 617 integrantes de Asociaciones de Productores, 1 334 de la Organización Nacional Agraria, 4 007 de los Fondos Ganaderos y 2 490 de la ya desaparecida Asociación Nacional de Parceleros Agrarios (ver cuadro 3).²³

La mayor parte de los integrantes de estas organizaciones son pequeños productores independientes que tienen en promedio entre 2 y 10 hectáreas, y medianos empresa-

rios modernos que pueden tener hasta 100 y 200 hectáreas.

En el plano organizativo, las organizaciones más importantes son aquellas que se sustentan en las ramas más modernas de la producción: los Comités de Productores de Arroz, de Maíz, de Papa, de Caña de Azúcar, de Aceitunas, las cooperativas cafetaleras y la Junta Nacional del Café, los ganaderos del Fondo de Ganadería Lechera, etcétera.²⁴

Estas organizaciones de productores han confluído con organizaciones no gubernamentales (ONG), medios de comunicación especializados y organizaciones de profesionales agrarios, en la constitución de la Convención Nacional del Agro o CONVEAGRO.

Adicionalmente, CONVEAGRO se ha articulado con otros gremios agrarios para constituir el Consejo Unitario Nacional de Gremios Agrarios, con fines de representación y negociación ante las autoridades del sector.

²³ Es importante anotar que buena parte de estos productores modernos —especialmente los de la costa— son también afiliados a las organizaciones de riego.

²⁴ Sobre la organización empresarial agraria ver Monge, Carlos: "Características y representatividad de los gremios empresariales agrarios", en *Debate Agrario* 2, CEPES, Lima, 1988.

Como se puede observar, la vida comunal campesina y nativa, el agua para riego, la seguridad, los programas sociales y la producción son los ámbitos de vida en torno a los cuales las poblaciones rurales se organizan. Es desde esas experiencias organizativas que se definen sus relaciones con el Estado.

1.3 Breve reseña de la participación para la concertación en el Perú

La crisis de finales de los años ochenta, en la que se sumaron hiperinflación, terrorismo, corrupción y desorden general, generó un anhelo colectivo de estabilidad y orden, y una pérdida de legitimidad del régimen democrático y del Estado de derecho como marco general del desenvolvimiento de la sociedad.

Aspectos específicos de esta pérdida de legitimidad del régimen democrático fueron la pérdida de legitimidad del Estado como actor económico, la pérdida de legitimidad de los partidos y de las instituciones como aparatos de articulación y representación de intereses y de tramitación y resolución de conflictos, y la pérdida de legitimidad de la regionalización como eje de la reforma del Estado.

Los dos años iniciales del gobierno de Alberto Fujimori reforzaron esa percepción. La opción por una política neoliberal y, después, por el autogolpe del 5 de abril y el esquema autoritario, recibieron el respaldo de amplios sectores de la población.

Los empresarios vieron en esta opción un factor de orden frente a la subversión y —especialmente aquellos ligados al sector primario exportador, la banca y los servicios privatizados— la promoción de una política económica acorde con sus ideas y sus intereses. Los sectores más pobres y medios de la sociedad vieron en esta opción una salida frente al terrorismo y al desorden económico. Los más pobres, además, el desarrollo de acciones de gobierno que los beneficiaban directamente (programas sociales de inversión y reparto alimentario).

Los cuestionamientos a la opción neoliberal y autoritaria vinieron de sectores medios duramente afectados por la opción neoliberal, que privilegió los intereses de los sectores más ligados a las transnacionales y de sectores de convicción democrática de todos los estratos sociales, de sectores medios regionales asfixiados por el centralismo imperante, y de sectores populares directamente afectados por la pérdida de empleos resultante de la reducción del aparato del Estado, de las privatizaciones y de la desregulación de los mercados. Después de 1997, la recesión y las crecientes evidencias de corrupción extendieron el desencanto a sectores crecientes de las clases medias y empresariales.

Es durante este periodo cuando se comienza a hablar en el Perú de la *sociedad civil*. Es durante este periodo cuando, a contracorriente del autoritarismo estatal y del cierre del sistema político, y aún antes de generarse el desencanto extendido con el régimen fujimorista que llevó al inicio de la transición democrática, la sociedad civil peruana ha construido su legitimidad actual, e incluso ha venido ganando espacios de participación en diversas experiencias de concertación asociadas a diversas instancias locales y centrales del Estado.

El que sectores importantes de la sociedad civil peruana y la noción misma de la sociedad civil hayan ganado mucho de su legitimidad ante la propia sociedad y la opinión pública durante el régimen autoritario se debe precisamente a su oposición a dicho régimen, lo que parece confirmar una tendencia más reciente. Anota Aldo Panfichi:

Los pocos estudios existentes en la región, al igual que los trabajos pioneros sobre las luchas civiles contra el socialismo estatal de los países de Europa del Este, muestran que ella surge con mucha mayor nitidez en las últimas décadas, en oposición a proyectos políticos autoritarios y en un contexto de luchas civiles por la democracia. Pareciera que las experiencias recientes de

resistencia civil contra distintas formas de autoritarismo, son la clave que ha permitido el resurgimiento de este concepto, de larga tradición liberal en el pensamiento político de occidente, y su transformación en parte central de los debates sobre el futuro de la democracia contemporánea.²⁵

Las razones particulares para que esta legitimidad haya, además, permitido generar espacios y experiencias de concertación en un escenario autoritario, parecen haber sido:

- La vigencia del neoliberalismo, que llevó a la pérdida de la capacidad del Estado en diversas esferas, creando espacios aparentes para la acción de la sociedad civil.
- La puesta en práctica de una nueva estrategia de los organismos multilaterales, que ha hecho de la participación de la sociedad civil un eje central de sus proyectos.²⁶
- La legitimidad de la acción de la sociedad civil ante la opinión pública nacional e internacional en terrenos como los derechos humanos, el medio ambiente, la identidad cultural y el género.
- La existencia de campos poco contenciosos desde el punto de vista de los intereses globales del régimen autoritario (experiencias muy locales o temas muy marginales) en los que la participación de la sociedad civil no fue percibida como una amenaza.

Durante el gobierno de transición se logró institucionalizar la práctica de la concertación como aspecto inherente de la gestión de la democracia. Durante ese periodo se constituyó la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza con respaldo gubernamental, como manifestación de la

voluntad del gobierno de institucionalizar la participación y la concertación. La concertación se centró en temas sociales; no entró a tocar temas relativos a la orientación macroeconómica. Y los actores centrales de esta concertación formalizada han sido las ONG, la Iglesia, algunos sectores populares organizados y el Estado. Los sectores empresariales no han participado activamente, lo mismo que los sectores sindicales. Se consolidó así un divorcio entre la agenda de la pobreza y aquella de la producción y el empleo.

Durante el gobierno democrático, la concertación se asume como práctica en el terreno de las relaciones con la sociedad y con el sistema de partidos. En el terreno de la sociedad, se reafirma el esquema de concertación centrado en la pobreza. Los temas macroeconómicos siguen quedando fuera de la agenda, aunque se incorporan temas económicos en torno a la preparación descentralizada y concertada de los presupuestos regionales.

En el terreno de la política se impulsa un proceso inédito de concertación en torno a metas de Estado a veinte años: el Acuerdo Nacional entre los partidos políticos y actores sociales. Aunque el Acuerdo Nacional ha sido concebido en torno a objetivos y metas de mediano y largo plazo, está por verse su capacidad de incorporar el tratamiento de asuntos de la coyuntura e incluso su capacidad de sobrevivir a la polarización política y la campaña electoral nacional del 2006.

1.4 Participación y concertación desde la organización de los actores rurales

Desde los procesos organizativos antes descritos y dentro del marco del proceso global de afirmación de la participación para la concertación, las poblaciones rurales se han

25 Ver Panfichi, Aldo: "Presentación", en A. Panfichi (coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, PUCP-FCE, México, 2003.

26 Ver: Tussie, D.; N. Rabotnikov y M. Riggiozzi: *Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*. Cuadernos de Investigación Social 1, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP, Lima, 2000.

involucrado en una diversidad de experiencias de concertación locales, sectoriales y nacionales.

a) *Desde las comunidades campesinas y nativas y desde las organizaciones de productores*

Las comunidades campesinas y nativas participan en diversos mecanismos locales de concertación: i) en mesas y comités locales de concertación y desarrollo, especialmente en los distritos; ii) en comités de gestión de cuenca, especialmente en las partes altas de las grandes cuencas costeñas y en las microcuencas andinas; iii) en los Comités de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas; iv) en los esquemas de gestión local (Ministerio de Transportes y Gobiernos Locales) del mantenimiento de caminos rurales; v) en los programas sociales mediante núcleos ejecutores, comités conservacionistas y otras formas organizativas específicas para esos fines; v) en esquemas de autodefensa con las Fuerzas Armadas y de seguridad ciudadana con las municipalidades y la Policía Nacional.

En todos estos casos, se dan mayores niveles de participación en los espacios locales y distritales y – desde ahí y por representación cada vez más indirecta – en las instancias regionales y nacionales de concertación, como la Mesa Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Red Perú.²⁷

Las organizaciones representativas de ámbito nacional participan en espacios sectoriales o temáticos de concertación: el Consejo Nacional de Concertación Agraria (CONACA) y el Consejo Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA).

Por su parte, organizaciones de productores han tenido poco o nulo involucramiento

en espacios locales de participación y concertación en la medida de la escasa injerencia de los gobiernos locales en aspectos económico productivos. Sin embargo, sí han buscado la concertación en las instancias nacionales como el CONACA.

El Consejo Nacional de Concertación Agraria fue creado por Decreto Supremo 041 del Ministerio de Agricultura el 24 de junio del 2002, buscando la concertación entre

[...] los representantes de los productores agrarios, del Estado y de otras organizaciones sociales representativas vinculadas a su ámbito, el establecimiento y aplicación de políticas en materia agraria y promoción del agro nacional, que promuevan especialmente el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y mujeres del campo de nuestro país [...].
(www.mintra.gob.pe)

De acuerdo con el decreto que lo constituye, el consejo del CONACA está integrado, por parte del Estado, por el Ministerio de Agricultura (quien lo preside), el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria y Turismo, el ministerio de Promoción de la Mujer (actualmente el MIMDES), el ministro de Transportes y un representante del Presidente de la República, así como un representante del presidente del Consejo de Ministros. Como representantes de la sociedad civil están presentes las organizaciones de productores agrarios acreditados en CONVEAGRO. Y se establece también que – en coordinación con las Direcciones Regionales del Ministerio de Agricultura – se dispondrá la creación e instalación de los Consejos Departamentales (regionales) de Concertación Agraria, lo que abre la posibilidad de un espacio de participación en el nuevo contexto descentralizado.

27 Con relación al proceso y la situación actual de los procesos de concertación local y su articulación en redes nacionales, ver Ballón, Eduardo: Propuesta de fortalecimiento de la institucionalidad local. Componente del FONCODES III, Lima, febrero 2002; y Herz, Carlos: Informe final. Proyecto Programa de apoyo a las actividades de concertación de FONCODES, FONCODES, Lima, enero, 2002.

El CONACA ha tenido un funcionamiento irregular, como espacio de consulta y concertación sobre determinados temas en los que hay bases comunes para lograr acuerdos, pero sin capacidad real de resolver sobre asuntos de fondo. Por ejemplo, en la actualidad, cuando en julio del 2003 se discutía la posibilidad de una nueva paralización agraria, el CONACA no fue convocado.²⁸

En relación con las organizaciones indígenas, el CONAPA fue creado en el año 2001 por Decreto Supremo 111 de la Presidencia del Consejo de Ministros y fue adscrito desde el inicio al despacho de la Primera Dama, quien lo ha presidido desde su fundación hasta que renunció a dicho cargo, siendo reemplazada por un representante de las propias organizaciones indígenas.²⁹

En el terreno ambiental, no hay presencia indígena establecida formalmente en las instancias de concertación del Consejo Nacional del Medio Ambiente ni en el Consejo de Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, más allá de su presencia en los Comités de Gestión.³⁰

Desde la perspectiva de las propias organizaciones indígenas, su participación en el CONACA no ha significado mayores logros en el terreno de la concertación de decisiones públicas concretas sobre asuntos de su interés, aunque sí ha servido para visibilizar la cuestión indígena y mantenerla en la agenda pública. Al momento de escribir estas líneas, en vista de la renuncia de Primera Dama a presidir el CONACA, el Poder Ejecutivo ha designado en el cargo a un joven líder aguaruna, pero sin consulta con las organizaciones indí-

genas, las que han amenazado con retirarse en masa del CONACA, ante éste y otros manejos manipulatorios desde el Poder Ejecutivo.

b) *Desde las organizaciones de riego*

Las organizaciones de riego se encuentran inmersas en un esquema de cogestión del agua con la Dirección General de Aguas y Suelos del Ministerio de Agricultura. Este esquema surgió de la reforma agraria y ha venido evolucionando — especialmente desde fines de los años ochenta — en la dirección de una creciente administración del agua de riego por las propias organizaciones de regantes, incluyendo la fijación y el cobro de las tarifas, y la gestión y el mantenimiento de la infraestructura de riego.

Sin embargo, esta creciente autonomización se desarrolla al mismo tiempo que la organización misma de los regantes depende de lo definido en la Ley General de Aguas y el Reglamento de la misma, instrumentos legales aprobados por el Congreso el primero y por el propio Ministerio de Agricultura el segundo.³¹ Es interesante anotar que desde mediados de los años noventa el Poder Ejecutivo viene tratando de aprobar una nueva Ley de Aguas que crea un mercado de aguas y redefine de manera radical la composición y la lógica de funcionamiento de las organizaciones de riego.

Algunas organizaciones de riego participan en esquemas más complejos de gestión de cuencas, especialmente en el caso de los grandes proyectos de riego en la costa del país. Es el caso de la gestión de los proyectos Chira-Piura, Chancay-La Leche y Jequete-

28 Ver declaraciones de Javier García, secretario técnico del CUNGA, en CEPES, *Notiagro*, 31 de julio del 2003, www.cepes.org.pe.

29 Ver RM 263-2003-PCM nombrando nuevo presidente de CONAPA en www.conapa.org.pe.

30 Ver en www.conam.gob.pe y www.inrena.gob.pe.

31 Ver entrevista a Ing. José Rivas, de la Dirección General de Aguas y Suelos, en *La Revista Agraria* 34, Lima, marzo del 2002.

peque-Zaña. Algunas participan también en consorcios especializados, como la Junta de Usuarios del Chancay-Lambayeque, que forma parte del Instituto de Apoyo al Manejo del Agua de Riego.³²

c) *Desde las organizaciones de autodefensa*

Las organizaciones de autodefensa – tanto aquellas surgidas en la sierra norte como respuesta al abigeato y la ausencia, ineficacia o corrupción de las autoridades locales frente a este problema como aquellas que surgieron como reacción a la violencia política ya durante los años ochenta – han tenido como característica un surgimiento espontáneo que después ha buscado ser normado, cooptado o instrumentalizado por el Estado.

En el caso de las Rondas Campesinas de Cajamarca y la sierra del departamento de Piura, en 1986 se promulgó una primera Ley de Rondas Campesinas (Ley 24571), que fue denunciada como un intento de manipulación desde el Estado; y recientemente se ha logrado la promulgación de una nueva Ley de Rondas Campesinas que ha sido bien recibida por las propias organizaciones ronderas (Ley 27908 de enero del 2003).³³

En el caso de las organizaciones surgidas en respuesta a la violencia se mantiene sin resolver una estrategia de incorporación a mecanismos formales de seguridad ciudadana, considerándose la posibilidad de que participen como representantes de la sociedad organizada en los esquemas participativos de seguridad ciudadana (Policía Nacional, municipalidad, sociedad organizada), que vienen siendo promovidos por el Ministerio del Interior dentro del marco de la reforma policial.

d) *Desde las organizaciones en torno a los programas sociales*

La participación de las organizaciones en torno a los programas sociales se da, en primer lugar, en la ejecución misma de los programas. De hecho, los núcleos ejecutores, comités conservacionistas, comités de vaso de leche y comedores populares son parte del aparato de ejecución de estos programas. En el caso de los programas alimentarios como el PRONAA y Vaso de Leche – en los que se generan contrapartes organizativas permanentes – se han creado instancias locales o intermedias para que las organizaciones participen en actividades de planeamiento y evaluación de la gestión. En el caso del PRONAA, por ejemplo, existe la Mesa de Coordinación y Trabajo conformada por representantes de las organizaciones sociales de base, constituida por el jefe del PRONAA, el director ejecutivo, el gerente técnico y el gerente local del Callao, y seis representantes de los comedores populares y seis representantes de los clubes de madres.

En el caso de los programas de inversión, que generan organizaciones definidas como *temporales*, no hay otras instancias de participación.³⁴

Al mismo tiempo, desde los programas sociales y desde la nueva normativa municipal y descentralista se viene impulsando la participación de estas organizaciones de base en los espacios o instancias locales de concertación (los Consejos Locales de Coordinación, las Mesas de Lucha Contra la Pobreza), que son ahora las llamadas a priorizar la demanda local hacia los programas de lucha contra la pobreza.

32 Ver en www.iproga.org.pe.

33 Ver en www.congreso.gob.pe.

34 Sobre la participación a la base de los programas sociales, ver Tanaka, Martín. Participación en Programas sociales. Lima, IEP, 2001.

En perspectiva, habrá que ver cuál es el impacto sobre estos programas y sobre las organizaciones que ellos dinamizan, y de las decisiones que se vienen tomando en materia de fusión y de descentralización de los programas sociales.³⁵

Muchas de estas organizaciones participan localmente en instancias de concertación multitemáticas como la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, constituida por 26 mesas departamentales, 166 mesas provinciales y 708 mesas distritales.³⁶ Como se ha señalado antes, la participación directa de las organizaciones rurales parece darse con más fuerza en los espacios locales, siendo más bien precaria en los espacios regionales y nacionales.

2. Una reflexión sobre la diversidad de formas de participación para la concertación con el Estado

- Se trata de experiencias que se han dado dentro del marco del proceso más amplio que viene redefiniendo las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, proceso que se inicia a mediados de los años ochenta, se desarrolla "desde abajo y desde el borde" durante los noventa, se convierte en política de Estado en el gobierno de transición y se reafirma como eje de la reforma descentralista del Estado bajo el gobierno presidido por Alejandro Toledo.
- Se trata de la suma de muchas experiencias que no remiten a un solo campo, tema o sector sino que se desarrollan transversalmente en el Estado. Manejo del territorio y los recursos, identidad, producción, agua, seguridad y alivio a la pobreza son los temas que hemos repasado. Se-

guramente han quedado fuera otros que merecerían ser mencionados también (la salud desde los Comités Locales de Administración de la Salud [CLAS]; la educación desde las asociaciones de padres de familia y los Comités Locales de Educación, etcétera). Se constituye un escenario bastante complejo y diverso tanto como desordenado y asistemático, y de alguna manera bastante espontáneo, a pesar de que a la vez exista una densa normatividad que respalda a esta multiplicidad de experiencias.

- Se trata de procesos de organización para la relación con el Estado, cuya forma específica depende en gran medida de la dinámica y forma específica del Estado. En algunos casos, inclusive, las normas crean determinado tipo de prácticas, como por ejemplo en el caso del Proyecto de Caminos Rurales y tal vez de los CLAS, en los cuales la voluntad estatal y la consiguiente normatividad generan un conjunto de prácticas sociales participativas que no emergen de dinámicas endógenas. El Estado aparece así como un gran dinamizador de la organización de la población rural, lo que plantea la cuestión de la autonomía de los actores frente al Estado, sobre todo después de una década caracterizada por el clientelaje, la cooptación y la manipulación de las organizaciones por el Estado. Distintos grados de autonomía de la sociedad dependen tanto del origen de la experiencia y de la fortaleza de los sujetos sociales que sostienen estos procesos como de la orientación del Estado por establecer relaciones no clientelares con la sociedad.
- Se trata de experiencias que en muchos casos son "prácticas constituyentes", prác-

35 Ver al respecto la nueva Ley Orgánica de Gobiernos Locales y los dispositivos de PCM y MIMDES relativos a la integración y descentralización de los programas sociales, en www.mimdes.gob.pe y www.pcm.gob.pe

36 Para una evaluación de la Mesa de Concertación véase Ballón, Eduardo: *Perú hoy. Toledo: a un año de gobierno*, DESCO, Lima, 2002.

ticas sociales que fundan dinámicas participativas anteriores a su reconocimiento formal. Éste podría ser el caso de las experiencias de la elección de jueces de paz y de participación de los padres de familia en las escuelas, que han dado pie a normas que formalizan procesos "validados" por la experiencia social misma. Es el caso más general de la creación de la Concertación para la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y, después, de la normatividad participativa en el diseño de los nuevos Gobiernos Regionales y Locales sobre la base de las experiencias informales de las décadas pasadas.

- Se trata de experiencias que han alimentado grados diferenciados de empoderamiento de la sociedad. En algunos casos, la participación de la organización se reduce a facilitar la ejecución de obras y proyectos respecto a los cuales el Estado toma todas las decisiones. En otros, se accede a la toma de decisiones.
- Se trata de experiencias que — alrededor de un mismo campo temático y teniendo un respaldo normativo similar — tienen desarrollos desiguales y diferenciados, que dependen ya no del tema o del comportamiento del Estado, sino de las propias capacidades de los actores rurales involucrados.
- Se trata de experiencias que permiten a los actores rurales articularse a redes más amplias que incluyen a otros actores locales y extra locales, así como a diversos sectores del aparato público, generando dinámicas de agregación de intereses alrededor de temas y problemas particulares y sectorializados, abriendo de esta manera la posibilidad de contribuir a la reconstrucción del tejido social en los espacios locales.
- Se trata de experiencias en permanente redefinición, sujetas a sus propias dinámicas internas y sujetas también a las dinámicas endógenas, particularmente a aquellas que tienen como origen al Estado. En este terreno, por ejemplo, la creación de los Consejos de Coordinación Local creará una nueva dinámica de organización y concertación entre actores para la representación de la sociedad civil en esas instancias. De la misma manera, la transferencia de los programas alimentarios centrales a los Gobiernos Locales seguramente impactará sobre los clubes de madres y los comedores populares articulados a estos programas. Los nuevos roles asumidos por las municipalidades y los Gobiernos Regionales, en la medida en que se les transfieran competencias, seguramente generarán también, en las organizaciones productivas, un mayor interés por participar en los espacios de concertación.

3. Puntos críticos de las experiencias en las perspectivas de la reforma del Estado

Desde la perspectiva de la reforma del Estado, los puntos críticos de estas experiencias son los siguientes:

- *La voluntad de participar, de concertar, de ser parte del proceso de toma de decisiones.* La institucionalización de las experiencias de participación en las nuevas normas regionales y municipales puede suplantar esa voluntad y burocratizar los procesos.
- *El aprendizaje acumulado en élites de la sociedad rural respecto a la participación y la concertación.* La concentración de este aprendizaje en esas mismas élites puede configurar nuevas exclusiones de los más pobres, los más distantes, los menos informados. Democratizar y renovar la representación es un reto permanente.
- *La diversidad de experiencias, que constituye una riqueza antes que una amenaza que requiera ser restringida.* Las normas generales deben establecer ciertos mínimos pero también contener espacios para su adecuación a esta diversidad.
- *El consenso social amplio a favor de la participación y la concertación como forma de apuntalar la gobernabilidad de la democracia.*

- *El consenso a favor de la descentralización como proceso, más allá de las limitaciones del proceso mismo.*
- *Las limitaciones y restricciones existentes en las normas que vienen estableciendo espacios y regulando procesos de participación, como la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y otras. Es indispensable participar en los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL) y al mismo tiempo preparar propuestas de reforma de las leyes respectivas, para remontar las limitaciones que ahora presentan.*
- *La fragilidad institucional de la organización y la representación de las organizaciones de la sociedad rural, que dificulta que la participación de los "representantes" sea plenamente "representativa".*
- *Las limitaciones informativas y programáticas de las organizaciones de la población rural, que pueden hacer de la participación un ejercicio de reclamo sectorial o localista antes que un ejercicio de concertación de intereses para el desarrollo territorial, sectorial o temático en una perspectiva más amplia.*
- *La tradición de manipulación y clientelismo estatal sobre las organizaciones, que tiende a ser una respuesta casi automática de la clase política encargada de la gestión pública en casos de pérdida de legitimidad política.*
- *La ausencia del sector empresarial privado, que hace que el eje de la participación y la concertación sea solamente la asignación de los recursos públicos y no el financiamiento del desarrollo en su acepción más amplia.*

4. Calidad y potencial de replicabilidad

Dada su variedad, las experiencias de organización y participación en mecanismos de concertación responden a condiciones específicas que varían mucho de una a otra. Pero también es verdad que se pueden identificar

condiciones mínimas que —de ser replicadas— pueden hacer viables procesos semejantes. No se trata, pues, de replicar las experiencias sino las condiciones que las han hecho posibles. Algunas de estas condiciones son:

- *Un tema o hecho en torno al cual se dinamice la organización y se motive la participación y la concertación. Por ejemplo, la necesidad de asignar de la mejor manera recursos escasos; o la necesidad de implementar una política que puede redundar en beneficio directo de la población organizada.*
- *Una voluntad política —de una cultura de la participación y la concertación— por parte de las autoridades involucradas, sean éstas locales, regionales o nacionales, electas o designadas, así como por parte de las propias organizaciones rurales.*
- *Actores externos que brinden asistencia técnica y se constituyan en redes de soporte a estos procesos.*
- *Un marco normativo favorable.*
- *Logros que renueven el interés de los actores y den sostenibilidad a los procesos. Estas experiencias se pueden deslegitimar a causa de la frustración de las expectativas creadas.*

5. Sistematización y conclusiones generales

- El proceso de construcción de ciudadanía en el medio rural —en el contexto de la afirmación de la presencia del mercado y del Estado— ha tomado como una de sus formas la proliferación de organizaciones y de experiencias de participación para la concertación.
- Ese proceso se ha dado con fuerza desde mediados de los años ochenta, cobró impulso en las zonas rurales y en las regiones durante los noventa y se ha afirmado como política de Estado desde el gobierno de transición a la fecha.

- Dentro del marco de este proceso, las organizaciones de la sociedad rural han sido pioneras en el desarrollo de experiencias de participación para la concertación en el terreno de la gestión de los Gobiernos Locales, de la gestión del agua, del encaramiento a la inseguridad y la violencia, de la gestión de los recursos naturales, de la negociación de mejores condiciones en el mercado y en los programas sociales.
- Estas experiencias han sido constitutivas, se han apoyado antes que nada en la voluntad política y en la creatividad de los actores, y sólo después se han formalizado mediante normas de diverso rango.
- La fragilidad de la sociedad civil —después de una década de violencia y clientelismo— plantea una serie de problemas de legitimidad y de representatividad de los liderazgos que han vivido estas experiencias, y reclama estrategias de permanente renovación y democratización de la representación de las organizaciones en los procesos de concertación.
- Los contenidos participativos de la descentralización y de la reforma de Estado se han inspirado en estas experiencias y les han dado rango constitucional. La participación y la concertación son parte, ahora, de la manera legal de gestionar el Estado en democracia.
- Esta constitucionalización de la participación la hace menos dependiente de la voluntad política —y por tanto menos precaria—, pero al mismo tiempo la puede burocratizar y vaciar de contenido. Se necesita de la permanente renovación de una voluntad política que haga de la participación y la concertación una cultura cotidiana de la población y las autoridades, más que un procedimiento adicional.
- Consolidar mecanismos de participación efectiva —dotados de recursos adecuados—, ejercida por representantes que *representen*, en torno a asuntos que interesen, y con resultados que hagan la diferencia puede ser —desde la reforma del Estado y el proceso de descentralización— una contribución efectiva a la inclusión de aquellos que han venido muriendo sin que el resto se diese cuenta.

Bibliografía

BALLÓN, Eduardo (2002) *Perú Hoy. Toledo: a un año de gobierno*, Lima: DESCO.

2002 "Propuesta de fortalecimiento de la institucionalidad local". Componente del FONCODES III. Lima: FONCODES.

CABALLERO MARTÍN, Víctor (1992) "Urbanización de la sociedad rural puneña, crecimiento y cambios en las comunidades campesinas", en *Debate Agrario* 14. Lima: CEPES.

Centro Peruano de Estudios Sociales (2002) *La Revista Agraria* 34. Lima: CEPES, marzo.

COHEN, Jean y Andrew ARATO (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

CORONEL, José (1999) "Balance del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1997", en V. Agreda, A. Diez y M. Glave (editores), *SEPIA VII. Perú: El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, ITDG, Asociación Arariwa, SOS Faim.

Cuánto (2003) *Anuario estadístico, Perú en números 2002*. Lima: Cuánto.

DEGREGORI, Carlos Iván; José CORONEL, Ponciano DEL PINO, Orin STARN (1996) *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.

FONCODES (2001) *Concertando para el desarrollo. Lecciones aprendidas de FONCODES en sus estrategias de intervención*. Lima: FONCODES.

GPER-Inka

s/f "Proyectos de riego en comunidades campesinas andinas: una propuesta metodológica de seguimiento y evaluación", en www.rimisp.cl.

HERZ, Carlos (2002) "Informe final". Proyecto Programa de apoyo a las actividades de concertación de FONCODES. Lima: FONCODES.

Instituto de Pastoral Andina

2001 *Revista Allpanchis* 58. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

1994 IV Censo Nacional Agropecuario (puede consultarse en www.inei.gob.pe).

KAHATT, Farid (2001) *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*, Cuadernos de Investigación Social. Lima: PUCP.

LÓPEZ, Sinesio (1997) *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS.

MONGE, Carlos (1992) "If the people are sovereign, the people must be fed", doctoral dissertation, University of Miami.

1990 "Estructura agraria y movimiento campesino en el Perú", en *Estructura agraria y movimiento campesino en América Latina*. Quito: UNICAMP-CLACSO.

1989 "Las demandas de los gremios campesinos", en *Debate Agrario 5*. CEPES, Lima.

1988 "Características y representatividad de los gremios empresariales agrarios", en *Debate Agrario 2*. Lima: CEPES.

ORÉ, Teresa (1983) *Juan Hipólito Pévez: Memorias de un viejo luchador campesino*. Lima: ILLA-Tarea.

PANFICHI, Aldo (2003) "Presentación", en A. Panfichi (coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: PUCP-FCE.

PULGAR VIDAL, Manual; Eduardo ZEGARRA y Jaime URRUTIA (editores)

2002 *SEPIA IX. Perú: el problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, CIES, CARE, Oxfam.

REMY, María Isabel (2003) "Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural", ponencia central de balance presentada al SEPIA X. Pucallpa, agosto.

TANAKA, Martín (2001) *Participación en Programas sociales*. Lima: IEP.

TRIVELLI, Carolina (1992) "Reconocimiento legal de comunidades campesinas: Una revisión estadística", en *Debate Agrario 14*. Lima: CEPES.

TUSSIE, Diana; Nora RABOTNIKOV y María Pía RIGGIROZZI

2000 *Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*. Cuadernos de Investigación Social 1. Lima: PUCP, Departamento de Ciencias Sociales.

URRUTIA, Jaime

1992 "Comunidades campesinas y antropología: historia de un amor (casi) eterno...", en *Debate Agrario 14*. Lima: CEPES.

VALDERRAMA, Mariano (1976) *7 años de reforma agraria peruana, 1969-1976*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Otras fuentes electrónicas

www.aidesep.org.pe

www.cepes.org.pe

www.cepes.org.pe/allpa

www.conam.gob.pe

www.conapa.org.pe

www.congreso.gob.pe

www.foncodes.gob.pe

www.inrena.gob.pe

www.iproga.org.pe

www.itdg.org.pe

www.laneta.apc.org/rci/organinteg/coppip.html

www.mimdes.gob.pe

www.mimdes.par.gob.pe

www.pcm.gob.pe

www.pronamachcs.gob.pe

www.rcp.net.pe/coppip/

Siglas utilizadas

AIDSESP	Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
CLAS	Comités Locales de Administración de la Salud
CLE	Comités Locales de Educación
CONACA	Consejo Nacional de Concertación Agraria
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONAPA	Consejo Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos y Afroperuanos
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro
COPPIP	Conferencia Permanente de Pueblos Indígenas del Perú
CUNGA	Comité Unitario Nacional de Gremios Agrarios
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FCE	Fondo de Cultura Económica
FIR	Frente de Izquierda Revolucionaria

FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MENADES	Mesa Nacional sobre Desplazamiento
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
IDS	Instituto Diálogo y Propuestas
PAR	Programa de Apoyo al Repoblamiento
PETT	Programa Especial de Titulación y Catastro
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SEPIA	Seminario Permanente de Investigación Agraria
UNCA	Unión Nacional de Campesinos Aymaras
UNICAMP	Universidad de Campiñas, Sao Paulo, Brasil